



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

## Configuración del marco de regulación laboral de Chile y Argentina en la trayectoria del capitalismo neoliberal latinoamericano: la dinámica de las reformas laborales durante la década del 2000

Catalina Chamorro Ríos

**ADVERTIMENT.** La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) i a través del Dipòsit Digital de la UB ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

**ADVERTENCIA.** La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) y a través del Repositorio Digital de la UB ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

**WARNING.** On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) service and by the UB Digital Repository ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

Departamento de Teoría Sociológica, Filosofía del Derecho y Metodología de las  
Ciencias Sociales.

Programa de Doctorado en Sociología.

CONFIGURACIÓN DEL MARCO DE REGULACIÓN LABORAL  
DE CHILE Y ARGENTINA EN LA TRAYECTORIA DEL  
CAPITALISMO NEOLIBERAL LATINOAMERICANO.

*La dinámica de las reformas laborales durante la década del 2000.*

Tesis para optar al título de Doctora en Sociología.

Catalina Chamorro Ríos.

Directora: María Teresa Montagut Antolí.

Universidad de Barcelona.  
Facultad de Economía y Empresa.  
2016



*...al trabajo*

Quisiera agradecer a Maite y Helia, que han confiado en mi trabajo y lo han apoyado desde sus comienzos. Esta investigación y los importantes aprendizajes que he logrado en su recorrido, no habrían sido posibles sin ellas.

También quisiera agradecer a Loreto, Sandra, Paola y Marcelo por su ayuda en la edición del texto.



### *... al viaje*

Sólo ese día que bailaba con la gran familia que conocí en este vuelo tuve el valor suficiente para pensar en esta, la parte que con más vértigo imaginaba de todo este texto. El baile acompañado de todo ese cariño era la combinación perfecta para ir a ese rinconcito del alma donde habitan los recuerdos de este largo e intenso camino.

Agradecer no es sencillo cuando han sido tantas y tantos los que han estado ahí, incluso sin saberlo. Pero tengo clarísimo que llegar hasta aquí habría sido imposible sin todas esas personas que me impulsaron, se unieron, me acompañaron, me apapacharon y me apoyaron en todo este proceso. Y es que más que una tesis ha sido un largo viaje que comenzó de manera curiosa en una conversación de tarde con mis dos ‘peuquitas’ adoradas, compañeras en las más lindas aventuras y también en las no tan deseables desventuras que nos presenta el vivir. Que se celebró al lado del mar, las amistades de la vida, la familia y un lindo compañero que me apañó en el despegue. Un viaje que me regaló conocer a las cuatro grandes loquillas que se han convertido en mi otra familia durante todo este tiempo y que me han recibido con tanto cariño a través de la propia familia extendida que ellas comparten. Que se alimentó del enriquecedor y maravilloso compartir cotidiano con ‘els y les companys’ del batiscafo. Que trajo a mi vida lindas personas de los distintos rincones del mundo que en ‘Barna’ se reúnen y que se fueron incorporando a la gente querida que llevo siempre en el corazón. Que me permitió darme cuenta de lo cerca que están aquellas/os que queremos aunque vivamos a miles de kilómetros de distancia. Que me demostró que cuento siempre con el apoyo y cariño de mi familia aunque a veces crea que habitamos lugares un poco diferentes. Que cuando al fin decidí regresar me puso en el camino maravillosas/os compañera/os de aterrizaje. Y que me sorprendió siempre con todos esos pequeños gestos de ánimo que recibí de la gente con la que comparto en los más diversos ámbitos cada vez que mis palabras o silencios se llenaron de miedo y preocupación por lo que venía.

Un viaje en el que finalmente y sin saberlo encontré lo que buscaba, aunque de la manera menos esperada. De esa en la que se afirmó mi convicción de que la vida se debe vivir desde el lugar que se siente con más fuerza. Un viaje que abrazaré siempre con amor por haberme enseñado, entre muchas cosas, el valor de la paciencia y la confianza en que todo tiene su tiempo.



<b>Introducción.....</b>	<b><i>i</i></b>
<b>Primera parte: Antecedentes.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1: Capitalismo en América Latina .....</b>	<b>1</b>
1.1.    Latinoamérica desde el enfoque de los estudios comparados del capitalismo.....	1
1.2.    Legado, debate y renovación del capitalismo neoliberal latinoamericano .....	9
1.3.    El foco en las regulaciones laborales .....	21
<b>Capítulo 2: Reforma y configuración del marco de regulación laboral desde una perspectiva dinámica .....</b>	<b>27</b>
2.1.    Estudios sociales del cambio.....	27
2.2.    Hacia un enfoque dinámico: de la estructura a la estructuración social .....	32
2.3.    Procesos, mecanismos e interacción .....	35
2.4.    Conflicto, acción política y contienda. ....	37
<b>Segunda Parte: El problema .....</b>	<b>45</b>
<b>Capítulo 3: Planteamiento de la investigación .....</b>	<b>45</b>
3.1.    Hipótesis .....	45
3.2.    Preguntas de la investigación .....	47
3.3.    Estrategia metodológica, modelo causal y selección de casos. ....	51
3.4.    Estrategia de análisis y recogida de datos .....	56
<b>Tercera parte: Coyuntura Inicial .....</b>	<b>63</b>
<b>Capítulo 4: La transición económica: el neoliberalismo radical y las reformas laborales.....</b>	<b>63</b>
4.1.    La época neoliberal .....	63
El modelo y sus supuestos .....	66
La neoliberalización del mundo.....	72
4.2.    Neoliberalismo en América Latina .....	79
4.3.    Transformaciones en el mundo del trabajo y reformas laborales neoliberales. ....	85
El contenido de las reformas laborales neoliberales.....	90
<b>Cuarta Parte: Configuración del marco de regulación laboral en Chile y Argentina durante la década del 2000.....</b>	<b>97</b>
<b>Capítulo 5. El escenario nacional.....</b>	<b>97</b>
5.1.    Contexto histórico-político .....	97
La neoliberalización .....	97
El quiebre de la radicalidad .....	106
5.2.    Estructuras laborales: el devenir de la fragmentación y la precarización.....	114
El modelo de precarización.....	117



El debilitamiento del sistema de relaciones laborales.....	126
5.3. Reformas al marco de regulación laboral .....	134
El proceso de las reformas laborales .....	135
Las reformas al sistema de pensiones .....	139
Las transformaciones contenidas en las reformas laborales.....	141
Cronología de reformas laborales .....	151
<b>Capítulo 6: La contienda política de las reformas.....</b>	<b>155</b>
6.1. Chile: La Reforma Laboral 19.751 .....	155
El proceso de reforma: .....	157
Las reivindicaciones .....	161
Dinámica de la contienda .....	166
Resultados de la Reforma .....	186
6.2. Argentina: La Ley de Ordenamiento Laboral 25.877 .....	192
El proceso de Reforma.....	193
Las reivindicaciones .....	197
Dinámica de la Contienda.....	200
Resultados de la Reforma .....	215
<b>Capítulo 7: Configuración del marco de regulación laboral y mecanismos reproductores .....</b>	<b>221</b>
7.1. Dinámica de las reformas y configuración del marco de regulación laboral .....	221
7.2. Mecanismos reproductores en la contienda política.....	242
<b>Conclusiones .....</b>	<b>263</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>271</b>

## Índice de tablas, cuadros y gráficos

Tabla 1: Dinámica de las reformas laborales que configuran el marco de regulación laboral para el período estudiado.....	53
Tabla 2: Relación histórica entre desarrollo Económico y grado de esfuerzo en bienestar América Latina <sup>a</sup> .....	55
Cuadro 1: Esquema histórico del estudio .....	58
Cuadro 2: Esquema de Análisis .....	61
Gráfico 1: Evolución del Desempleo Argentina y Chile 1990-2010 .....	116
Tabla 3: Distribución de la población económicamente activa según inserción laboral en Chile y Argentina. Década 2000 .....	117
Gráfico 2: Evolución de la tasa de rotación Argentina 2000-2010 .....	120
Gráfico 3: Variación de contratos no indefinidos Chile 1998-2008 .....	122
Gráfico 4: Evolución de la Informalidad 2000-2009.....	125
Fuente: SEDLAC (CEDLAS and The World Bank).....	125
Gráfico 5: Tasa de Sindicalización Argentina-Chile 1985-2008.....	129
Gráfico 6: Evolución frecuencia negociación colectiva Chile y Argentina 1991-2010. ....	131
Gráfico 7: Evolución cobertura negociación colectiva Chile 1991-2008.....	132
Tabla 4: Antecedente. Reformas neoliberales.....	151
Tabla 5: Contrareformas o reformas restauradoras .....	154
Tabla 6: Ámbitos de debilitamiento subjetivo en la configuración del marco de regulación laboral 2000-2010.....	228
Tabla 7: Debilidad aplicativa marco de regulación laboral 2000-2010.....	233
Tabla 8: Debilitamiento normativo marco de regulación laboral 2000-2010 (PYMES) .....	235
Tabla 9: Dimensiones debilitamiento normativo marco de regulación laboral 2000-2010 (derecho individual) .....	237
Tabla 10: Dimensiones debilitamiento normativo marco de regulación laboral 2000-2010 (derecho colectivo) .....	241

## Introducción

---

La configuración del modelo neoliberal en América Latina parece presentar un giro a partir de fines de la década del 90', cuando se constata que no se han alcanzado los resultados esperados. Entre los ámbitos de insatisfacción que se señalan está el crecimiento económico insuficiente, un desempleo mayor a lo proyectado por la promesa neoliberal, falta de progreso en materia de equidad y un aumento de la inestabilidad e incertidumbre en la vida de las personas (asociado principalmente a las transformaciones en el mundo del trabajo y la seguridad social). Junto con el desarrollo de estos diagnósticos, provenientes principalmente del mundo académico y de instituciones internacionales, se comienzan a firmar también los tratados de libre comercio y se imponen con ello nuevas exigencias a los países en acuerdo. Por otra parte se produce el ascenso al poder de diversos gobiernos de izquierda y centro-izquierda, de tal manera que se movilizan los proyectos políticos existentes. Con todo esto se impulsa un intento de reajuste a la política neoliberal en la región que, en su versión más moderada asociada a sectores de centro-izquierda o progresistas, aborda cuestiones como las reformas a los sistemas de seguridad social, la implementación de sistemas de transferencias condicionadas de ingresos y el diseño de programas sociales integradores. La dirección e impacto de estas medidas es una cuestión pertinente de investigar a través de otros estudios, pero lo que nos interesa señalar aquí es que surge una mirada crítica a la radicalidad del modelo neoliberal y se empiezan a cuestionar algunas de las ideas que estuvieron a la base de su implementación en la región. Por supuesto veremos que la intensidad y alcance de las cuestiones que esto impulsa para el ámbito que aquí estudiamos presenta diferencias entre los países que analizamos, pero lo importante a señalar es que desde esta época comienzan a emerger algunos procesos de reajuste a lo que ha sido la arquitectura radical del modelo neoliberal en América Latina.

Dentro de este proceso de transformación relativa de las formas neoliberales nos interesa observar específicamente que es lo que sucede en la dimensión de la regulación laboral, para aportar con ello al debate respecto a la política reciente en América Latina. Tomamos los casos de Argentina y Chile, que corresponden a proyectos moderados de renovación política en este contexto, y analizamos la dinámica de este proceso en la configuración de su marco de regulación para la década del 2000.

Consideramos que el ámbito laboral de central importancia para la reproducción del modelo ya que se ha visto fuertemente afectado por las

reformas de corte neoliberal que se llevaron adelante y por las transformaciones económico-productivas de las últimas décadas. Por una parte, la liberalización neoliberal asociada a disminuir el control estatal sobre la economía se asienta para el ámbito laboral en torno al argumento de que una mayor regulación disminuye el crecimiento económico y aumenta el desempleo. Este discurso constituye uno de los pilares sobre el cual se asienta la promesa neoliberal. Por otra parte, este ámbito da muchas posibilidades para la comprensión del contexto político más amplio y de la configuración de las políticas nacionales, tal como ha sido señalado en el texto de Collier & Collier (1991) sobre la incorporación política del movimiento obrero a la arena política nacional en América Latina. Estos autores señalan que las políticas laborales han sido una especie de eje coalicional en las fases cruciales del desarrollo latinoamericano. Además consideran al movimiento obrero como un actor pivotal en las elecciones de otros actores, ya que su capacidad para influir sobre la economía nacional, movilizar oposición y dar soporte político al Estado es central. En parte esto explica que la legislación laboral resulte un buen lente por medio del cual observar los conflictos acerca del cambio político e institucional en general pero también, como lo ha señalado Cook (2006) en su libro sobre las reformas laborales neoliberales en América Latina, porque este marco regulador estructura conflictos inherentes de la sociedad capitalista (tal como es el de la relación laboral). Se define allí por tanto el balance formal del poder entre los actores laborales (Estado, empresarios y trabajadores) que constituyen actores centrales dentro de esta sociedad.

La hipótesis que guía nuestro trabajo es que *el marco de regulación laboral neoliberal ha sido reajustado durante la década del 2000 con una orientación continuista que se explica por los mecanismos de reproducción que operan en la contienda política de las reformas laborales durante esa década*. Para evaluar esto utilizaremos una perspectiva histórico-comparativa, que se basa en el uso de una lógica inductiva para encontrar atributos de semejanza o diferencia entre los casos que se comparan. En tanto suponemos aquí que la dinámica continuista de las reformas al marco de regulación laboral se presenta para ambos países, los analizaremos bajo la estrategia de comparación de los métodos más diferentes. Esta es la que se aplica a los casos que presentan similitud en el atributo central que se quiere explicar pero con variaciones en las variables causales a considerar. Las diferencias entre estos países se presentan específicamente en la capacidad de movilización y negociación de sus trabajadores con los otros actores laborales, que corresponde a una de las dimensiones que se ponen en juego en la política contenciosa. La similitud por su parte se presenta en el espacio de las evaluaciones estratégicas

para la identificación y defensa de intereses centrales, aunque con expresiones particulares vinculadas a los propios legados histórico-institucionales de cada país. Es allí donde consideramos se encuentran operando los mecanismos reproductores que explican la orientación continuista que siguen las reformas de la época.

La relación entre la legislación laboral y el ámbito político por lo tanto es una de las cuestiones que en esta investigación nos interesa abordar. El supuesto detrás de lo que señalamos es que la distribución del poder de los actores laborales en la contienda política permite o no impulsar determinados proyectos, definiendo así la orientación del marco de regulación laboral. En esta línea entonces el objetivo de la investigación es *analizar la configuración del marco de regulación laboral durante la década del 2000 en dos de los países que siguen un reajuste moderado a la política neoliberal y explicar la orientación de esta configuración identificando los mecanismos reproductores que operan en las principales reformas laborales que lo modifican*. Trazaremos el recorrido de los cambios que afectan al marco de regulación laboral considerando las principales reformas de la década como episodios contenciosos que nos permiten analizar las interacciones a partir de las cuales se ponen estos en movimiento.

Otra cuestión que aquí nos interesa, aunque no como objetivo de la investigación sino como reflexión que en parte va modelando el enfoque que aquí utilizamos, es indagar en las particularidades que presenta la trayectoria del capitalismo neoliberal para la región latinoamericana. Esta inquietud surge en el marco del fuerte impacto de la crisis económica que desde el año 2008 vemos en España y en la región europea en general. Durante el último tiempo se ha visto amenazado el sistema de bienestar que allí operaba radicalizando de alguna forma la presencia del mercado en la vida cotidiana de las personas y produciendo el avance de la política social focalizada en los sectores más vulnerables. Ha ido cambiando el rol del Estado y disminuyendo su presencia, transformando con ello la arquitectura del modelo en una dirección muy distinta a la que se sigue en América Latina. Tal como veremos en el caso de Latinoamérica la contracción del Estado fue mucho más fuerte durante las primeras décadas de la neoliberalización y para la época que analizamos se ha ido recuperando su presencia en algunos ámbitos. En este trabajo no pretendemos realmente analizar las posibilidades de esta comparación, ya que consideramos que eso merece una investigación mucho más específica, pero es honesto decir que esto ha motivado algunas de las reflexiones que llevamos adelante. Desde esta perspectiva además consideramos pertinente utilizar un enfoque histórico-regional que nos permita

situar los elementos que distinguen la trayectoria del capitalismo neoliberal y sus reformas laborales para los países que estudiamos dentro de la región latinoamericana. Además esto nos permitirá entender cómo ha influido esta evolución en la configuración del marco de regulación laboral y la contienda política que lo define, cuestión que creemos también puede constituir un aporte relevante para otros estudios que se interesen por las trayectorias regionales del capitalismo neoliberal.

Utilizamos aquí el enfoque de las variedades del capitalismo, que nos permite comprender la existencia de diversas configuraciones institucionales dentro de este sistema. Estas se distinguen por los modos en que se articulan los agentes y los entornos institucionales en un contexto particular, de tal manera que se vincula acción y estructura a través de un enfoque institucional centrado en los actores. En la interpretación de Schneider (2009) la región latinoamericana ha sido considerada como una Economía de Mercado Jerárquica. El carácter que dicho autor identifica para esta se asocia con una serie de condiciones que se presentan en los países latinoamericanos y que implican que el poder, así como los privilegios, se distribuyan de tal manera que se vean favorecidos los acuerdos jerárquicos beneficiosos para los empleadores y para las asociaciones gremiales. Tomando la perspectiva de las dependencias de trayectoria que también se vincula a este enfoque, y que considera que el conjunto de organizaciones e instituciones que se desarrollan conjuntamente durante largos períodos en una sociedad se refuerzan mutuamente generando una cierta estabilidad, el análisis que realizamos busca entender los procesos de continuidad en un contexto de aparente cambio.

Además de las características identificadas para las Economías de Mercado Jerárquicas, se pone especial atención en esta investigación a aquellas vinculadas con el contexto en el cual se produce el proceso de neoliberalización en Latinoamérica. Y es que tal como lo plantea la idea de las dependencias de trayectoria, regresar a la historia nos permite identificar momentos originarios a partir de los cuales se establecen pautas en el comportamiento de los actores que refuerzan la institucionalidad establecida. La vinculación con el proceso de doble transición latinoamericana de fines del S.XX es la característica histórica central de la neoliberalización en esta región y por lo tanto se establece como coyuntura o momento inicial para el análisis que aquí realizamos. Se le ha llamado proceso de doble transición porque la transición económica hacia el modelo capitalista neoliberal se produce en la mayoría de los casos en el contexto de transición política post dictadura. La excepción la constituye Chile, que lleva adelante la

transición económica durante la dictadura misma. En cualquier caso, la relación entre la neoliberalización y la herencia de los regímenes militares de las dictaduras latinoamericanas es estrecha y merece la pena estudiarla. En gran medida se ha considerado que es justamente esta la razón por la cual el neoliberalismo se implementó con particular radicalidad en esta región. Nos planteamos dos preguntas relevantes en este punto: ¿en qué medida el legado histórico de esta coyuntura interactúa con otros legados histórico-políticos regionales de más larga data, como los identificados para las Economías de Mercado Jerárquicas, influyendo sobre las decisiones políticas recientes?; y ¿cómo opera esto en la configuración de las leyes a partir de las cuales se articula el marco de regulación laboral durante el período que analizaremos?

A modo de síntesis, la primera cuestión que buscamos analizar en esta investigación es cómo se configura el marco de regulación laboral en Argentina y Chile durante la década del 2000 en el entendido que este corresponde a un período de reorientación de la política neoliberal en América Latina. Utilizando un enfoque histórico regional trazaremos el recorrido de las medidas legislativas adoptadas desde el período de neoliberalización en la región para identificar qué cambios legislativos han definido la configuración de este marco de regulación y bajo qué dinámica se producen. Una vez analizada la dinámica y los elementos que constituyen la configuración del marco de regulación para esta primera década del S. XXI nos avocaremos a entender si la orientación de este se puede definir como continuista o rupturista respecto a lo que fue el proceso de neoliberalización. Por último adoptamos el supuesto que en los mecanismos que operan en la contienda política de las reformas se encuentran los elementos explicativos para entender el resultado de estas –y por tanto el estado actual de la configuración del marco de regulación laboral neoliberal–. Así identificaremos y describiremos aquellos mecanismos reproductores que se encuentran operando en la contienda política de las principales reformas al marco de regulación laboral para este período.

En la primera parte, revisamos los antecedentes que constituyen la problematización aquí expuesta. En el primer capítulo se revisan los elementos a partir de los cuales se puede situar el enfoque histórico-regional al que nos hemos referido y la pertinencia de poner el foco en la dimensión de la regulación laboral para aportar a la descripción de la trayectoria del capitalismo neoliberal latinoamericano, así como a la comprensión del período de renovación de la política neoliberal para la región. En el segundo se sitúan los antecedentes teóricos que constituyen el enfoque dinámico de la investigación, los conceptos

que utilizaremos para analizar la orientación de los cambios al marco de regulación laboral y para la definición de las reformas laborales como episodios de política contenciosa.

En la segunda parte se plantea específicamente el problema de investigación que aquí hemos expuesto de manera muy sintética.

La tercera parte, que contiene el capítulo 4, se refiere a lo que hemos considerado como la coyuntura inicial del estudio. Se sitúan los antecedentes de la neoliberalización como un fenómeno de carácter global para luego describir el procesos de neoliberalización y el contenido de las reformas laborales neoliberales en la región latinoamericana. Se establecen las características de este período y se sitúan los rasgos comunes de la transformación neoliberal al marco de regulación laboral.

En la cuarta parte se presentan las características específicas de los países que aquí comparamos y se desarrolla el análisis. En el capítulo 5 se describen los escenarios nacionales de Chile y Argentina. Se traza el recorrido histórico-político de ambos países desde la coyuntura inicial hasta el período a analizar, se describe la configuración de la estructura laboral y del modelo de relaciones laborales neoliberal de cada uno. En este mismo capítulo se describe y analiza la trayectoria de las reformas al marco de regulación laboral considerando los cambios introducidos en la década del 2000 en referencia a los producidos por las reformas de corte neoliberal.

En el capítulo 6 se realiza una narrativa analítica de la política contenciosa para los episodios de reforma seleccionados como los más importantes de la década. Dicha narrativa relata el contexto histórico e institucional asociado a la reforma, reconstruye el proceso de la reforma desde su origen hasta la promulgación de la ley resultante, identifica a los actores involucrados y analiza las reivindicaciones realizadas en la contienda. Se analiza la dinámica de la contienda identificando: a) los enclaves activos de la movilización y su apropiación por parte de los actores; b) la atribución de oportunidades y amenazas; y c) el debate e interacción en torno a las reivindicaciones en disputa. Finalmente se describe el moldeamiento de las reivindicaciones que resulta del proceso contencioso y que constituye las medidas aprobadas legislativamente en dichas reformas.

Con todo lo anterior en el capítulo 7 se caracteriza la configuración del marco de regulación laboral de la década del 2000 y su orientación continuista.



Finalmente se realiza el análisis comparado de los mecanismos reproductores que operan en la contienda política de las reformas revisadas.

# Primera parte: Antecedentes

---

## Capítulo 1: Capitalismo en América Latina

### 1.1. Latinoamérica desde el enfoque de los estudios comparados del capitalismo

La presente investigación parte del supuesto que el capitalismo en su desarrollo, deviene en una amplia variedad de sistemas institucionales. En la línea de las ideas asociadas a los estudios sobre capitalismo comparado, esto nos permite pensar Latinoamérica bajo un tipo particular de capitalismo neoliberal. Esta es la primera premisa de esta investigación, donde el tema de las particularidades de este capitalismo neoliberal en su variante latinoamericana se sitúa a la base del debate que aquí desarrollamos. La intensión en este punto es observar el fenómeno de los procesos de transformación del mundo del trabajo y sus marcos regulatorios en estrecha vinculación con las dinámicas políticas locales que les afectan.

La tesis principal planteada por los estudios del capitalismo comparado es que a pesar de que este sistema introduce similares factores de cambio en la sociedad, se producen efectos institucionales diferentes a nivel nacional (o regional) en función del legado histórico y las características institucionales previas. De esta manera, se puede observar que existen distintos tipos o modelos de desarrollo del capitalismo. En una línea diferente a la idea que el capitalismo se expresa de la misma forma en todo el mundo, la literatura asociada a este enfoque plantea que es posible encontrar cierta diversidad dentro del sistema. Este análisis, que se sitúa en el ámbito de la economía política, observa cómo se articulan los diferentes modos de regulación económica en diversas configuraciones institucionales capitalistas. De esta manera es posible afirmar que “estamos en presencia de un sistema global capitalista basado en economías de mercado, pero en el que convive una amplia variedad de arreglos institucionales” (Bogliaccini & Filgueira, 2011, p. 2)

Dentro de los estudios de capitalismo comparado se identifican las investigaciones sobre regímenes de bienestar, como la realizada por Esping-Andersen (1990) en Europa o Martínez (2008) en América Latina. También aquellos sobre la teoría de la dependencia de la década del 60' en América Latina, que corresponde a uno de los enfoques más conocidos y difundidos dentro de la tradición sobre análisis institucional comparativo del capitalismo en

Latinoamérica (Cardoso & Faletto, 1994; Dos Santos, 1970; Furtado, 1964). Frente a la confluencia que presentan las economías políticas occidentales hacia la economía de mercado global, adquieren relevancia este tipo de estudios y específicamente los que van en la línea del enfoque sobre variedades del capitalismo (Bizberg & Théret, 2012; Hall & Soskice, 2001; Schneider, 2009). Siguiendo a Polanyi, una de las cuestiones centrales que se considera en estos es que los sistemas y acciones económicas se ‘incrustan’ en sociedades específicas, y por tanto en una trama de relaciones e instituciones históricamente configuradas. Así aunque hay una fuerte convergencia hacia el mismo modelo de carácter global, se presentan también diversas formas de organización institucional del sistema capitalista como el resultado de diferentes trayectorias históricas.

Dirán Aguirre & Lo Vuolo (2013) que los estudios comparados de los diversos sistemas institucionales capitalistas aportan tres innovaciones teóricas centrales. En primer lugar, se considera que las economías nacionales poseen configuraciones institucionales distintivas que generan una “lógica sistémica” para el comportamiento económico. En segundo lugar, se incorpora el concepto de “ventajas institucionales comparativas” que sugiere que los distintos esquemas institucionales poseen distintas fortalezas y debilidades para distintos tipos de actividades económicas. Por último y lo más relevante desde nuestra perspectiva, se asume que dada una trayectoria institucional histórica los tipos de expresiones del capitalismo responden de distintas maneras frente a las perturbaciones y/o al entorno internacional. En concordancia con esta idea veremos en el capítulo 4 cómo el neoliberalismo con pluralidad de arreglos se desarrolla en Latinoamérica con ciertas particularidades. Entre estas vale la pena destacar que el modelo neoliberal allí adopta una especial radicalidad en función del contexto histórico, económico y político que le rodea.

En la presente investigación utilizaremos específicamente el enfoque Variedades del Capitalismo (VdC) desarrollado por Hall & Soskice (2001), que nace dentro de la tradición intelectual que sobre los estudios de capitalismo comparado se realizaban en Europa Occidental y Estados Unidos. Este introduce algunas innovaciones interesantes para el estudio de la economía política en Latinoamérica y su uso resulta pertinente para este estudio en la medida que la dinámica nacional de las empresas y las relaciones laborales son consideradas dimensiones relevantes para entender la configuración institucional de este sistema. Hasta su aparición el foco de los estudios sobre capitalismo en el continente latinoamericano había puesto la atención en aspectos diferentes, tales como: en las capacidades de los emprendedores y emprendimientos, en la

articulación de la economía regional con la economía internacional y con los países desarrollados, en la intervención de los estados en la economía nacional y las estrategias de desarrollo. Recién con el desarrollo del enfoque VdC en se pone la atención en rol de los gobiernos corporativos, las firmas nacionales y el mercado del trabajo como componentes centrales para comprender la configuración institucional del capitalismo en la región.

El rol de las empresas en el advenimiento del capitalismo globalizado neoliberal se sitúa como una cuestión central desde esta tradición y se considera que determina en gran medida su configuración. Incluso se ha llegado a señalar en el debate al respecto que es desde allí desde donde principalmente se impulsan las reformas de mercado de las últimas décadas del S. XX. Schneider (2009, p. 555) señala que “en la práctica, lo que ha emergido en los países desarrollados en la estela de las reformas orientadas al mercado de los 80’ y 90’ no es ni dirigida por el Estado, ni dirigida por el mercado, sino que es un desarrollo dirigido por las empresas<sup>1</sup>”. No concordamos necesariamente con esa premisa, ni tampoco consideraremos con exactitud los elementos propuestos por este enfoque, pero sí nos resulta sumamente útil en la medida que se observa aquí en perspectiva el papel de los actores laborales en la configuración institucional del capitalismo.

Los estudios sobre variedades del capitalismo tienen como primer antecedente el trabajo de Andrew Shonfield (1967) que defiende la tesis que no se debe analizar la modernización como un proceso evolutivo unilineal ni de convergencia. Para dicho autor lo que se observa es más bien la persistencia de distintas conformaciones de modernización económica e identifica la existencia de al menos de dos tipos de configuraciones institucionales capitalistas. El capitalismo liberal de Estados Unidos y el capitalismo planificado de Europa Continental. También se considera como antecedente el trabajo de otros autores que plantean el tema de la modernización desde una perspectiva crítica al enfoque clásico de corte más evolucionista o a la idea de la modernización destructiva de Schumpeter. Bogliaccini & Filgueira (2011) mencionan en esta línea a autores como Shonfield (1967), Katzenstein (1987)(1985), Skockpol & Amenta (1985) y desde la variante heterodoxa de la sociología histórica y comparada a Moore (1966). Luego también se identifica dentro de los antecedentes de este enfoque la perspectiva del neocorporativismo desarrollada por autores como Schmitter (1974), Korpi (1978), Stephens (1979), Godlthorpe (1984) y Esping-Andersen (1985). Por último, se considera que la teoría de los sistemas sociales de

---

<sup>1</sup> Traducción propia

producción o teoría de la regulación en autores como Streeck y Schmitter (1985) también ha nutrido el desarrollo de esta perspectiva.

Se establece así una teoría de la diversidad institucional capitalista que, además, propone una conceptualización novedosa. Se considera los efectos causales de las instituciones sobre la conducta de los agentes económicos (firmas, sindicatos y gobiernos) y no sólo sobre los resultados económicos y sociales. Importan las interacciones estratégicas de estos actores y el modo en que las mismas están condicionadas por la institucionalidad con las que interactúan. Las diversas formas que adoptan los sistemas capitalistas se distinguirían entonces por los modos en que se articulan los agentes sociales y los sistemas institucionales en cada contexto particular. Se vincula acción y estructura a través de un enfoque institucional centrado en los actores<sup>2</sup>. Desde esta perspectiva, el campo de estudio de la economía política queda constituido por el análisis de los sistemas y compromisos políticos además de los cambios institucionales (Aguirre & Lo Vuolo, 2013).

Los primeros y más clásicos expositores de esta corriente son Hall & Soskice (2001). Según estos autores, es posible identificar dos variantes principales del capitalismo en base a cómo se configuran lo que consideran son cinco dominios institucionales clave. Estos son: a) el gobierno corporativo, donde se resuelve lo relativo a las inversiones y acceso al financiamiento; b) las relaciones industriales; c) las relaciones inter-firmas, es decir, entre empresas, proveedores o clientes; d) el sistema educativo y de formación; y e) la esfera de las relaciones de las firmas con sus empleados. Tal como se aprecia en la selección de las esferas institucionales clave, los actores empresariales cumplen un rol central para este enfoque. Las empresas son “actores de cuya respuesta agregada a los desarrollos de la economía internacional surge la performance económica nacional” (Hall & Soskice, 2006, p. 573). Esta propuesta toma distancia de la idea de considerar sólo al Estado como foco para entender las variantes del capitalismo y la configuración económico-política de estas. Se incorpora el papel de las firmas, pero también se amplía la explicación de su funcionamiento al entorno institucional complejo. Esto quiere decir que además

---

<sup>2</sup> Señalan Aguirre & Lo Vuolo (2013) que los enfoques institucionalistas centrados en actores se sostienen en dos supuestos básicos. El primero es que los actores interactúan de forma estratégica persiguiendo objetivos específicos, y el segundo, que los objetivos, las estrategias y los comportamientos de los actores son sensibles al contexto. Esto significa que son diferentes las percepciones, las preferencias y las respuestas de los actores frente a perturbaciones externas, constreñimientos y oportunidades, en función de los esquemas institucionales con los que interactúan (Scharpf 1997).

de las firmas, los mercados y las instituciones legales que acompañan su funcionamiento, se consideran otras instituciones no mercantiles que afectan la coordinación de los actores en los procesos productivos. Así se incluyen por ejemplo las instituciones informales persistentes, cuestión de gran relevancia para el caso latinoamericano tal como iremos viendo más adelante.

Se considera que estos entornos institucionales generan dependencias de trayectoria. Esta idea de la dependencia de trayectoria fue desarrollada por Pierson (2000). La premisa de sus ideas es que el conjunto de organizaciones e instituciones que se desarrollan conjuntamente durante largos períodos en una sociedad, se refuerzan mutuamente. Se produce entonces un proceso de reajuste continuo entre estas y las instituciones resultan del legado de un determinado proceso histórico. Si bien la acción de los actores sociales puede impulsar cambios lo que sucede, en general, es que se refuerzan las instituciones al verse moldeadas las preferencias estratégicas de estos por su entorno. Se produce por tanto un tipo de retroalimentación en la que predomina la estabilidad institucional. El supuesto aquí es que los actores y las instituciones buscan resolver los problemas desde su propia configuración. “Individuos, grupos y organizaciones llevan adelante procesos adaptativos en torno a una trayectoria institucional determinada y los costos de revertirla se incrementan con el paso del tiempo. Cambiar una trayectoria institucional implica enfrentar la potencial resistencia de todos aquellos actores que hayan adaptado sus estrategias individuales al sistema de relaciones que conforma un tipo de variedad de capitalismo” (Aguirre & Lo Vuolo, 2013, p. 14). Así desde este enfoque se supone y explica la resistencia al cambio en las formas de organización de la economía política. Los cambios más bien tienden a ser graduales dentro de una misma trayectoria. Desde esta perspectiva, este es un enfoque útil para explicar períodos de continuidad institucional o transformación gradual, tal como el que abordamos.

Una última idea que introduce el enfoque VdC y que nos interesa mencionar aquí es la de las complementariedades institucionales. Esto se refiere a que el funcionamiento y el desempeño de una institución afecta el de otras instituciones. A partir de las características de estas complementariedades institucionales es que se han ido estableciendo las diferentes propuestas de variedades del capitalismo. Desde esta perspectiva, no resulta pertinente comparar estructuras institucionales aisladamente, sino que se deben observar estas en relación con otras para comprender su real funcionamiento en una sociedad. “La clave para el análisis entre los diferentes tipos de capitalismo no se

encuentra solamente en el estudio de las distintas esferas, sino, sobre todo, en las relaciones funcionales complementarias entre estas esferas” (Bogliaccini & Filgueira, 2011, p. 5)

Ahora bien consideramos estos elementos conceptuales introducidos por VdC interesantes y muchos de ellos pertinentes para nuestro estudio, pero también atendemos a las críticas que se les han realizado. Nos resulta especialmente útil para esta investigación el enfoque institucional centrado en los actores que nos propone, ya que nos sitúa en la dimensión política que es desde donde realizaremos el análisis en esta investigación. También las ideas de complementariedad institucional y el rol de las firmas, que nos traslada al poder no sólo de ellas sino del funcionamiento del mercado del trabajo en la coordinación social. Por último, el vínculo con el enfoque de las dependencias de trayectoria también es algo que nos interesa particularmente. De todas maneras es necesario aclarar que no consideraremos este enfoque en todo su despliegue conceptual, sino más bien lo utilizaremos para abordar aspectos puntuales en el estudio. El punto que nos interesa desarrollar en este apartado tiene relación principalmente con las variantes propuestas por VdC, y específicamente con la existencia de una variedad de capitalismo que destaca el papel de las jerarquías en la coordinación de las instituciones y los actores para el caso latinoamericano.

Las variantes inicialmente propuestas por este enfoque son las Economía de Mercado Liberales (EML) y las Economías de Mercado Coordinadas (EMC). Si bien estas corresponden a tipos ideales, Hall & Soskice (2001) consideran que Estados Unidos es el prototipo de las EML y Alemania de las EMC. Las EML se caracterizarían por el rol central del mercado en la coordinación de las actividades de las firmas, mientras que las EMC por la interacción estratégica entre las firmas y otros actores en el marco de instituciones en la construcción de acuerdos. El peso de los sindicatos y la negociación colectiva es mucho mayor en las segundas que en las primeras. Luego, los autores también reconocen un tipo de Economías de Mercado Mixtas (EMM) que serían aquellas en proceso de transición y que aún no se consolidan en alguno de los dos tipos expuestos.

A estos tipos iniciales se han ido sumando posteriormente otras propuestas de variantes. Amable (2003) propone cuatro subtipos dentro de la EMC: el social-demócrata, el continental-europeo, el mediterráneo, y el asiático. Bogliaccini & Filgueira (2011) analizan comparadamente estas variedades del capitalismo para el Cono Sur de América Latina. Otros autores como Schmidt (2007) y Martínez, Molyneux et al (2009) en cambio señalan que Latinoamérica

comparte características con la variedad que se ha identificado como el modelo mediterráneo. El primer debate en la región es respecto a si se considera América Latina en su totalidad como una variedad diferente a las ya identificadas (Schneider, 2009; Schneider & Karcher, 2010; Schneider & Soskice, 2009) o si presenta también una diversidad interna (Bizberg & Théret, 2012; Etchemendy, 2011; Undurraga, 2014). El segundo debate se da entre quienes consideran que la región corresponde a una sola variante. La cuestión allí es si esta se puede identificar con uno de los tipos que han surgido en análisis de los países de Europa Occidental y Estados Unidos o si corresponde a una variedad propia.

En esta investigación consideramos la última idea, es decir, que Latinoamérica corresponde a un tipo de variedad del capitalismo diferente. Específicamente consideramos la propuesta de Schneider (2009), quien señala que en Latinoamérica se desarrollan Economías de Mercado Jerarquizadas (EMJ). Estas se caracterizan por la presencia de grandes grupos económicos locales de propiedad familiar que se encuentran vinculados con grandes empresas multinacionales (sobre todo durante las últimas décadas). Estos grupos económicos invierten en actividades diversas, constituyendo grandes holdings con alto poder y participación económica a nivel nacional. De aquí deriva el carácter jerárquico que se identifica para la región, que se asocia a esta forma corporativa y a la configuración del poder de las firmas a nivel nacional.

Las relaciones laborales, por su parte, son atomísticas en esta variedad y en algunos sectores incluso están desprovistas de instituciones mediadoras. Esto se explica por la baja densidad sindical en relación con el total de la fuerza de trabajo, característica que ha sido histórica para la región y que se ha incrementado de manera importante con las transformaciones neoliberales. También influye el alto porcentaje de empleo informal que ha mantenido a una parte importante de la fuerza de trabajo fuera de los márgenes de la regulación laboral. Este porcentaje también se ha incrementado con las transformaciones del trabajo durante las últimas décadas y es uno de los puntos en debate aquí. Por último, la alta rotación de personal también sería una característica de las relaciones laborales en estas economías. Esto hace que aunque la densidad de la regulación formal pueda ser incluso mayor que en algunos países de las EMC, la efectividad<sup>3</sup> de esta regulación sea baja (Aguirre & Lo Vuolo, 2013). Bensusán (2006, 2007) justamente aborda este punto en el marco del proyecto “Legislación

---

<sup>3</sup> Según Weller (1998) la efectividad de la legislación laboral se puede entender como la capacidad para lograr los efectos que se propone alcanzar a través de ella y para proteger a los más débiles del mercado del trabajo.



laboral y trabajo decente en contextos de bajos ingresos” desarrollado por el Instituto Internacional de Estudios Laborales de la OIT y que examina la efectividad de la legislación laboral en la protección de los trabajadores en los países en desarrollo. Para esta autora en todo caso, el problema es sobre todo de diseño institucional. Ella observa que existe un desajuste entre la realidad del mercado laboral regional y la regulación de las relaciones laborales, tanto individuales como colectivas. Aunque sí reconoce que esta insuficiencia se articula con la falta de recursos sindicales, así como de los aparatos de fiscalización y de la aplicación de las normas laborales, no considera el poder empresarial en su análisis. Para el enfoque de las variedades del capitalismo y el modelo EMJ en cambio, las características descritas influyen en que se favorezcan los acuerdos jerárquicos beneficiosos para los empleadores y las asociaciones gremiales (Aguirre & Lo Vuolo, 2013; Schneider, 2009; Schneider & Karcher, 2010). Pero ambas explicaciones no son excluyentes desde nuestra perspectiva. Consideramos que la manera como se relacionan los actores es producto de varios factores entre los que cuenta la distribución del poder y los privilegios, y ello influye directamente sobre el diseño institucional.

Otro punto en que hay coincidencia entre diversos autores, y que también considera el modelo EMJ, es que las relaciones laborales en América Latina han sido históricamente mediadas por el Estado (Bensusán, 2006, 2007; R. B. Collier & Collier, 1991; Cook, 2006). Así las relaciones industriales estarían fuertemente estructuradas por regulaciones verticales. Las emitidas por los gobiernos nacionales, y desde la perspectiva expuesta las aplicadas por la jerarquía de las firmas. Las negociaciones por tanto más que tripartitas, son casi siempre bipartitas. Esto es entre el Estado y cada uno de los actores laborales por separado. Con el Estado al centro y considerando el fuerte presidencialismo latinoamericano, estas negociaciones resultan ser bastante sensibles a los cambios de orientación política de los gobiernos.

En definitiva, el modelo plantea que “las jerarquías impregnan el corazón de las relaciones capitalistas en Latinoamérica más que en ninguna parte”. Y esto no significa que el mercado y la propiedad privada no estén fuertemente presentes, pero las jerarquías cumplen un rol fundamental en la articulación del sistema. Comparativamente con lo que sucede en los otros modelos expuestos, las jerarquías aquí reemplazan o atenúan las relaciones de mercado y las relaciones coordinadas (Schneider, 2009, p. 555).

El efecto de las jerarquías es estudiado por Schneider en sus artículos con

Soskice (2009) y Karcher (2010). En el primero indaga en el efecto de la jerarquía sobre la desigualdad económica que ha sido históricamente característica en Latinoamérica. Mientras que el segundo investiga las complementariedades negativas que refuerzan estas desigualdades desde el mercado del trabajo. Se reconocen en estos trabajos cuatro efectos directos de las EMJ sobre la (re)producción de la desigualdad. Estos son: (a) la baja cobertura de la negociación colectiva; (b) la existencia de un amplio sector informal; (c) la importancia del capital cultural para el trabajo en un contexto cuya distribución se ve dificultada por la baja integración entre las clases y la alta segmentación del sistema educacional; y (d) la poca eficacia de la formación profesional. Ahora bien, el presidencialismo, aparece para estos autores como una de las características centrales del sistema político latinoamericano. El poder de los presidentes, derivado de los fuertes poderes constitucionales que detentan, persiste en la región. Esto aunque se podría suponer una creciente importancia del poder legislativo y el avance de una mayor proporcionalidad en la representación en el actual contexto democrático post-dictaduras. Pero lo cierto es que siguen habiendo enclaves culturales e institucionales que potencian el uso de comportamientos autoritarios por parte de los gobiernos. Así estos autores, además de los efectos directos de las EMJ sobre la desigualdad, describen a modo de efectos indirectos cómo esta característica del sistema político latinoamericano interactúa con el régimen productivo y mercado del trabajo dentro de esta variedad del capitalismo. Esta complementariedad institucional específicamente es la que consideramos en nuestra hipótesis y la que justifica el foco en la dimensión política para evaluar la dinámica que estudiaremos. Esto lo expondremos en detalle luego en el capítulo 3. A continuación describiremos algunas características generales de la región para la primera década del S.XXI que es el período en el que se focaliza nuestro análisis.

## 1.2. Legado, debate y renovación del capitalismo neoliberal latinoamericano

Abordar la presente investigación desde una perspectiva regional implica no sólo entender las características generales del capitalismo en el continente latinoamericano y aplicarlas a la comprensión del período neoliberal, sino también situar los elementos históricos que lo distinguen de lo que sucede en otras regiones. Al respecto es posible señalar que la principal particularidad histórica que caracteriza el proceso de neoliberalización en Latinoamérica, es que se asocia a la experiencia económica y política de las dictaduras del cono sur de las décadas del 70' y 80' (Cook, 2006; Garretón, 2012). La única excepción es Chile, que lleva adelante las reformas neoliberales durante la dictadura militar de

Pinochet.

De esta manera, el contexto que escogemos como coyuntura o momento inicial a partir del cual realizar el análisis de la configuración del marco de regulación laboral para la primera década del siglo XXI es el proceso de doble transición latinoamericana de fines del siglo XX. Se ha llamado proceso de doble transición porque la transición económica hacia el modelo capitalista neoliberal se produce, en la mayor parte de los casos, en el contexto de transición política post dictadura. La neoliberalización se desarrolla fuertemente vinculada con los legados de ese período y se implementa con particular radicalidad. Especialmente evidente es esto para el caso de los países que enfrentan la transición económica durante el período autoritario mismo. La herencia política autoritaria por una parte y, por otra, las consecuencias culturales e ideológicas asociadas a la situación de crisis económica, política y social que las caracteriza son las cuestiones que acompañan este proceso que iremos revisando en los capítulos 4 y 5.

Las preguntas relevantes en este punto, y que se establecen a la base de nuestra observación, son dos. Por una parte, en qué medida el legado histórico de esta coyuntura interactúa con otros legados histórico-políticos regionales de más larga data influyendo sobre las decisiones políticas recientes. Y por otra, cómo opera esto en la configuración de las leyes a partir de las cuales se articula el marco de regulación laboral durante el período que analizaremos. Y es que tal como lo plantea el enfoque de las dependencias de trayectoria, consideramos que regresar de esta manera a la historia permite identificar momentos originarios a partir de los cuales se establecen pautas en el comportamiento de los actores que refuerzan la institucionalidad establecida.

El recorrido que realizamos toma como punto de partida esta coyuntura inicial de fines del S.XX para nuestro análisis sobre la primera década del S.XXI. Este último, corresponde a un momento en el que está siendo cuestionado el tema de las consecuencias negativas del modelo neoliberal radical implementado durante esa primera etapa. A objeto de contrarrestar dicha tendencia, se comienzan a movilizar proyectos que reorienten las políticas nacionales. Ahora bien, desde la perspectiva aquí expuesta la dinámica de este proceso no puede sino ser entendido en base a los legados que desde el momento de la coyuntura inicial que mencionamos se comienzan a establecer y es por eso que trazamos este camino. Cuánto de cambio realmente hay durante este período o cuán novedosas son las políticas adoptadas, no corresponde señalarlo aún. No al menos hasta explicar cómo se establece este debate y qué vertientes de

renovación política se han ido desarrollando para dicha época.

Ya desde finales de la década del 90' comienza a ser un hecho reconocido el que la política neoliberal radical implementada en América Latina no ha dado los resultados esperados. Esto a pesar de su éxito innegable en el control de la creciente inflación de los años 70'. Diversos informes y recomendaciones emitidas por organizaciones internacionales, tales como la CEPAL, el PNUD y la OIT dan cuenta del fracaso del modelo en términos del elevado costo social que ha implicado. Según el Informe de Desarrollo Humano de 2005, América Latina ha implementado con completo éxito las recomendaciones del Consenso de Washington en términos de la apertura financiera y comercial que alcanza, sin embargo el crecimiento no ha sido sostenido ni tampoco significativo (Filgueira, 2008). Si consideramos las cifras a nivel regional, la tasa de crecimiento total estimada de América Latina<sup>4</sup> bajó, pasando de un 2,1 en el quinquenio 1980-1985 a 1,6 en el quinquenio 1995-2000. Aunque menos abrupto el descenso, también siguen esta tendencia Chile y Argentina, con una caída de la tasa de crecimiento de 1,6 a 1,4 entre ambos quinquenios el primero y de 1,5 a 1,1 el segundo (CEPAL, 2012b). Según el trabajo de Ocampo (2005) el aumento del índice ponderado de productividad total de los factores de las diez economías latinoamericanas de mayor tamaño tampoco registra un aumento importante. Este no supera el 1% entre 1990 y 1997.

Por su parte, el aumento de la pobreza y desigualdad también ha sido tema de debate y crítica respecto a las consecuencias del modelo neoliberal adoptado. El porcentaje de población bajo la línea de la pobreza en la región aumentó de un 40,5 en 1980 a un 43,8 en 1999. En Argentina la incidencia de la pobreza en personas pasó del 17,7% al 27,1% entre los años 1993 y 1998, mientras que el coeficiente de Gini aumentó de 0,463 a 0,504 en ese período. Mejores resultados en relación con la pobreza ha tenido Chile durante la década del 90', ya que esta bajó de un 38,6% a un 20,2% entre los años 1990 y 2000. Pero el aumento había sido importante ya entre 1970 y 1987, donde los hogares por debajo de la línea de la pobreza pasan del 17% al 38% (Borón, 2003a). Luego, los altos índices de desigualdad y concentración del ingreso se mantienen durante este período en este país que presenta un coeficiente de Gini de 0,5 (Ministerio del Trabajo,

---

<sup>4</sup> Las cifras utilizadas aquí sólo incluye la región de América Latina, que para CEPAL es la que se constituye por los países de América del Sur y Centro América. Estos son: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Guayana Francesa, Islas Malvinas, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay, República Bolivariana de Venezuela, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.

Empleo y Seguridad Social Argentina; CEPAL, 2012). Estos resultados muestran un escenario negativo a pesar del incremento del gasto público que tuvo la región entre 1990 y 2001 con el retorno de los sistemas democráticos (CEPAL, 2006; Garretón, 2012).

En el ámbito laboral, la promesa neoliberal apuntó a favorecer la recuperación económica, impulsar el crecimiento y aumentar la generación de empleo. Uno de los principales argumentos esgrimidos en esta línea es que las regulaciones y controles institucionales generan altos costos laborales y fuertes ineficiencias en el mercado laboral. Así se explicaría por ejemplo la existencia de un importante sector informal urbano. De este modo, una reducción de las regulaciones permitiría al mercado laboral equilibrarse y mejorar su eficiencia en favor de un aumento del empleo. Por el contrario, se ha constatado que el aumento del empleo prometido no ha sido como se esperaba y en su lugar se ha impulsado un modelo de trabajos altamente precarios. Dirá la OIT en su informe mundial sobre el empleo 1998-1999: “la situación mundial del empleo sigue siendo desfavorable y muy preocupante (...). En la mayoría de las regiones el nivel de desempleo sigue siendo alto y, si bien en algunas de ellas el empleo ha crecido al mismo ritmo que la fuerza de trabajo, esto no basta por sí sólo para reducir los elevados niveles que ha alcanzado el desempleo. (...) Además, entre un 25 y un 30% de la fuerza de trabajo de todo el mundo (que asciende a 3.000 millones de personas) está subempleada, puesto que estos trabajadores no pueden trabajar a tiempo completo, a pesar de estar dispuestos a hacerlo, o están recibiendo una remuneración por debajo del salario mínimo vital” (OIT, 1999:9). Por su parte, las tasas de desempleo abierto aumentaron para toda la región siendo de un 6,7 en 1980 y llegando a un 8,8 el 1999 (Klein & Tokman, 2000). Según los datos disponibles, entre los años 1990 y 1999 esto es evidente tanto para Argentina como para Chile. En el primer país de un 7,4 a un 14,3 y en el segundo de un 7,8 a un 10,1 (CEPAL, 2012b).

Por su parte las reformas laborales de corte neoliberal dieron paso a fenómenos tales como la introducción de la flexibilidad en el margen a través de una serie de contratos alternativos atípicos y el aumento del número de trabajadores sin contrato escrito. Si bien en principio ninguno de estos debería suponer una protección laboral inferior a la del contrato típico el hecho cierto es que las características de la estructura de regulación laboral en la región, así como la mayor dificultad de control e inspección de estos contratos, han dado paso a una mayor informalización y precarización de los trabajos. Así, por ejemplo, entre los años 1980 y 1999 el empleo informal para Latinoamérica, asociado a la

definición productiva de informalidad<sup>5</sup> se ha expandido de un 40% a un 48% (Klein & Tokman, 2000). El asociado a la definición legal<sup>6</sup> también aumenta aunque en una proporción menor si consideramos el promedio para la región. Según datos de la OIT para América Latina, el porcentaje de trabajadores asalariados que no cotizan para la seguridad social aumenta un punto entre los años 1990 y 1999 (OIT, 2010). En Chile y en Argentina, el proceso de informalización asociado a la nueva fase neoliberal no se produjo principalmente en lo que corresponde al sector informal. Es más la informalidad productiva descendió durante la década del 90 de un 42,9% (1990) a un 36,9% (2000) en Chile y de un 48,7 (1992) a un 44,2 (2000) en Argentina. Estos países se vieron afectados más bien por el aumento de las cifras de informalidad legal, esto es de asalariados que no están cotizando en el sistema de previsión social. Este tipo de informalidad se vincula con el problema de la merma de la protección de los trabajadores y la baja de las pensiones vinculadas al empleo. En Chile el volumen de este tipo de informalidad es bastante estable y su comportamiento durante la década presenta un aumento aunque menor con cifras que pasan de un 21,4 % (1990) a 23,7% (2000). En Argentina en cambio este tipo de informalidad es incluso superior al promedio latinoamericano y el ascenso en el volumen de trabajadores informales es importante durante la década con cifras que van de un 31,2% para el año 1992 a un 37,1 en 1998 (SEDLAC, 2015).

Desde esta perspectiva la informalización, que es una de las consecuencias importantes de la nueva fase capitalista (Klein & Tokman, 2000; Portes, 1990; Tokman, 2001), se ve reforzada por el proceso de desregulación neoliberal. La tendencia a una mayor informalización es especialmente relevante para el caso de América Latina, que siempre ha contado con un importante volumen de informalidad económica y laboral. Se ha estimado para esta región que existe una conexión sistémica con la economía formal. Es decir, la economía informal es un componente integral de las economías nacionales totales y no un apéndice de ellas. Incluso tiende a desarrollarse bajo cierta tolerancia oficial. Ahora bien las transformaciones neoliberales disponen de un escenario ventajoso para las actividades no reguladas. Dirá Portes (1990) que en tanto la economía informal se caracteriza por el hecho principal de situarse fuera de los límites de lo que está

---

<sup>5</sup> Definidas en función del tipo de trabajo o actividad, se considera en este tipo de definiciones las actividades de baja productividad, marginales o baja calificación. Se contabilizan en esta cifra el trabajo por cuenta propia no calificado, los empleados no remunerados de empresas familiares y los asalariados en microempresas (menos de 5 trabajadores).

<sup>6</sup> Esta definición vincula la informalidad al incumplimiento de leyes de protección laboral y seguridad social (SEDLAC).

regulado por las instituciones de la sociedad, es de esperar que cualquier cambio en estos límites institucionales de reglamentación ocasione un reordenamiento en la relación formal/informal. Para este autor, la novedad es que en el capitalismo global neoliberal la informalidad crece aún en economías altamente institucionalizadas y a costa de las relaciones de trabajo ya formalizadas. Es por esta razón, que no puede ser considerada esta informalización como una extensión de lo que ya venía sucediendo. Ya no toda la informalidad puede explicarse como la persistencia de actividades de supervivencia entre los pobres urbanos<sup>7</sup>, sino que ha ido atravesado a otros segmentos laborales incluso en los sectores más modernos de la economía.

Las transformaciones en el ámbito laboral refuerzan el avance de un proceso general de precarización y/o exclusión, tal como lo veremos en el capítulo 5. Los cambios descritos se sitúan en un contexto de debilitamiento de los derechos sociales y la fisura del marco institucional proteccionista que hasta entonces operaba (Antón, Vaquero, Rodríguez, Abalde, & Añon, 2000; Goldin, 2007). Dirá Therborn (2003) al respecto que el capitalismo neoliberal activa tendencias autodestructivas creadas por el poder del mercado. Con la competencia se activan mecanismos cada vez más intensos de exclusión, desafiliación, fragmentación y/o segmentación social que afectan a gran parte de la población (Anderson, 2003a; Castel, 1997, 2004, 2010; Castells, 1997; Therborn, 2003). Esto aparece como una de las consecuencias más profundas de este nuevo período capitalista, y veremos más adelante como ello opera en el ámbito laboral.

Con todo lo anterior se reconoce ya hacia el final de la década del 90' que algunos de los principales supuestos del modelo no se cumplen (Klein & Tokman, 2000; Ocampo, 2005). Los costos sociales de las reformas introducidas con el Consenso de Washington son importantes para la región e incluso los organismos internacionales promotores de este así lo reconocen. Mientras que por un lado se desarrollan estos diagnósticos y las presiones de las instituciones internacionales por corregir algunos aspectos del modelo, de otro se producen los tratados de libre comercio y el ascenso al poder de diversos gobiernos de

---

<sup>7</sup> Portes considera que expansión de las actividades informales en un contexto de reglamentaciones proporciona un nuevo sentido histórico al proceso actual de aumento de la economía informal. La aparición de dicha informalización después de un largo período de control institucional es la causa que antiguas formas de producción y empleo, aparezcan como nuevas.

izquierda. Se habla incluso de una nueva ola de izquierdas latinoamericanas<sup>8</sup>. Esta conjunción impulsa las posibilidades para una renovación de las orientaciones políticas en la región. Aparecen las condiciones para desarrollar propuestas que se enfrenten a los altos niveles de desigualdad y desprotección social, entendida como consecuencia de las reformas adoptadas en las décadas anteriores.

Surgen en este contexto diversos proyectos, muchos de los cuales son impulsados por los nuevos gobiernos. Se sugieren principalmente dos hipótesis para interpretar este fenómeno de movilización de los proyectos políticos en la región. La primera de ellas considera que se pueden identificar de manera más o menos clara los proyectos izquierdas latinoamericanas para este período (Dirmoser, 2005; Lozano, 2003; Petkoff, 2005; Vilas, 2005). Por una parte, una izquierda que es más pragmática, moderada y alejada de las viejas utopías de izquierda. Esta vertiente la representan los gobiernos de Chile, Brasil, Argentina y Uruguay. Y por otra, una vertiente más radical encarnada en las experiencias de Venezuela, Bolivia, Ecuador y México<sup>9</sup>. La segunda discute esta agrupación en dos tipos de izquierdas y plantea que aunque las izquierdas latinoamericanas contemporáneas comparten el objetivo de mejorar la situación social y superar la agenda neoliberal, en cada país la izquierda asume una forma específica. Esto en función de las herencias institucionales del neoliberalismo, el lugar de los movimientos sociales, las propias trayectorias históricas y la configuración de los partidos de izquierda (Garretón, 2012; Ramírez, 2006).

Más que excluyentes, ambas hipótesis nos parecen útiles para entender la situación pero desde distintas perspectivas. Es un hecho que las condiciones de las izquierdas son diferentes en cada país, de tal manera que las características de cada proyecto político son particulares. Pero también es cierto, que desde la perspectiva de la comparación podemos poner el foco tanto en las diferencias

---

<sup>8</sup> No debatiremos aquí respecto a los límites del eje izquierda-derecha en la región, ya que ello supera las pretensiones de la investigación. Utilizaremos la denominación tal y como se utiliza en la bibliografía revisada y que incluye en el debate respecto a las nuevas izquierdas latinoamericanas a los sectores de centro-izquierda. Para más detalles ver los números 197 (2005) y 205 (2006) de la Revista Nueva Sociedad en: <http://nuso.org/archivo>. La intención aquí al hablar del ascenso de las nuevas izquierdas responde más bien a la necesidad de entender cómo se va interpretando la aparición en Latinoamérica de nuevos proyectos políticos para la década que investigamos. Se asume con ello el riesgo de denominar izquierda a un amplio espectro de proyectos sin profundizar en su análisis ideológico.

<sup>9</sup> Analizando esta vertiente autores como Sader (2008) y Ramírez & Minteguiaga (2007) han planteado la existencia de una etapa posneoliberal. Bajo esta perspectiva, los autores reconocen la desmercantilización de la sociedad como el eje central del cambio de política.



como en las similitudes, y es lo último lo que aquí nos proponemos. Para este objetivo nos resulta útil el enfoque que agrupa las diferentes trayectorias nacionales en función de dos categorías de renovación de las izquierdas. Aquí consideramos dos casos de las izquierdas más moderadas o progresista, que es justamente donde creemos es posible observar los elementos que contribuyen a la reproducción del modelo neoliberal en el contexto de las críticas, discursos y proyectos que van surgiendo.

Como progresismo también se ha clasificado a estas vertientes más moderadas en Latinoamérica. Esto en alusión a la denominación que ha recibido la respuesta al proyecto neoliberal provenientes de sectores de centro, socialdemócratas o de izquierda del espectro político del mundo occidental europeo<sup>10</sup>. Giddens (1999) que es uno de los principales exponentes en esta línea que se ha denominado también Tercera Vía, señala que el progresismo supone los esfuerzos de los partidos socialdemócratas de todo el mundo por repensar sus políticas luego de la caída del Muro. Esta corriente surge en Europa a fines de los 90' a partir del debate sobre las posibilidades de compatibilizar la profundización de las democracias con el desarrollo del mercado capitalista<sup>11</sup>. Así el progresismo corresponde a una corriente política no homogénea que busca plantear alternativas al discurso único neoliberal en democracia y se define principalmente en base a esta oposición. Este se sitúa lejos del pensamiento y las políticas de la izquierda clásica que decaen con el fracaso de los socialismos reales. En definitiva, el progresismo nace como el proyecto de la centro-izquierda Europea para la modernización de la socialdemocracia. Este modelo de pensamiento renovado de la izquierda socialdemócrata predomina un enfoque no clasista, de mayoría ciudadana. Por otra parte, se apuesta por el desarrollo de la solidaridad y el desarrollo de un Estado asegurador, en el entendido que con ello se aportarían derechos sociales y contribuiría a la neutralización de las desigualdades (Garretón, 2012).

En Latinoamérica el progresismo se desarrolla también con presencia de los partidos de centro. Surge como respuesta al modelo neoliberal, al mismo tiempo que como un proyecto para profundizar las democracias emergentes tras

---

<sup>10</sup> Dirá Feres (2008) que el uso de la noción de progresismo tiene la funcionalidad política de difuminar la posición de estas respuestas respecto a las categorías tradicionales. Esto en la medida que la tradicional clasificación entre izquierda, centro y derecha se ha desdibujado. Asimismo las clásicas diferenciaciones entre liberalismo y socialismo. Ya los propios partidos y segmentos dentro de ellos, así como sus adherentes individuales, no se autodefinen en ellas.

<sup>11</sup> Se reconocen en esta línea al Nuevo Laborismo en Gran Bretaña, la Centrosinistra en Italia, la alianza con los verdes en Alemania y la Gauche Plurielle en Francia.

el período autoritario. Garretón (2012, p. 50) considera como hito inicial del progresismo en la región, el Consenso de Buenos Aires de 1999. Este es el resultado de la reunión del Consejo de la Internacional Socialista y en él se reconoce el desafío de “vincular los avances materiales con el progreso social en un nuevo consenso que asegure que las consideraciones políticas van a prevalecer sobre las puramente económicas”. El Consenso aprueba la economía de mercado, pero rechaza la sociedad de mercado. Este rechazo a la sociedad de mercado por tanto es el eje fundamental del acuerdo progresista en Latinoamérica, tal como se menciona en la bibliografía al respecto (Elías & Abdala, 2006; Ermida, 2007; Feres, 2008; Garretón, 2012; Mancero & Mena, 2010; Martner, 2009, 2011a; Papa, 2004; Quiroga, Canzani, & Ensignia, 2009).

Para los países moderados, se pueden reconocer entre las políticas más relevantes de este proceso: las reformas a los sistemas de seguridad social, el establecimiento de sistemas de transferencias de ingresos (como las transferencias condicionadas), la implementación de programas sociales integradores y la dinamización de negociaciones salariales (H.-J. Burchardt, 2006; H. Burchardt & Weinmann, 2012; Ermida, 2007; Feres, 2008; Garretón, 2012; Martner, 2011b; Martner, Ermida, Porta, Bianco, & Martins, 2009; Quiroga et al., 2009; Sader, 2008).

En definitiva, desde fines de los 90' América Latina comienza a enfrentar un giro en la tendencia de sus políticas y esta es una cuestión que resulta interesante de observar. Más allá de los resultados finales de este viraje, aparece como un hecho que se comienza a atravesar “un punto de inflexión en la historia corta en América Latina que indica una desnaturalización en la relación entre globalización y neoliberalismo, y el pasaje a una situación de transición” (Mancero & Mena, 2010, p. 12). Emerge la mirada crítica a la radicalidad del modelo y la desnaturalización de muchas de las ideas que estuvieron a la base de su implementación. Comienzan a renovarse los enfoques de política y aparecen, o en algunos casos resurgen, principios como el de la solidaridad y la protección social. Sin duda con distintas intensidades, comienzan a impulsarse ciertos procesos de reajuste del neoliberalismo latinoamericano. Tal como lo señala Burchardt (2006, p. 8) ha surgido entonces en América Latina, más que en ninguna otra parte del mundo, la posibilidad para el desarrollo de una nueva política.

Frente a esto Garretón (2012) concluye que la región se enfrenta a la reformulación de la problemática socio-histórica latinoamericana. Con esta idea,

alude a la configuración de una unidad problemática o eje central en torno al cual otros ejes se articulan durante un período y que por tanto lo caracteriza. Ejemplos de problemáticas socio-históricas son la construcción de los Estados Nacionales independientes en el S.XX o la integración de las masas populares y clases medias en un nuevo modelo de desarrollo durante las décadas del 20' y 30'. Desde su perspectiva en Latinoamérica el eje central de la nueva problemática socio-histórica es la generación de una nueva matriz socio-política, esto es de una nueva matriz de relaciones entre el Estado y la sociedad (Garretón, 2009).

Así, en términos generales se reconoce un proceso de transición que se caracteriza por la transformación relativa de las formas neoliberales, pero convenimos que constituye una fase híbrida y heterogénea de negación de estas. Para comprender la dinámica del reajuste que se está produciendo es necesario analizar las continuidades y rupturas desde la época de implementación del modelo neoliberal radical latinoamericano. De ahí la importancia de la investigación que aquí presentamos. Tomaremos los casos de Chile y Argentina, que corresponden a proyectos moderados de renovación política, para analizar la dinámica de este giro en el ámbito laboral. De manera más específica aún, observaremos la configuración del marco regulatorio para la década del 2000 y el proceso de reformas que lo constituyen. Tal como veremos en el siguiente apartado, focalizar el análisis en las transformaciones del ámbito laboral da muchas posibilidades para la comprensión del contexto político más amplio

Antes de pasar a esa especificidad, describimos aquí las principales características que se han ido reconociendo vinculadas a este cambio de políticas en los países moderados.

En primer lugar se reconoce la necesidad de que la esfera pública avance respecto a la esfera mercantil. Se diagnostica la necesidad de fortalecer el rol del Estado en la sociedad de mercado, recuperándose la importancia de las políticas públicas en general y de las políticas sociales en particular. Al respecto en el Foro Anual de la Red de Fundaciones Progresistas del Cono Sur<sup>12</sup> del año 2008 se señala que parte de “la respuesta a esta situación se vincula directamente con la

---

<sup>12</sup> Encuentro Anual de fundaciones, líderes y centros cercanos a los partidos o movimientos políticos progresistas en el cono sur realizado. Este encuentro es organizado por la Red de Fundaciones Progresistas del Cono Sur y la Friedrich Ebert. La Red está conformada por las siguientes organizaciones: a) Fundación Chile 21, próxima a los partidos de la Concertación de Partidos por la Democracia; b) Fundación Perseo Abramo, vinculada al Partido de los Trabajadores del Brasil; c) Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES) de Argentina; d) Fundación Líber Seregni, cercana al Frente Amplio de Uruguay.

necesidad de un Estado fuerte –no necesariamente grande, ya que es una cuestión de capacidades más que de tamaño– que tenga poder de intervención y lo ejerza criteriosamente, asumiendo las formas que la historia, la economía, la sociedad y las características de cada país requieran.” (Quiroga et al., 2009, p. 11)

Por otra parte se reconoce la discusión en torno al fortalecimiento de la democracia. Se cuestiona el enfoque más procedimental de la democracia neoliberal, relevándose la necesidad de establecer un sistema democrático que comprenda una ciudadanía basada en derechos, apoyada en amplias posibilidades de participación y que asegure la igualdad de oportunidades y resultados. Esto implicaría la necesidad de refundar la esfera pública con un enfoque de derechos, con la presencia de un Estado fuerte, una reivindicación del rol de la política y un viraje interventor en las políticas públicas y sociales. Respecto a esto último en el Foro Anual ya citado se señala que las políticas sociales progresistas “no se conciben aisladas, sino articuladas de maneras diversas con los actores colectivos que son el soporte de los proyectos de cambio. Estas políticas sociales adquieren importancia en tanto no se limiten a un mero rol compensador y asuman un papel de promoción, de eliminación de desigualdades, en definitiva, de realización efectiva de ciudadanía.”(Quiroga et al., 2009, p. 12).

Un tercer consenso en el debate es que se reconoce la necesidad de hacer frente a la desigualdad y mejorar las condiciones para la inclusión social. Con los cambios impulsados por la implementación del modelo neoliberal se ha producido un aumento de la población que se mueve por fuera del sistema de protección asociado al trabajo, así como de la cobertura de la seguridad social. En gran medida esto es producto de los cambios en el mercado laboral a partir de la flexibilización en el margen de las categorías laborales clásicas.

Hasta la introducción de las reformas desreguladoras del Consenso en América Latina, el contrato por tiempo indefinido constituía la forma jurídica hegemónica de la relación individual de trabajo. Dicho contrato tenía por objetivo asegurar la estabilidad del trabajador en su puesto. Los cambios introducidos en las reformas laborales neoliberales tuvieron como orientación predominante la introducción de la flexibilización al margen. Esto es la introducción de contratos atípicos de diversa naturaleza, que permiten contratar personal bajo formas más flexibles con menores costos laborales. Estos nuevos contratos constituyen acuerdos por tiempo fijo que eliminan los costos de despido y abaratan el costo de contratación de grupos específicos. También se promueve la externalización de la relación laboral mediante la subcontratación de

servicios, el trabajo a domicilio, el teletrabajo y otras formas más flexibles y de menor costo (Klein & Tokman, 2000). Se han diversificado las condiciones de contratación de los trabajadores dando paso a una serie de contratos alternativos y también ha aumentado el número de trabajadores sin contrato escrito. Disminuye con ello la cobertura de la seguridad social en tanto la principal estrategia de integración para ambos casos sigue siendo de corte Bismarckiano. Esto es que se focaliza la integración de los trabajadores a través del trabajo formal remunerado y se diferencia del modelo Beveridgiano que brinda cobertura a toda la población independiente de su situación laboral. La historia laboral y las contribuciones al sistema por lo tanto continúan representando una condición que determina el acceso a las prestaciones (F. Bertranou, Cetrángolo, Grushka, & Casanova, 2011; Mesa-Lago, 1978; Ronconi, 2002).

Con esto un número importante de trabajadores se han visto desligados de la cobertura asociada a la existencia de un contrato laboral de carácter indefinido. Al menos durante algunos períodos de su trayectoria laboral. Además bajo el modelo neoliberal las políticas sociales perdieron amplitud y se adoptó una estrategia asistencialista focalizada que se concentra sólo en los grupos más necesitados. Aumenta así el número de trabajadores sin cobertura de los sistemas de protección y seguridad social, y con ello la dependencia de las redes familiares e informales de protección. Al respecto la CEPAL (2006) ya a mediados de la década del 2000 señala que se deben cambiar las características de los sistemas de protección social en Latinoamérica y El Caribe. La solidaridad y la universalización se consideran fundamentales para mejorarlos. Se propone la necesidad de cambios en la institucionalidad y el pacto social entre los diversos actores del Estado y la sociedad civil para avanzar en esa dirección.

La relación entre las políticas sociales, laborales y de seguridad social entonces es un punto fundamental respecto al desafío de la creciente desigualdad. El empleo constituye el punto de entrada y salida al sistema de protección, de tal manera que las políticas laborales resultan fundamentales en la consolidación de un proceso de transformación efectiva del modelo neoliberal.

Por último, esta idea se relaciona con el cuarto punto de acuerdo y que también se reconoce como un desafío en este proceso nueva fase. La articulación de las políticas sociales con otras políticas sectoriales, entre las que resultan centrales las políticas tributarias y laborales por cumplir un rol fundamental en la configuración de las desigualdades (Quiroga et al, 2008).

De los ejes mencionados, podemos señalar el avance de la esfera pública

respecto a la mercantil se evidencia claramente en las políticas y estrategias de desarrollo que se han ido adoptando en la región. Se rearticula por tanto la relación entre Estado, Mercado y Sociedad, adquiriendo el primero un nuevo protagonismo. Se reformula su participación en el aseguramiento del bienestar. Sólo en algunos países vuelve a asumir funciones económicas, pero no ya bajo la lógica del Estado productor. Evidentemente no es el rol clásico del Estado bajo la matriz sociopolítica nacional-popular el que asume, sino uno nuevo. Esto es parte de lo que iremos explorando en nuestro análisis respecto a la configuración del marco de regulación laboral en América Latina. Ahora bien, desde la perspectiva de la utopía liberal, esto es tremendamente interesante porque una vez más queda de manifiesto el fracaso del mercado como articulador exclusivo del bienestar, cuestión que había sido ampliamente aceptada con el modelo neoliberal.

### 1.3. El foco en las regulaciones laborales

Nos planteamos como objetivo analizar un ámbito de central importancia para la reproducción del modelo. Este es el de la actividad normativa de la política laboral, fuertemente afectado por un proceso de flexibilización, desregulación<sup>13</sup> y rebaja en la protección durante el período de implementación de las reformas estructurales neoliberales. Considerando la idea de las complementariedades institucionales que resulta fundamental para el análisis de las EMJ latinoamericanas, revisaremos a continuación la estrecha relación que existe entre la dimensión política y este ámbito laboral. El papel del movimiento obrero, su participación en la arena política nacional y el vínculo de este con el Estado, son algunos de los aspectos que adquieren relevancia en esta línea.

Focalizar el análisis en las transformaciones del ámbito laboral da también muchas posibilidades para la comprensión del contexto político más amplio. En primer lugar, una serie de relaciones sociales y configuraciones identitarias se han articulado históricamente en torno a esta dimensión, de tal manera que se le ha considerado como un espacio fundamental de la integración social<sup>14</sup>. Esto tanto

---

<sup>13</sup> Hablamos de proceso de desregulación, porque justamente es lo que deriva del planteamiento neoliberal. Este enfoque señala que se debe eliminar el exceso de regulación estatal, en tanto se asume que impide que el mercado del trabajo se auto regule a partir de la lógica de la oferta y la demanda. Pero tal como lo veremos más adelante, la desregulación se produce más bien en el nivel individual que en el colectivo.

<sup>14</sup> Esta ha sido una opinión generalizada al menos hasta la década del 70<sup>o</sup>. Desde entonces se abre un debate al respecto, en tanto hay quienes consideran que se ha producido una pérdida de la centralidad del trabajo en el mundo de la vida de los trabajadores y la sociedad. Las corrientes

para la participación del individuo en la sociedad, como para la configuración de las relaciones entre distintos colectivos y actores sociales. En segundo lugar, se considera central esta dimensión en relación con diversos ámbitos de la política, tales como la consolidación de la democracia y el avance de la justicia social. Ámbitos que, como hemos expuesto, son centrales en el debate político latinoamericano. Por último, los trabajadores articulados por mucho tiempo en el movimiento obrero constituyen una fuerza sociopolítica fundamental que influye tanto en la configuración de las instituciones centrales de la sociedad capitalista, como en la definición de las políticas nacionales. Con todo lo anterior, consideramos que esta dimensión es un buen lente para observar cómo se configuran las relaciones políticas centrales y algunos que de aquí derivan para impulsar o frenar cambios políticos e institucionales (Campillo & de la Garza, 1998; R. B. Collier & Collier, 1991; Cook, 2006).

Collier & Collier (1991) señalan que en fases cruciales del desarrollo latinoamericano, las políticas laborales han sido una especie de eje coalicional. También consideran que el movimiento obrero o sindical actúa como un actor pivotal en las elecciones de otros actores. Tendría entonces esta dimensión un impacto crucial en la configuración de las políticas nacionales. Esto se explica por el poder político que el movimiento obrero tiene en la región. La importancia de este, dirán estos autores, no sólo radica en su capacidad de acción colectiva sino también en su capacidad para influir sobre la economía nacional, movilizar oposición y dar soporte político al Estado.

Según explica Zapata (2000) en América Latina el poder político del movimiento obrero es muy superior a su peso cuantitativo y es por esta razón que el Estado guarda una estrecha relación con él. Así si bien el nivel de afiliación en la región es bajo, la participación de los trabajadores en la arena política nacional es tremendamente importante. Esto deriva de su ubicación en el sistema económico y político, más que de lo que ha sido el desarrollo sindical propiamente tal. El movimiento obrero por tanto está dotado de una capacidad política que sobrepasa su compromiso ideológico y capacidad de negociación en la esfera de las relaciones laborales.

---

posmodernas y los teóricos de los nuevos movimientos sociales dejan de considerar al trabajador o clase obrera como el sujeto transformador por excelencia. Luego, a principios de los 80' la teoría del fin de la sociedad del trabajo, señala la pérdida del rol central del trabajo por el avance de la tecnología en la sociedad de la información (Gorz, 1982; Rifkin, 1996). Asimismo se discute que el mundo del trabajo deja de ser el espacio privilegiado de generación de subjetividades e identidades (Offe & Keane, 1985)

Merece la pena destacar el rol que juegan las características de la economía latinoamericana en esto. Se produce la centralización del poder de los trabajadores a partir de la ubicación estratégica que estos ocupan en la estructura económica. La alta concentración sobre determinadas actividades económicas y el uso intensivo de trabajo, son cuestiones fundamentales en este aspecto. Por otra parte se encuentran las características de la configuración política de la región, entre las que destaca la alta concentración del poder político.

Con todo lo anterior, se entiende porque la legitimación e integración del movimiento obrero a la institucionalidad nacional estuvo acompañada de un alto grado de control político y social por parte del Estado. Este control se fue cristalizando en el sistema de regulación de las relaciones laborales, tal como lo explican muy bien Collier & Collier en su estudio sobre los períodos de incorporación de la clase trabajadora a la arena política nacional en América Latina<sup>15</sup>. Estos autores resumen de manera muy precisa su trabajo cuando señalan en el prefacio de su libro que “se trata de un análisis sobre la interacción dialéctica entre el control y la movilización de los trabajadores” (p.745).

Ahora bien, el control ejercido por el Estado en el ámbito laboral no sólo se refiere al que se realiza desde la regulación con lo que se denomina la función política del Derecho del Trabajo y que dice relación con la reacción del Estado liberal para integrar e institucionalizar el conflicto del trabajo asalariado y el capital. Sino más bien alude a cómo se estructura la representación de los trabajadores organizados de la mano del este, cuestión que le permite ejercer un control político directo sobre estos. Para explicar este tema respecto a la integración vertical de las sociedades lideradas por el Estado, se ha utilizado extendidamente el concepto de corporativismo en Latinoamérica<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Con período de incorporación se refieren estos autores al primer intento de los Estados de legitimar, institucionalizar y definir la forma del movimiento obrero. Se construyen las instituciones a partir de las cuales se relaciona el movimiento obrero con el Estado, con el capital y con los partidos políticos. Esto sucede en Latinoamérica durante las primeras décadas del S.XX. Este proceso lo incorpora como actor en la arena política y configura una parte importante del campo de relaciones políticas a nivel nacional. En definitiva, el supuesto es que incorporación repercute tanto en las características políticas del actor laboral mismo, como en la de los regímenes políticos nacionales en general. Lipset & Rokkan (1967), Waisman (1982), Lipset (1983), Luebbert (1986), J.Stephens (1986) observan el período de incorporación en Europa. Con el mismo enfoque lo consideran un momento de transición y cambio social fundamental. Ver Collier & Collier (1991)

<sup>16</sup> Ver Collier (1995). Los estudios sobre corporativismo en la región adquieren gran atención académica desde la década del 70' asociado a la ola de regímenes militares. Este concepto ofreció una perspectiva interesante para entender las relaciones autoritarias prevalecientes en dicho



El corporativismo se refiere a un patrón de relación entre grupos de interés, que promueve la estructuración estatal de la representación. Los analistas utilizan este concepto para describir al establecimiento de un sistema de intermediación de intereses monopólico, jerárquicamente ordenado y estructurado por el Estado. También se utiliza este concepto para señalar la extensa tradición cultural e ideológica patrimonialista y estatista en la región. Ambos aspectos (el institucional y el cultural) resultan fundamentales en el análisis de la relación entre el Estado y la representación de los trabajadores en América Latina, tal como iremos viendo en esta investigación.

A través del establecimiento de un sistema oficial y normado de este tipo se generan una serie de constricciones al desarrollo del liderazgo, la organización interna y la gestión de la demanda de las organizaciones de trabajadores. Además se canaliza la interacción de estas con otros actores e instituciones. Se asegura el monopolio de la representación bajo ciertos requisitos, que a su vez actúan condicionando la acción. Dirá Collier que si bien a través de esto busca armonizar las relaciones entre grupos, clases y sectores, esta armonía se funda frecuentemente en una fuerte parcialidad en favor de algunos grupos por sobre otros. Considerando por tanto que el desarrollo de los sindicatos en Latinoamérica ha estado sometido a un esquema de representación corporativa, se concuerda con la idea expuesta por Zapata (2000, p. 375) respecto a que el sindicalismo actúa no sólo como representante de la clase trabajadora, sino también como agente estatal de control de las demandas obreras. Extremando este argumento, el autor dirá además que el “poder del liderazgo sindical deriva más de su capacidad de control de los trabajadores que de su capacidad para influir en las decisiones del Estado”

La cuestión a destacar aquí, es que para abordar la dimensión laboral resulta primordial considerar la existencia en Latinoamérica de un modelo de subordinación de las organizaciones sindicales al Estado (Malloy, 1977; O'Donnell, 1977; Zapata, 2000). Desde el enfoque del corporativismo que mencionamos, esto se puede vincular a la idea de la segmentación introducida por O'Donnell. Para este autor, el esquema corporativo influye de diferente manera a distintos grupos y clases sociales. Así se considera que en América Latina el rol que cumplen las estructuras corporativas moldeando a las organizaciones sindicales es mucho más directo y coercitivo que con las

---

contexto. Algunos de los autores que tratan el tema: Alexander (1962); Anderson (1967); Schmitter (1971); Wiarda (1981); Schmitter & Lehmbruch (1992)

organizaciones de empresarios. Considerar esta particular relación de fuerzas nos permite abordar desde un doble entendimiento la dimensión laboral. Por una parte, considerando la dinámica propia de las transformaciones que se producen en este ámbito para la época que nos interesa. Y por otra, evaluando la articulación de fuerzas entre los actores sociales que interactúan en el proceso de definición de las nuevas políticas laborales.

Considerar esta relación es especialmente necesario para abordar el período de reformas que nos interesa observar. Esto porque en su análisis no se pueden obviar las consecuencias de las transiciones que afectaron a los países de Latinoamérica. Las ligadas a la cuestión política así como las vinculadas a la transición económica neoliberal, y la relación entre ambas. Tal como lo vemos más adelante, las reformas laborales de orientación neoliberal, punto de partida del estudio, se producen con una alta unidireccionalidad estatal asociada a ese período autoritario. Además paralela o posteriormente, según el caso, se adoptan una serie de medidas de transición política con el objeto de recuperar los derechos colectivos del trabajo que fueron drásticamente cercenados durante estas dictaduras. Cuánto de estos derechos realmente se han recuperado y cómo se han estructurado, se convierten en preguntas fundamentales para entender la configuración del marco de regulación laboral actual. También es importante entender cómo se estructura actualmente la relación de los sindicatos con el Estado y con otros grupos de interés. Y por último cómo todo esto afecta el proceso de representación de intereses de los trabajadores en el contexto económico-productivo contemporáneo. A modo de hipótesis se considera que esto es un factor altamente determinante de las posibilidades de selección de demandas y defensa de intereses estratégicos de los trabajadores. Esta nueva estructuración de los grupos de interés involucrados en la definición de las políticas laborales y de la representación/intermediación<sup>17</sup> de los trabajadores, es lo que se pone en juego en el proceso de reformas que revisamos y se relaciona por tanto con los mecanismos a partir de los cuales nos proponemos explicar las medidas adoptadas.

Ahora bien, una última cuestión que nos interesa plantear aquí dice relación con por qué centrarnos en el aspecto normativo de las políticas laborales para realizar el análisis que proponemos. Se ha dicho que predomina en esta

---

<sup>17</sup> Merece la pena destacar aquí la propuesta de Schmitter (1992), quien sugiere utilizar la palabra intermediación en vez de representación de intereses. Ello considerando que no siempre se cumple el supuesto de que las asociaciones de intereses “transmiten precisa y fielmente las demandas de sus miembros”.

región un modelo de relaciones laborales altamente reglamentarista (Martner, 2011a). Lo que observaremos por tanto es la configuración del marco de regulación laboral, así como el proceso de producción, debate y negociación de las principales reformas laborales que se producen durante la década del 2000.

Al respecto, Cook (2006) considera concretamente que la legislación laboral es un buen lente por medio del cual se pueden observar los conflictos acerca del cambio político e institucional en general. En la regulación se estructuran los conflictos inevitables y recurrentes de las relaciones laborales. Allí se define por tanto el balance de poder entre los actores laborales (estado, empleadores, trabajadores y sindicatos). Esto a través del derecho colectivo del trabajo, que es donde establecen las condiciones para la organización de los trabajadores. Desde esta perspectiva el alcance de la legislación laboral se puede considerar de manera amplia en relación con el ejercicio de los derechos sociales y ciudadanos en general. Se definen allí las condiciones de protección de los trabajadores en el trabajo, pero también su posición en la sociedad y la estructura política. Es por esta razón que las reformas a la legislación laboral son objeto de importantes discusiones no sólo técnicas, sino también ideológicas filosóficas y políticas en torno al modelo económico. Y es desde esta perspectiva que nos parece relevante abordarlas.

## **Capítulo 2: Reforma y configuración del marco de regulación laboral desde una perspectiva dinámica**

### 2.1. Estudios sociales del cambio

Nos referiremos a continuación a algunas de las herramientas de análisis desarrolladas por los estudios del cambio social para establecer parte del enfoque analítico que utilizamos en esta investigación. Esto en tanto uno de nuestros objetivos es comprender la dinámica las reformas laborales de la década del 2000 para los casos de Chile y Argentina. Analizarlo desde la perspectiva que aquí exponemos, nos permitirá descubrir los mecanismos que operan en la reproducción del modelo neoliberal radical y como ello influye en la configuración del marco de regulación laboral, que es la dimensión que abordamos.

El interés por el cambio es compartido por todas las disciplinas de las ciencias sociales. Haferkamp y Smelser señalan que “el cambio es una característica tan evidente de la realidad social que cualquier teoría social científica, sea cual sea su punto de arranque conceptual, tarde o temprano ha de ocuparse de él” (Sztompka, 1995:17). En este sentido el cambio social se ha convertido en un campo de actividad y orientación fundamental de investigación y reflexión en ciencias sociales.

Para la sociología específicamente, el estudio del cambio es parte del núcleo mismo de la disciplina en su intento por comprender la trayectoria de las formas de organización humana. Esto ha sido evidente desde su origen en tanto se aborda la transición fundamental de la sociedad tradicional moderna, el surgimiento del orden urbano, industrial y capitalista. Al respecto Tilly (1991) señala que gran parte de las ideas acerca del cambio social surgen durante el S.XIX como reacción al asombro de lo que estaba ocurriendo y aún dominan el análisis actual. Entonces se consideraba que el desarrollo del capitalismo y la formación de los estados nacionales, poderosos e interconectados dominaban el resto de los procesos y configuraban todas las estructuras sociales. Se entendía la sociedad como un conjunto de estructuras coherentes donde la progresiva diferenciación social constituía el principal proceso generador del cambio.

Desde sus orígenes la teoría social ha desarrollado múltiples enfoques para abordar el tema del cambio. Boudoun (1991) analiza el desarrollo de los estudios del cambio desde una perspectiva epistemológica y considera que es posible reconstruir el programa de las teorías del cambio social. Emprende esta tarea

siguiendo el trabajo de Lakatos, para quien reconstruir un programa significa identificar las orientaciones generales que guían las subcomunidades científicas en sus trabajos de investigación. Así la primera idea implícita en el trabajo de este autor, es que la investigación sobre cambio social se puede observar como un ámbito de estudio específico y para el cual se pueden reconstruir los aspectos lógicos que subyacen en las teorías desarrolladas en este.

Nisbet discute esta idea de la particularidad de un enfoque del cambio social en su libro *Social Change and History* (1969). Para este autor no se puede considerar que este ámbito de investigación sea algo diferente de la historia, de tal manera que una pretensión como la propuesta por Boudon sería injustificada. Desde su perspectiva, las teorías del cambio no existen en tanto disciplina legítima. La tesis central es que toda investigación sobre el cambio, así como la noción misma de cambio social, tiene una orientación y reflexión en relación con la historia. Este argumento de Nisbet provoca un intenso debate entre los cuales destaca la publicación reciente del artículo titulado “History and Social Change”. de Lenski (2015). Allí el autor defiende la legitimidad de la noción de cambio social y de una teoría del cambio social distinta a la historia

Ahora bien no pretendemos aquí profundizar en la discusión en contra o a favor del argumento esgrimido por Nisbet, pero presentamos sus ideas en tanto nos permite posicionarnos en la crítica hacia el desarrollo de una ciencia social o teoría del cambio social no orientada históricamente. Al respecto señala Aguilar (2001) que el cambio social es sobre todo dinámico y, en este sentido, un fenómeno histórico. En esta misma dirección Giddens (1998) considera equivocado no admitir que el mundo social está continuamente cambiando y señala que no se puede obviar su historicidad.

Las ideas desarrolladas por los estudios del cambio social que siguen esta línea, nos sirven para situar el carácter histórico y dinámico que utilizamos en la investigación. Para Aguilar (2001) este cambio se corresponde con la transformación, crisis o discontinuidad –total o parcial– de un orden social determinado. Por tanto lo que se observa desde un enfoque del cambio social es la transformación relativa de las formas y subformas de la organización social o lo que bien podría ser llamado proceso de reestructuración o desestructuración.

Stompka (1995:27) por su parte, considera que el cambio social es la “diferencia entre los diversos estados del mismo sistema al sucederse los unos a los otros en el tiempo”. Esto implica tres ideas fundamentales: (a) se producen diferencias; (b) entre diferentes momentos temporales; y (c) se pueden identificar

diferentes estados de un mismo sistema. Bajo esta óptica lo que estaríamos observando en la trayectoria temporal que recorre la investigación son diferentes estados del capitalismo neoliberal. Esta definición considera la propuesta de Nisbet (1969, p. 12) para quien el cambio social es “una sucesión de diferencias en el tiempo en una identidad persistente”. En ella el autor identifica tres elementos en relación con el cambio. En primer lugar, una escala temporal en la que se enmarca la observación ( $t_0$ - $t_1$ ). En segundo lugar, un conjunto de diferencias medibles de ciertas estructuras sociales entre los tiempos que componen dicha escala temporal. Y por último, una identidad social que no desaparece a pesar de la transformación y a partir de la cual se puede establecer que lo que se observa son dos estados de un mismo sistema (Aguilar, 2001).

La contrapartida del cambio social es la persistencia relativa en un sistema social, y configura la continuidad de sus estructuras sociales. Al respecto Aguilar señala que la persistencia se puede entender como una característica inherente a la naturaleza misma de las sociedades<sup>18</sup>. En términos generales, esta fuerza constituye la estabilidad del conjunto regular de instituciones y relaciones sociales del sistema social en cuestión. Esto se corresponde con lo que desde la perspectiva desarrollada por Giddens (1998) se podría llamar proceso de estructuración, que implica las condiciones que gobiernan la continuidad o transmutación de las estructuras y la reproducción del sistema social. Ahora bien la tendencia a la reproducción social y la transformación opera de forma permanente y simultánea en todos los sistemas sociales observables. Así cambio y persistencia también operan como un continuo en la configuración o estructuración de las sociedades y las dimensiones que las componen.

Considerando este último punto es que se puede hablar de distintos tipos de cambio en función de la intensidad que adoptan. Según Aguilar (2001) se pueden identificar tres tipos de cambio.

En el primer nivel se pueden situar los cambios menores, que corresponden a aquellos donde las transformaciones observables no afectan la

---

<sup>18</sup> Esto en función de dos procesos simultáneos dirá Aguilar. Por una parte, en función del ‘autointerés ecológico’ de reproducción propio de toda sociedad, que ha descrito Marvin Harris. Por otra de las presiones de los grupos sociales privilegiados para reproducir las relaciones sociales básicas tal como son y resguardar sus beneficios. Considerando este último punto se puede señalar que la persistencia de la estructura está muy vinculada al conservadurismo originado en intereses creados dentro de una determinada disposición estructural (también una cierta inercia social). Esta es una cuestión que nos interesará particularmente cuando hablemos de mecanismos reproductores y que veremos más adelante.

estructura de un objeto o situación. Ejemplo de esto sería el cambio de las políticas administrativas internas de una institución particular, tal como podría ser un banco. Este puede o no afectar de manera importante a dicha institución pero, sobre todo, no afecta significativamente la estructura social a la cual esta pertenece. Así con este cambio realmente no se vería afectado el sistema bancario o financiero en general, ni la estructura económica u otras relacionadas a las políticas bancarias de una región o país.

En el segundo nivel, se produce un reajuste estructural. En este sentido sí que se ve afectada una determinada estructura o macroestructura social pero no hasta el punto que afecte la configuración social. Es lo que en macrosociología se consideraría como un cambio dentro del tipo. Los períodos de transición política, son un ejemplo de este tipo de cambios. Aquí proponemos que el período histórico que investigamos se corresponde con un cambio de este segundo tipo. Desde la década del 2000 Chile y Argentina comienzan a vivir una transformación relativa del enfoque de las políticas sociales dentro del modelo neoliberal radical adoptado, pero sin dejar de lado los elementos fundamentales de este.

Por último los cambios estructurales que se encuentran en el tercer nivel corresponden a aquellos donde las transformaciones observables afectan totalmente la estructura social y se produce un cambio de la configuración social. Es lo que la macrosociología considera como un cambio de tipo. Este es el caso de las revoluciones sociales exitosas que suelen tener como consecuencia un cambio en este nivel.

La reconstrucción del programa sobre el estudio del cambio social que realiza Boudon (1991) reconoce cuatro tipos de teorías del cambio social. Las del primer tipo se refieren a aquellas que buscan tendencias más o menos generales e irreversibles, tal como las evolucionistas. Entre otros ejemplos de este tipo de teorías se observa la ley de los tres estadios de Comte o la tendencia al universalismo en Parsons. Dentro del segundo tipo, donde el autor ubica las teorías que establecen la existencia de leyes del cambio social, hay dos variantes. La primera se refiere a aquellas que buscan leyes condicionales y se corresponde con proposiciones del tipo “Si A, entonces B (o muy probablemente B)”. Es el caso de la relación entre industrialismo y la disipación de los conflictos de clase establecida por Dahrendorf. Una segunda variante se constituye por aquellas teorías que establecen leyes estructurales que responden a la misma proposición descrita “Si A, entonces B (o muy probablemente B)”, pero donde A no es una

sola variable sino un sistema de variables. Las teorías neomarxistas, así como todas las teorías del desarrollo económico y político, son un ejemplo de este tipo. El tercer tipo de teorías, corresponde a aquellas que analizan y explican la forma de los cambios, tal como la representación trifásica de la ciencia en Khun o la triada Hegeliana. Y el último tipo considerado por Boudon, estaría constituido por aquellas teorías que tratan sobre las causas o factores del cambio social, como por ejemplo la ética protestante en Weber para explicar el surgimiento del capitalismo.

Durante largo tiempo la tendencia de las teorías que abordan la cuestión del cambio social ha sido considerar la existencia de ciertas regularidades en el cambio. Pero no coincidimos aquí con que esta sea la manera más adecuada para observar y explicar este ya que consideramos que no existe una dinámica de cambio social en general, sino que se produce en contextos históricos concretos. Al respecto señala Stompka (1995) lo poco acertado que es utilizar esquemas positivistas en la explicación y teorías del cambio social. Según este autor en “el terreno de los cambios a gran escala macrosociológicos o históricos, debemos usar el término teoría en un sentido mucho más laxo que en las ciencias naturales; o quizá que en algunas de las ramas más deterministas de las ciencias sociales (p.ej., cuando se trabaja en escala micro, o con pequeños grupos experimentales, etc.). Ciertamente, debemos apartarnos de la noción positivista de una teoría, con su pretensión de simetría entre la explicación y la predicción. Al hablar de teorías del cambio social deberíamos tener presente al menos un discurso generalizado, abstracto, destinado a proporcionar una orientación intelectual en el caos de los sucesos y de la interpretación ex-post de los acontecimientos históricos” (Aguilar, 2001, pp. 165–166). Tilly (1991) por su parte también sigue esta línea cuando considera que no hay un único proceso de cambio social sino procesos fragmentarios a distintos niveles de complejidad. Estos a veces se presentan paralelamente, a veces de manera contrapuesta y a veces de manera solapada.

En concordancia con estas ideas, defendemos aquí que la noción de cambio no tiene por qué reducirse a la búsqueda de regularidades y el establecimiento de leyes. Lo que nos interesa más bien es abordar la observación del cambio desde una perspectiva dinámica e histórica que nos permita analizar las reformas laborales de Chile y Argentina en el contexto del reajuste que se produce en Latinoamérica durante la década del 2000.



## 2.2. Hacia un enfoque dinámico: de la estructura a la estructuración social

El concepto de estructura resulta central en el estudio del cambio. Al respecto señala Aguilar (2001) que la estructura es el objeto del cambio. Sztompka (1995) si bien no considera que la estructura sea siempre el objeto del cambio y que este puede observarse en diferentes dimensiones de la sociedad, sí señala que al revisar la literatura sobre cambio social se puede reconocer el cambio estructural como de crucial importancia en el desarrollo de estos estudios. Para este autor la explicación de dicha importancia radica en que esta dimensión del cambio es la que más comúnmente conduce a los cambios totales 'de' sistema.

La noción de estructura nace íntimamente relacionada a la concepción orgánica de la sociedad que durante el siglo XIX surge de la mano de autores como Comte y Spencer. A partir del paralelismo que se utiliza para entender la sociedad como un organismo vivo que funciona como un todo, se comienza a poner atención al tema de la construcción o estructura interna de las sociedades considerando que esta se compone de diferentes partes que configuran una determinada totalidad social. Ahora bien, su desarrollo asociado al cambio social se concreta de manera más clara a partir de la aparición del modelo de sistemas durante el S.XX.

La idea de sistema denota una totalidad compleja y compuesta de múltiples elementos ligados por diversas interrelaciones. Esta se encuentra separada del entorno por un límite o, en palabras de Giddens, por «bordes espacio-temporales». Este límite, a partir del cual es posible definir un sistema como una configuración social estable en un espacio y tiempo específicos, es también desde donde se puede analizar la persistencia y transformación de una sociedad. Dicho autor define sistema social como las relaciones entre actores y colectividades que se reproducen y se organizan como prácticas sociales regulares.

Ahora bien, según el enfoque adoptado, el contenido del concepto de estructura puede cambiar, así como el foco de la definición en los elementos estáticos o dinámicos de esta. Considerando la complejidad de este concepto, por su carácter polisémico y centralidad en el desarrollo de las ciencias sociales en general así como de la sociología en particular, no nos extenderemos aquí en la revisión de los distintos enfoques a partir de los cuales se puede entender. Esta tarea superaría los objetivos propuestos para esta investigación, así que tan sólo desarrollaremos a continuación el que nos proponemos utilizar.

En todo caso, y sólo a modo de situar el recorrido del concepto, enunciamos aquí que se identifican dos vertientes principales. De una parte las concepciones funcionalistas (incluyendo la teoría de sistemas), donde la estructura corresponde a aquello sobre lo cual operan las relaciones entre las partes que componen un sistema social y por lo tanto es lo que lo sustenta. Señala Aguilar (2001) que se trata de una analogía tomada de la arquitectura y que se refiere al esqueleto o armazón que sustenta un edificio. Aplicado a la sociedad ella apunta al flujo persistente de instituciones y relaciones pautadas que sustentan y organizan el conjunto de acciones individuales y colectivas que configuran una sociedad. De otra parte se identifican las concepciones estructuralistas, donde no aparece la estructura como un diseño evidente sino que esta corresponde a un modelo constituido por un entramado de códigos que se deben inferir a partir de las manifestaciones en la superficie.

En la presente investigación avanzaremos hacia modelos más dinámicos que los utilizados por las corrientes funcionalista y estructuralista. Se concibe la realidad social en permanente movimiento y se considera que la sociedad es una corriente continua de sucesos o eventos. La imagen del objeto del cambio social se modifica en concordancia. La unidad fundamental del análisis sociológico bajo esta perspectiva pasa a ser el acontecimiento, entendido como un estado momentáneo del campo social o de alguno de sus segmentos. Asimismo la sociedad ya no se considera como un sistema rígido, sino más bien como un campo blando de relaciones o tejido social específico o un entramado social que agrupa y mantiene unida a la gente (Sztompka, 1995). Tilly por ejemplo sigue esta perspectiva cuando propone pasar a las interacciones como unidad de observación y define el concepto de estructura desde allí. “Del mismo modo que los mercados reales se componen de relaciones sociales creadas y cambiantes entre un número limitado de actores, otras estructuras sociales comienzan también por las interacciones entre personas. Cuando descubrimos que algunas interacciones se repiten aproximadamente siguiendo la misma pauta, podemos empezar a hablar de estructura social. Más que de orientaciones individuales, se trata de lazos sociales. Más que de átomos sociales, hablaremos de redes sociales” (Tilly, 1991:44) Desde la perspectiva del cambio y siguiendo la orientación señalada por Taylor-Gooby, Moreno (2009) señala que la fijación de un nuevo equilibrio es el correlato de su definición, su discusión y su implementación tras la pugna de los actores (sus ideas, intereses e instituciones) y no una exigencia funcional de unas determinadas condiciones estructurales.

En esta línea también seguimos a Giddens (1998) para quien la estructura

significa algo diferente a la acepción utilizada durante mucho tiempo en ciencias sociales. Esta se constituye a partir de las propiedades articuladoras que configuran un espacio-tiempo en sistema social. Con esta idea el autor establece el énfasis en los procesos de estructuración más que en la estructura en sí misma. En definitiva, los sistemas sociales no se constituyen tanto de estructuras como de propiedades estructurales. La estructura existe más bien como una presencia espacio-temporal<sup>19</sup>, sólo en sus actualizaciones, en sus prácticas y como huellas que orientan la conducta.

La *estructura* por tanto corresponde al conjunto de reglas y recursos con implicación recursiva en una reproducción social y el autor la distingue de la noción de *estructuras*. Esta última en cambio se refiere a las relaciones de mediación y transformación entre instituciones. Para Giddens son 3 las estructuras básicas que operan: (a) las relaciones de significación, asociadas a la cultura e institucionalizada en símbolos y modos de discurso; (b) las relaciones de dominación, referidas al ejercicio del poder político y la regulación de los recursos; y (c) las de legitimación o jurídicas.

Las *propiedades estructurales* son las características articuladas de los sistemas sociales. Con este concepto el autor se refiere a los aspectos institucionalizados de los sistemas sociales, que a su vez son los que ofrecen la solidez espacio-temporal a estos. Las propiedades estructurales de raíces más profundas, envueltas en la reproducción de las totalidades sociales, el autor las identifica como los *principios estructurales*. Estos constituyen los principios de organización de las totalidades societarias y son los que intervienen en el acondicionamiento general de una sociedad.

Ahora bien respecto a los elementos que constituyen la estructura se pueden identificar dos tipos de reglas y de recursos. Dentro de las reglas se pueden distinguir los elementos normativos y los códigos de significación. Entre los recursos se encuentran los recursos de autoridad, relativos a la coordinación de la actividad de los agentes humanos, y los recursos de asignación, que provienen del control sobre productos materiales o sobre aspectos del mundo material. Ahora bien, los tipos de reglas más significativos para la teoría social se

---

<sup>19</sup> Una distinción similar, aunque no dinámica, es la que hace Radcliffe-Brown cuando trata de manera separada los conceptos de estructura y forma estructural. Para este autor, la estructura se corresponde con el conjunto de relaciones entre individuos y grupos de individuos en un momento del tiempo, pero no constituye toda la sociedad. Además de la estructura, se puede identificar una determinada forma estructural que es relativamente constante y estable (Aguilar, 2001).

alojan en la reproducción de las prácticas institucionalizadas, o sea prácticas sedimentadas a mayor profundidad en el espacio-tiempo.

Estas distinciones que sirven para explicar cómo se estructura un sistema social permiten también establecer varios niveles para el análisis de la dinámica de las reformas que configuran el marco de regulación laboral durante la década del 2000. Visto desde la perspectiva expuesta, lo que sucede a nivel de contexto en los casos que nosotros estudiamos es que producto del proceso de reorientación política mencionada, se producen cambios sólo en algunos rasgos específicos del modelo neoliberal. Esto sin duda afecta algunas propiedades estructurales del sistema, de tal manera que se producen un movimiento dentro de la estructura. A nivel del conjunto de reglas cambian algunos elementos normativos, cuestión que analizaremos en detalle en el capítulo 7. También se modifican de alguna manera los códigos de significación relativos a una nueva valoración del rol público y la necesidad de asegurar las condiciones de protección para ciertos grupos de trabajadores. Pero es un hecho que no se ve afectada la totalidad de la configuración social y que no se producen cambios significativos en el nivel de los recursos de estas propiedades.

### 2.3. Procesos, mecanismos e interacción

Tal como hemos mencionado en el apartado anterior, pasar a una perspectiva dinámica de observación de la realidad social implica poner especial atención a los procesos que la constituyen. Para Aguilar (2001) los procesos se forman de acontecimientos o secuencias de acontecimientos, tal como huelgas, golpes de estado, promulgación de leyes o comunicaciones entre los miembros de una comunidad. Estos son consecuencia de la particular disposición de las estructuras en una coyuntura histórica y de las fuerzas de intrusión que impactan sobre esas estructuras, activándolas en su dinámica. Desde la perspectiva del cambio esto implica entender estados diferentes del campo social en una secuencia de eventos o sucesos sociales (Sztompka, 1995).

Mc. Adam, Tarrow y Tilly (2005) también consideran que la manera de pasar de un análisis estático a uno dinámico es centrándose en los procesos sociales. Para ellos en todo caso los procesos consisten más específicamente en secuencias y combinaciones de mecanismos causales. Se introduce aquí la idea de los mecanismos como otro elemento explicativo y que será fundamental para nuestro análisis. Los mecanismos son “conceptos portátiles que explican cómo y por qué una causa hipotética, dentro de un contexto determinado, contribuyen a

producir un efecto particular<sup>20</sup>.” (Falleti y Lynch, 2009, p.1143). Y tal como dirá Elster (1996, p. 16) “mediante la concentración en los mecanismos, se capta el aspecto dinámico de la explicación científica: el impulso por producir explicaciones cada vez más finas”

Considerar los mecanismos para explicar los fenómenos sociales es una idea ya propuesta por Merton al desarrollar su conocido enfoque sobre las teorías de alcance medio, pero esta tuvo poca repercusión en la sociología. Fue recién en la década de 1990 que esto volvió a posicionarse en el debate cuando John Elster (1996) y Artur Stinchcombe (1991) retomaron el concepto. Actualmente los mecanismos sociales son una potente herramienta para desarrollar explicaciones causales plausibles y en este caso nos ayudarán a entender la dinámica de las reformas de la primera década del SXXI.

Bajo este enfoque la explicación de la causalidad reside no sólo en las variables o atributos de las unidades de análisis, sino en conceptos relacionales. Estos son conceptos portátiles. Esto es que posible trasladarlos de contexto, aunque puedan producir resultados diferentes en contextos analíticos no equivalentes. Explican cómo y por qué una causa hipotética dentro de un contexto determinado (o aspectos relevantes de un entorno) contribuyen a producir un efecto particular. La lógica explicativa que aplica con los mecanismos sociales es la siguiente: ‘si I, a través de M, entonces O’ y se diferencia de la explicación basada en variables (o sistema de variables), donde la lógica sería ‘si I, entonces O’. En conclusión, el mecanismo reside cerca pero fuera de las unidades en cuestión. Explica el vínculo entre una causa y su efecto como si fuera el cemento que los pega, de tal manera que los efectos causales dependen de la interacción de mecanismos específicos con aspectos del contexto en el cual estos operan (Falleti & Lynch, 2009).

Se explorarán entonces los procesos y los mecanismos, o combinaciones de mecanismos, en el entendido que diversos mecanismos se pueden activar en un mismo proceso. Esto nos permitirá descubrir secuencias causales recurrentes para entender la dinámica que opera en las reformas al marco de regulación laboral durante el período que estudiamos. Ahora bien, desde la concepción dinámica que estamos desarrollando la idea de proceso implica la puesta en

---

<sup>20</sup> Traducción propia. Texto original: “This study defines causal mechanisms as portable concepts that explain how and why a hypothesized cause, in a given context, contributes to a particular outcome. In turn, it defines context as the relevant aspects of a setting in which an array of initial conditions leads to an outcome of a defined scope and meaning via causal mechanisms”

marcha de un conjunto de interacciones que dan vida a los eventos, sucesos y mecanismos que le constituyen. Por lo tanto los procesos interpretativos que desarrollamos se sitúan en el continuo de la interacción social. Para comprender mejor esto, desarrollamos a continuación algunas de las ideas principales respecto a la teoría de la estructuración propuesta por Giddens (1998) y que sitúa a la interacción como un aspecto fundamental en la producción y reproducción de los sistemas sociales.

La teoría de la estructuración se funda en el teorema de la dualidad de la estructura, según el cual la constitución de los agentes y de las estructuras no constituyen dos conjuntos de fenómenos independientes. Esto quiere decir que “las reglas y los recursos que se aplican a la producción y reproducción de una acción social, son al mismo tiempo, los medios para la reproducción sistémica” (Giddens, 1998, p. 55). Este enfoque respecto a la dualidad de la estructura por tanto, es el fundamento sobre el cual se establecen las condiciones para la continuidad y/o el cambio en un espacio-tiempo específico.

Desde esta perspectiva se puede señalar que es en la interacción que se aplican las reglas y recursos mediante las cuales se producen y reproducen los sistemas sociales. Las propiedades estructurales de los sistemas sociales son entonces un medio tanto como un resultado de las prácticas que en dicha relación se organizan de manera recursiva. Esto justifica la importancia de observar estas para entender cómo se estructura una determinada sociedad en un espacio-tiempo y analizar los procesos de interacción para explicar las dinámicas que impulsan el cambio o la permanencia.

#### 2.4. Conflicto, acción política y contienda.

Aguilar (2001) señala que entre los principales o (más frecuentes) factores que causan el cambio a lo largo de la historia humana, se pueden señalar el cambio tecnológico, la acción colectiva y el conflicto social<sup>21</sup>. Ciertamente se trata de una aproximación generalizable a partir de una observación histórica pero no de una causa universal e invariable. Consideramos que el último factor mencionado por el autor (conflicto social) contiene la perspectiva dinámica y de la interacción que nos interesa aplicar y es por tanto en el que aquí nos

---

<sup>21</sup> No discutiremos aquí los distintos enfoques respecto al conflicto social, pero entendemos que a grandes rasgos estos puede ser entendidos como expresión de una contradicción en una estructura social jerarquizada o como reacción de individuos descontentos, según la perspectiva utilizada.

centraremos. De cara a nuestro análisis desarrollaremos a continuación algunos de sus aspectos más generales y luego nos centramos específicamente en el conflicto político, que es la dimensión del conflicto que nos interesa para la investigación.

Que el conflicto social pueda observarse en relación con las causas del cambio no significa que lo sean necesariamente ni de forma exclusiva. Dirá Boudon que una “cosa es que se puedan observar los conflictos entre grupos sociales, pero otra muy distinta es que estos conflictos constituyan el mecanismo esencial del cambio” (Aguilar, 2001, p. 174). Este factor puede perfectamente desarrollarse en coexistencia con mecanismos de reproducción de un orden social y no actuar por tanto como causante de ningún cambio. Determinadas formas de conflicto pueden canalizarse de tal forma que llegan a constituirse en medios de equilibrio de las relaciones sociales, tal como lo recuerda Coser (1961). Para el autor esto es un aspecto clave para entender la relación entre conflicto y cambio. Al respecto señala que la “estructura social contiene, en sí misma, una defensa contra el conflicto destructor de la base consensual...: nos referimos a la institucionalización y a la tolerancia del conflicto. De la estructura social en la que el conflicto ocurra, depende considerablemente el hecho de que este se constituya en un medio de equilibrio de las relaciones sociales y de reajuste de las demandas rivales, o que la estructura amenace con desintegrarse” (Aguilar, 2001, p. 176). Un ejemplo claro de esta aparente paradoja o contradicción son los acuerdos tripartitos neocorporativistas, señala Aguilar.

Otro ejemplo, más directamente relacionado con nuestra investigación, es el caso del Derecho del Trabajo. El sistema de tutelas jurídicas que lo constituye ha buscado regular las relaciones sociales de producción con el objeto de garantizar la protección del contratante más débil. La premisa es que la vulnerabilidad es una característica de los trabajadores en la medida que estos se encuentran privados de las protecciones ligadas a la propiedad. Así el Derecho del Trabajo es una institución que nace con el objetivo de canalizar este conflicto central de la relación de trabajo en la sociedad salarial, lo que al mismo tiempo implica controlar el riesgo asociado a la conflictividad en una dimensión tan importante como es la del trabajo para la mantención del orden social. En esa línea se ha considerado que esta institución cumple dos funciones sociales relevantes. De una parte la función económica, que tiene relación con abordar el problema de la necesidad variable de distribución o reparto de riqueza entre los actores del mundo del trabajo y que está estrechamente ligada al contexto político y económico dominante. De otra parte, la función política que es la “solución

defensiva del Estado liberal, para mediante la promulgación de normas protectoras de los trabajadores, atender a la integración e institucionalización del conflicto del trabajo asalariado y el capital” (Ugarte, 2004: 19)

Ahora bien no es pertinente profundizar aún en este apartado sobre el tema del sentido específico que toma la relación entre el conflicto y el cambio en el problema que investigamos. Por lo pronto podemos decir que a partir de esta relación en la dinámica que observamos se podrá reflexionar sobre los mecanismos causales que se encuentran operando. Al respecto Coser señala que “el conflicto puede ser tanto un resultado como una fuente de cambio. Un nuevo invento, la introducción de un nuevo rasgo cultural mediante la difusión, el desarrollo de nuevos métodos de producción o distribución, y otros factores semejantes, tendrán un impacto diferencial dentro de un sistema social. Algunos estratos los considerarán perjudiciales para sus intereses materiales o ideales, en tanto que otros sentirán que, al implantarlos, se fortalece su posición. [...] El cambio, no importa cuál sea su origen, engendra tensión y conflicto” (Aguilar, 2001, p. 197).

Siguiendo las ideas de Shils y Coser, Aguilar señala que la noción de conflicto social se refiere a la lucha en torno a valores, pretensiones de status, poder y/o recursos que se excluyen mutuamente entre grupos o actores organizados. Desde esta perspectiva, se refiere al enfrentamiento que se produce por la posesión de un mismo objeto, medio, espacio o posición (de poder o valores). Es decir, el conflicto social puede desencadenarse en la lucha tanto por recursos, como por valores. Según los términos del enfoque de la teoría de la estructuración que hemos expuesto, diremos que el conflicto puede desencadenarse en en la lucha por recursos o reglas.

Para Lewis Coser “el conflicto social puede definirse como una lucha en torno a valores o pretensiones a estatus, poder y recursos escasos, en la cual los objetivos de los participantes no son sólo obtener los valores deseados, sino también neutralizar, dañar o eliminar a sus rivales; puede desarrollarse entre individuos, entre colectividades o entre individuos y colectividades” (Aguilar, 2001, p. 178). Esta definición llama la atención sobre el hecho que el conflicto social implica un enfrentamiento que es parte del objetivo de los actores en conflicto, lo cual se relaciona con la noción posteriormente desarrollada por Tilly de ‘acción política contenciosa’ y que utilizaremos para estudiar la dinámica en el ámbito que nos proponemos observar.

Aguilar distingue cuatro dimensiones del conflicto en un continuo macro-



microsocial. Estos son: el conflicto social, el conflicto societario, el conflicto de intereses y el conflicto político.

La dimensión más amplia es lo que el autor denomina conflicto social. Este comprende las tres categorías que describiremos a continuación más algunas otras derivadas de agresiones tales como: la guerra externa, el conflicto interestatal, el conflicto transnacional y las preferencias de individuos o grupos que no devienen en intereses.

Luego se encuentra el conflicto societario que corresponde al modelo de conflicto generado por cada sociedad. Dicho de otra manera, esto es el mapa distintivo de conflicto posible que se deriva o corresponde con la disposición de su estructura social. Dentro de esta dimensión se encuentra el histórico conflicto social central de la sociedad salarial. Este se sitúa a la base del análisis de los conflictos laborales y por tanto de la configuración del marco de regulación laboral que es lo que aquí observamos, aunque no es allí donde dirigimos nuestro análisis. Este conflicto es impensable en una sociedad preindustrial.

La siguiente dimensión es la del conflicto de intereses. El modelo de conflicto societario establece en cierta medida las pautas específicas del conflicto de intereses en base a ciertas tensiones estructurales y contradicciones en ese tipo de sociedad. Al menos en sus variantes prototípicas, porque las formas que se adoptan alrededor de estos puntos de tensión pueden variar en función de variables histórico-territoriales específicas. Así es posible reconocer diferentes trayectorias dentro de configuraciones societarias generales, tal como hemos visto con las variantes institucionales de capitalismo y sus fases diferentes según las regiones. Al respecto, ya hemos adelantado la existencia de particularidades en la implementación del modelo neoliberal en Latinoamérica, cuestión que veremos en detalle en el capítulo 4. Y es que la naturaleza y orientación de la estructuración de los intereses depende intensamente del contexto en el que se desenvuelven, en tanto este establece las posibilidades para los factores que los articulan. Asimismo sucede con las formas de organización de los actores o de manifestación de los conflictos políticos.

La tercera dimensión corresponde al conflicto político, que es la expresión visible o fenoménica del conflicto social. Este deriva tanto del conflicto societario, como de la estructuración del conflicto de intereses de una sociedad. Tilly lo define de la siguiente manera: “el conflicto político incluye todas las ocasiones: 1) en las que algún grupo de personas realiza reivindicaciones colectivas públicas visibles sobre otros actores (reivindicaciones que si se

cumpliesen afectarían los intereses de estos últimos) y 2) en las que al menos una de las partes afectadas por reivindicaciones, incluyendo terceras partes, es un gobierno. Por lo tanto, el conflicto político abarca revoluciones, rebeliones, guerras, conflictos étnicos, movimientos sociales, genocidio, campañas electorales, la mayoría de las huelgas y cierres patronales, parodias públicas, incautaciones colectivas de mercancías, y muchas otras formas de interacción”(Aguilar, 2001, p. 182). Aguilar reconoce dos variantes del conflicto político. Primero la acción política o actividad sistémica y legítima de los individuos y/o grupos, que a su vez contiene dos expresiones diferentes. Por una parte estaría la política institucional, que corresponde a la interacción política permanente entre actores formales, reconocidos y según reglas de juego establecidas. Por otra la acción colectiva, que es la actividad de asociación y movilización más esporádica de la defensa de intereses colectivos. La segunda variante es la violencia política organizada, entre las cuales se reconocen la conspiración y la guerra interna como sus expresiones.

En todos los casos, el conflicto político implica el desarrollo de una contienda entre los actores involucrados en las reivindicaciones. Esto tomando la tradición iniciada por Mc. Adam, Tarrow y Tilly (2005). La contienda política se encuentra a la base de esta acción y se entiende como el encuentro antagónico de dos o más expresiones humanas, en este caso políticas, que buscan influir decisoriamente en el destino colectivo (Marcos, Evans, & Cuadra, 1980). Dicho de otra manera, la contienda política la conforma ese gran subconjunto de interacciones públicas en las que las reivindicaciones son colectivas y, si se satisficieran, afectarían los intereses de al menos uno de sus reivindicadores. Esta implica una interacción en la que los actores realizan reivindicaciones en representación de intereses colectivos. Se coordinan esfuerzos a fin de llevar adelante estos intereses o programas compartidos. Siempre el gobierno está involucrado en la contienda, ya sea como objetivo de las reivindicaciones, como iniciador de las reclamaciones o tercera parte (Tilly & Tarrow, 2015).

En esta tradición, que utiliza una perspectiva dinámica, se examinan los procesos políticos desde la interacción entre agentes en la contienda política. En debate con la agenda clásica de los movimientos sociales que se enmarca en gran medida en una visión basada en el actor individual, los autores desarrollan su propuesta. Sitúan la construcción social de la acción y de los actores en el centro del análisis, cuestión que se considera como una de las implicaciones más importantes de su enfoque. Reparar en la necesidad de tener en cuenta la interacción estratégica, la conciencia y la cultura históricamente acumulada para

explicar el desarrollo de la acción política colectiva. De esta manera tratan “la interacción social, los vínculos sociales, la comunicación, y la conversación no meramente como expresiones de una estructura, una racionalidad, una conciencia o una cultura, sino como enclaves activos de creación y cambio” (McAdam et al., 2005:24). Consideran que toda acción política opera mediante interacciones que implican miembros, desafidores y sujetos. Conciben las redes, la comunicación interpersonal, los debates internos, los procesos interactivos y las diversas formas de negociación continua –incluida la negociación de las identidades– como algo que ocupa un lugar central en la dinámica de la contienda. Mediante estos procesos los grupos sociales se definen en base a un sentido compartido de finalidad e identidad, al mismo tiempo que sufren modificaciones en sus límites y atributos según interactúan. La coordinación, la negociación y la modificación por tanto actúan en el proceso de la contienda política e influyen en los resultados de la misma. Este enfoque inspirará nuestro análisis sobre las reformas al marco de regulación del trabajo durante la década del 2000.

Con todo lo anterior, consideramos que las reformas a los marcos de regulación del trabajo se pueden observar como conflictos políticos institucionales contenciosos. El enfoque de la contienda ofrece una excelente alternativa para abordar la observación reformas laborales a partir de las cuales se configura el marco de regulación laboral de la década del 2000 desde una perspectiva dinámica e histórico-comparativa. Visto en base a las dos variantes propuestas por los autores de la contienda, esto se refiere a que consideraremos las reformas como episodios de contienda contenida. La contienda contenida se refiere a los casos de interacción episódica y pública colectiva entre reivindicadores y sus objetos, donde todas las partes involucradas son actores previamente establecidos. Alude así de alguna manera al ámbito más convencional de la lucha política colectiva. El segundo tipo de contienda identificada por este enfoque en cambio es el de la contienda transgresiva. En ella al menos alguno de los participantes del conflicto político es un actor recientemente reconocido y donde se ponen en juego acciones colectivas innovadoras. Esta clasificación tiene por novedad suponer que la interacción entre ambas variantes es una dinámica consustancial a la actividad política<sup>22</sup> (McAdam et al., 2005). Se reconoce en todo caso que el cambio positivo y

---

<sup>22</sup> El énfasis en los espacios de convergencia de las distintas expresiones de política contenciosa, así como el reconocimiento de la interacción entre los distintos tipos de contienda (contenida y transgresiva) apuntan a la distinción entre política real, que incluye la política contenciosa y otras luchas similares en la arena política, y lo que compete a la administración pública (Tilly & Tarrow, 2015).

sustancial a corto plazo, surge más frecuentemente de los episodios de la contienda transgresiva que de los de la contienda contenida. La última en cambio tiende más a mantener los regímenes existentes.

Entre los aspectos que afectan la dinámica de la política contenciosa cumple un rol importante la estructura de oportunidades políticas. Vista desde el enfoque expuesto esta se refiere a las características del entorno político o régimen que afecta los resultados probables de las reivindicaciones realizadas en la contienda. A diferencia de la visión de la agenda clásica de movimientos sociales no se considera como factores estructurales objetivos, sino como características sujetas a atribución por los actores de la contienda política. Por muy objetivamente abiertas que se presenten las oportunidades y las amenazas, ninguna afectará si no es visible y percibida por ellos. Entre las características de la estructura de oportunidades se incluyen: la variedad de centros de poder independientes dentro de los regímenes, la apertura del régimen a nuevos actores, la (in)estabilidad de los alineamientos políticos vigentes, la disponibilidad de aliados y partidarios de los desafiantes, la amplitud con la que el régimen reprime o facilita el ejercicio de las reivindicaciones colectivas y, por último, los cambios decisivos que se producen en cada una de estas.

Otro de los aspectos importantes que influye en la dinámica de la política contenciosa es la formación de actores colectivos y la apropiación activa de los enclaves para la movilización (acciones y los repertorios). Los enclaves pueden ser preexistentes o crearse en el curso de la contienda, pero en cualquier caso es necesario que sean apropiados por los actores para servir como vehículo de lucha. Además son clave las acciones innovadoras que logran llamar la atención e introducir nuevas perturbaciones en el campo de la interacción.

Por último, el enfoque descrito considera también la propuesta de describir y explicar la contienda mediante el enfoque de los mecanismos sociales. Aunque aún se consideran los estudios de la política contenciosa como un campo de investigación abierto, explicarla sería encontrar mecanismos y procesos similares en distintos episodios de contienda. Es en lo que ya desde su primera publicación al respecto Mc. Adam, Tarrow y Tilly han ido avanzando, pero sus resultados no han estado exentos de críticas. Respecto a la propuesta realizada en “Dinámica de la contienda política” (McAdam et al., 2005) se señala la dificultad con la que establecen secuencias lógicas claras entre los mecanismos y los procesos como resultado de su investigación. A pesar de ello se reconoce el aporte teórico de su propuesta, y son varios los autores que han seguido

investigado bajo los principios allí expuestos. Aquí no profundizaremos en ese debate, pero sí consideraremos la clasificación de tres grandes tipos de mecanismos que en esa publicación realizan. Los tipos de mecanismos identificados por los autores son: los ambientales, los relacionales y los cognitivos. Los primeros se refieren a las influencias externas que afectan la vida social y la capacidad de las personas para implicarse en la contienda política. Los segundos, son aquellos que alteran las conexiones entre personas, grupos y redes interpersonales. Y los últimos, se refieren a la percepción individual y colectiva.

## Segunda Parte: El problema

---

### Capítulo 3: Planteamiento de la investigación

#### 3.1. Hipótesis

Esta investigación parte del supuesto que las reformas al marco de regulación laboral durante la década del 2000 para los países que observamos presenta una orientación continuista. Esto aunque se desarrollen en medio de un impulso político progresista que intenta reajustar el eje de algunas políticas neoliberales. Este impulso de cambio o renovación entra en oposición con las fuerzas conservadoras que como legado operan en la atribución de oportunidades políticas y la apropiación de enclaves activos de movilización por parte de los actores laborales. Consideramos por lo tanto que en la contienda política de las reformas actúan una serie de mecanismos reproductores que estarían influyendo sobre dicha dinámica. Efectivamente se observa el surgimiento de una fuerza de cambio que apunta a revisar el enfoque de las políticas laborales. Al menos esta aparece en los diagnósticos académicos y políticos, en los programas presentados por los gobiernos en el poder y en las reivindicaciones realizadas por la ciudadanía. Aparecen incluso algunos movimientos sociales organizados en torno a algunas de las temáticas relevantes derivadas de la crítica al sistema neoliberal radical, tal como el movimiento de trabajadores desocupados en Argentina a principios de la década del 2000 y el movimiento de trabajadores subcontratados en Chile a mediados de la misma. Pero al mismo tiempo hay ciertas lógicas en el funcionamiento del sistema político y sindical que se mantienen estables y actúan como fuerza conservadora frente a estos aires de renovación y transformación. Ponemos por tanto el foco en lo político para entender la dinámica de las reformas al marco de regulación laboral para estos países y analizar su configuración para la década señalada.

Asumimos que estas fuerzas en oposición caracterizan la dinámica política de las reformas laborales durante la década del 2000 para Chile y Argentina. Como consecuencia se impulsan medidas que, aunque resultan favorables en cuanto a enfrentar algunos de los efectos que se reconocen como negativos del período neoliberal radical, no producen una ruptura que modifique la estructura del marco de regulación allí establecida. Exploraremos en el análisis los resultados de las reformas laborales de esa década y evaluaremos estos en relación con la configuración del marco de regulación laboral neoliberal implementado por medio de reformas estructurales en las décadas anteriores, pero también

consideraremos la capacidad de adaptación del marco de regulación laboral para la época propuesta respecto a las transformaciones neoliberales de la estructura laboral. Asumimos aquí que la sola restitución de los aspectos previamente intervenidos durante el proceso de reformas neoliberales no nos habla de una ruptura en la orientación del marco de regulación laboral, ya que ello no permite revertir la tendencia neoliberal en cuanto al debilitamiento de los derechos de los trabajadores que se ha instalado durante ese período sino sólo hacerse cargo de algunos aspectos.

La investigación se plantea utilizar un enfoque dinámico que observa el proceso desde el período de iniciación de la problemática, es decir, desde la neoliberalización que se produce durante la época de las transiciones en la región. A partir de la descripción de las transformaciones de ese momento histórico, con las reformas laborales de corte neoliberal y la nueva estructura laboral, se establecen las dimensiones de configuración a partir del cual se realizará la comparación temporal del marco de regulación laboral y la valoración de la orientación que hemos propuesto analizar.

Ahora bien, nuestra intención de poner el foco en lo político se justifica porque consideramos que es de central importancia entender la configuración del marco de regulación laboral actual desde una perspectiva histórica y regional. Esto implica considerar como característica fundamental en el proceso de reforma laboral neoliberal la presencia de la doble transición que hemos descrito y el fuerte legado de las dictaduras. Veremos que el autoritarismo, el debilitamiento de los derechos políticos de la ciudadanía en general –y de las organizaciones sindicales especialmente– y la herencia de los períodos de crisis son algunos de los aspectos que le influyen. A la articulación del poder de los actores en la arena política nacional producto de esta trayectoria histórica, se suma el debilitamiento asociado a las transformaciones propias del mundo del trabajo del capitalismo global y de la ideología neoliberal. ¿Cómo se desarrolla en este contexto la intención progresista por mejorar el modelo en el ámbito laboral? ¿Bajo qué atribución de la estructura de oportunidades políticas y trama de interacciones se adoptan las nuevas políticas y medidas legislativas? Estas son algunas de las preguntas que en el nivel explicativo se encuentran implicadas en el estudio.

En definitiva, la hipótesis que nos guía es que *el marco de regulación laboral neoliberal ha sido ajustado durante la década del 2000 con una orientación continuista que se explica por los mecanismos de reproducción que operan en la contienda política de las reformas*

*laborales durante esa década.*

### 3.2. Preguntas de la investigación

Hemos visto que para la primera década del 2000 ya se ha dejado ver ampliamente en América Latina el fracaso del modelo neoliberal radical implementado desde la década del 70' a escala global y con particular radicalidad en esta región.

Por un lado surgen una serie de diagnósticos técnicos y políticos, provenientes de los organismos internacionales, la academia y el mundo de las políticas públicas, que analizan los indicadores negativos de las últimas décadas asociados a esto. En el primer capítulo se describen las áreas problemáticas a partir de las cuales se cuestiona el éxito del modelo. En primer lugar, respecto al crecimiento económico se observa que este resulta insuficiente en relación a las expectativas generadas por la promesa neoliberal. En segundo lugar, el avance de la pobreza y la profundización de la desigualdad aparecen como consecuencias estructurales del nuevo sistema. En tercer lugar se produce una masificación de la inestabilidad laboral y una mayor tasa de desempleo se hace inevitable, derribándose el mito respecto a que la flexibilidad laboral impulsaría una solución frente a dicho problema. Y por último, aumenta la incertidumbre de las personas en general y específicamente en un ámbito de especial relevancia como es el de la protección y el bienestar. Esto como consecuencia de la mayor inestabilidad laboral mencionada, pero también debido a la aparejada contracción de los sistemas y políticas que se produce bajo el paradigma neoliberal.

Por otra parte desde la década del 90' se producen una serie de crisis de base global en la región. Destacan las de México 1994, Brasil 1998-1999 y Argentina 2000-2001. Pero también las consecuencias recesivas de la crisis asiática que se produce en varios países (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Uruguay, Venezuela y Jamaica)<sup>23</sup>. Con la liberalización de las economías nacionales que se produjo desde la década del 70' en la región, los países quedaron insertos en el sistema económico y financiero internacional. Así aumentó su fragilidad frente a los cambios externos y las consecuencias globales de las crisis económicas en general. Se tornaron cada vez más insostenibles e impactantes los desequilibrios económicos y financieros. Estos últimos especialmente, tienen importantes consecuencias para las economías nacionales actuales. Un desajuste en el mercado financiero internacional puede tener

---

<sup>23</sup> Al respecto ver Guillén (1999).



extensas repercusiones a nivel nacional producto de la migración de los capitales financieros, el alza en las tasas de interés asociados a los préstamos adquiridos y el debilitamiento de las monedas nacionales.

Con todo lo anterior, se ha cuestionado la efectividad del modelo en su vertiente más radical y ortodoxa. La presión de las evidencias expuestas y las exigencias de los organismos internacionales a los gobiernos para la generación de nuevas políticas influyen en impulsar un reajuste. También la presión electoral ejercida por el descontento de la ciudadanía y la emergencia de movimientos sociales contrarios a la globalización neoliberal en general o en alguno de sus ámbitos más específicos<sup>24</sup> han ejercido presión. Además la llegada al poder de gobiernos de izquierda impulsa la adopción de políticas de carácter progresista en la región. Algunos de ellos son más radicales y comprometidos con la transformación del modelo en distintas dimensiones. Es el caso de Venezuela, Bolivia y Ecuador, por ejemplo. Y otros se presentan más moderados como es el caso de Argentina, Chile y Brasil.

En este contexto nos interesa considerar específicamente los cambios que se han producido durante la década del 2000 en el ámbito laboral para los casos de Chile y Argentina. Esto en tanto la perspectiva que entiende que en esta época se produce el ascenso al poder de dos izquierdas, les ha identificado como países con gobiernos progresistas moderados. Consideramos que en estos países no se ha producido una modificación en la dinámica de la contienda política que permita impulsar cambios profundos a la estructura neoliberal y ello se ve reflejado en el ámbito que estudiamos. El rol de la reproducción de viejas prácticas, discursos y estrategias de los actores políticos en el proceso de reajuste que enunciarnos es lo que nos interesa analizar y a partir de ello consideramos que observar gobiernos de este tipo es lo que resulta más apropiado para esta investigación.

Lo que nos proponemos es entrar en el debate respecto a estas transformaciones recientes en América Latina y aportar en la explicación sobre la dinámica de la contienda política para este período de renovación de las políticas

---

<sup>24</sup> Destacan a nivel internacional los derivados de las movilizaciones de Seattle en 1999, que según señala Sader (2003) abrirían una nueva fase en la resistencia en contra de la globalización neoliberal. Luego los asociados a los foros mundiales en Porto Alegre a partir del 2001. A nivel nacional destaca por ejemplo, el EZLN que ya entre 1996 y 1994 se había enfrentado al Tratado de Libre Comercio de América del Norte y convocado al Primer Foro contra la Globalización Neoliberal en Chiapas. También el Movimiento de Trabajadores Desocupados y Piqueteros en Argentina, que surge con fuerza tras la crisis del 2000-2001.

neoliberales. Para ello nos planteamos profundizar un ámbito de central importancia en la reproducción del modelo. Este es el de la regulación laboral, fuertemente afectado por el proceso de flexibilización y desregulación durante la implementación de las reformas estructurales neoliberales. Así el primer objetivo de esta investigación es *analizar la configuración del marco de regulación laboral neoliberal de la década del 2000 en dos de los países que siguen un reajuste moderado del modelo neoliberal, trazando el recorrido de los cambios que lo han afectado*. En este recorrido observaremos la contienda en las reformas laborales y describiremos la dinámica política que impulsa los cambios que configuran el marco de regulación laboral para esta década. Es decir, revisaremos el proceso de transformaciones que en esta dimensión se ha producido y las interacciones a partir de las cuales se pone este proceso en movimiento. Esto último nos permitirá abordar nuestro segundo objetivo, que es *explicar la orientación de esta configuración identificando los mecanismos reproductores que operan en las principales reformas laborales que modifica el marco de regulación laboral neoliberal de la década del 2000*.

Respecto a las preguntas que orientan la investigación, una primera cuestión que interesa observar es: *¿cómo se configura el marco de regulación laboral en Argentina y Chile durante la década del 2000?* Ponemos el foco en la configuración del marco de regulación laboral, en el entendido que durante esta década se ha visto afectado por un proceso de reformas asociado a la corriente de reajuste al modelo que se produce según lo descrito. ‘Reformas re-reguladoras’ o ‘contra reformas’ es como ha sido denominado este proceso por los expertos de los distintos países que estudiamos. Tal como lo hemos mencionado, el proceso de reestructuración neoliberal en el ámbito laboral tuvo un enfoque preeminentemente legislativo, de tal manera que el proceso de reajuste continua esta línea. Por esta razón nos centramos en el análisis del proceso legislativo de las medidas adoptadas para este período.

Pero también porque esto nos ayuda a adoptar un enfoque dinámico, que es el que orienta nuestra segunda pregunta de investigación. Utilizando un enfoque histórico regional trazaremos el recorrido de las medidas legislativas adoptadas desde el período de neoliberalización en la región para *entender ¿qué cambios legislativos han definido la configuración de este marco de regulación y bajo qué dinámica se producen?* Consideramos que el estudio de las medidas legislativas a partir de las cuales se configura el marco que regula las condiciones de empleo y trabajo, tanto a nivel individual como colectivo, nos permite extender el análisis al proceso social tejido alrededor de estos reajustes. A través de la observación del debate en torno a las reformas, podemos reconstruir la interacción de los actores

involucrados en este proceso. Utilizando una analogía con la frase musical O'Donnell & Ozlack (2007, p. 563) explican por ejemplo como las políticas estatales sirven para realizar un análisis integral y dinámico de los patrones de dominación presentes en la relación Estado-sociedad en el capitalismo latinoamericano tardío. Para estos autores las políticas estatales serían algunos "acordes" de un proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión. Así estas adquieren significación sólo en cuanto son sistemáticamente vinculadas al tema o cuestión que las origina, al ámbito de acción social en el que se insertan y a los actores que intervienen en el proceso de resolución de dicha cuestión. Lo mismo nos parece para el caso de las reformas laborales. Consideramos que su estudio es indisociable del contexto, proceso y relaciones que las producen. De esta manera analizarlas nos permite también acceder a cada uno de estos aspectos y reflexionar sobre la relación histórica entre las reformas y los actores involucrados. Enfocamos entonces el estudio en la observación de la dinámica de las reformas laborales de la década del 2000. Para ello identificamos en cada caso la principal reforma de ese período y la analizamos como un episodio de política contenciosa. Seguimos su trayectoria y consideramos la trama de interacciones que en ella se desarrolla.

Las siguientes dos preguntas de esta investigación que aquí nos planteamos son de carácter más explicativo. Por un lado nos interesa saber: ¿se puede definir la configuración del marco de regulación laboral que observamos como continuista o rupturista respecto a lo que fue el proceso de neoliberalización? Y por otro: ¿qué mecanismos se encuentran operando durante la década del 2000 en las reformas al marco de regulación laboral? Ambas preguntas se relacionan en la hipótesis que manejamos y desde donde asumimos que en el descubrimiento de los mecanismos que operan en la contienda se encuentran los elementos para entender el resultado de las reformas, y por tanto el estado actual de la configuración del marco de regulación laboral neoliberal. Introducimos entonces el concepto de mecanismos sociales, que tal como hemos señalado nos ayuda a explicar dentro de un contexto determinado cómo y por qué una causa hipotética contribuye a producir un efecto particular. Es decir, la configuración continuista o rupturista del marco de regulación laboral se entendería a partir del funcionamiento de determinados mecanismos para ambos casos.

Por último quisiéramos plantear dos preguntas que se relacionan con el enfoque histórico-regional que aquí adoptamos. Además de considerar el modelo institucional del capitalismo latinoamericano bajo la clasificación de Economías

de Mercado Jerárquicas, se pone especial atención en esta investigación a aquellas características vinculadas con el contexto de transición dual en el cual se produce el proceso de neoliberalización en Latinoamérica. En este punto surgen las siguientes preguntas: *¿en qué medida el legado histórico de la coyuntura inicial interactúa con otros legados histórico-políticos regionales de más larga data, como los identificados para las Economías de Mercado Jerárquicas, influyendo sobre las decisiones políticas recientes?; y ¿cómo opera esto en la configuración de las leyes a partir de las cuales se articula el marco de regulación laboral durante el período que analizaremos?*

### 3.3. Estrategia metodológica, modelo causal y selección de casos.

La comparación se presenta como una estrategia analítica que tiene fines explicativos y un procedimiento orientado a poner nuestras hipótesis a prueba. El método histórico-comparativo, que es el que específicamente utilizamos, se basa en el uso de una lógica inductiva para encontrar atributos de semejanza o diferencia entre los casos que se comparan. El análisis causal que en este se realiza permite llegar a generalizaciones empíricas relacionadas con estructuras y procesos de cambio. Aplicado en sociología es ideal para analizar y estudiar fenómenos históricos, tal como es en este caso en el que se comparan dos países dentro del contexto de transformaciones políticas en América Latina durante la década del 2000. Esto porque al ir observando las trayectorias y secuencias históricas involucradas nos permite estudiar procesos de estructuración social en el tiempo. La comparación que se realiza es entre unidades equivalentes y el objetivo es poner a prueba las hipótesis formuladas para descubrir las regularidades que nos puedan conducir a elaborar generalizaciones explicativas e históricas nuevas (Caïs, 1997; Skocpol & Somers, 1980; Tilly, 1991).

Dos son los métodos más comúnmente conocidos y utilizados en la investigación comparativa. El primero, que es el que utilizaremos aquí, se denomina *método de la similitud* o *método de los sistemas más diferentes*. El segundo se denomina *método de la diferencia* o *método de los sistemas más similares*. La denominación método de la similitud y método de la diferencia corresponde a la utilizada por John Stuart Mill, quien ya en el S.XIX propone esta metodología. Por su parte la denominación método de los sistemas más diferentes o método de los sistemas más similares es la utilizada por Przeworski & Teune en la década del 70'. Si bien aparentemente ambas denominaciones son contradictorias, esto no es así. Es el foco a partir del cual los autores denominan el método el que da origen a esta diferencia. Para Mill el foco de la denominación está en el comportamiento de la variable dependiente mientras que para los otros autores lo

está en las variables de control. Utilizaremos aquí la segunda denominación ya que centrarnos en las diferencias de las variables de control nos permite explicar de mejor manera la selección de nuestros casos.

La estrategia de comparación de los métodos más diferentes busca casos similares respecto al atributo central que se quiere explicar. Esto es con un resultado común en esa variable pero con variaciones en las variables causales a considerar (Perez-Liñan, 2010). En esta investigación se asume que el resultado es similar para ambos casos. Es decir, tanto en Argentina como en Chile se produce reajuste moderado al modelo neoliberal durante la etapa de renovación de políticas que se inicia a principios del S.XXI y se mantiene una orientación continuista en la configuración de sus marcos de regulación laboral. Se considera además que existen mecanismos de reproducción que operan en la contienda política durante los episodios de reforma en ambos países y que nos permiten explicar sus resultados. Esta dinámica en las reformas laborales y orientación continuista en el marco de regulación laboral se produciría a pesar de las diferencias entre estos países respecto a la capacidad de movilización y negociación de los trabajadores. También a pesar de las diferencias en cuanto al contenido particular de las políticas adoptadas en el contexto de la revisión del proyecto neoliberal.

Consideramos la distinción analítica realizada por Cook (2006) respecto al poder de los trabajadores para desarrollar este punto. Según esta autora el poder efectivo de los trabajadores es un asunto complejo que involucra no sólo la capacidad de movilización y negociación de estos actores, sino también las evaluaciones estratégicas que estos realizan y a partir de las cuales definen la identificación y defensa de intereses centrales. En concordancia con esto ya se señala que no son suficientes los indicadores clásicos del poder sindical para entender el resultado de las negociaciones a partir de las cuales se establecen las políticas laborales (Delfini, 2013). Ahora bien si extendemos el razonamiento de la autora para entender la compleja configuración de los recursos de poder de los demás actores involucrados en la contienda política de las reformas que observamos, es posible evaluar el papel que cumplen otros factores como mecanismos explicativos de la dinámica que estudiamos. El supuesto que aquí desarrollamos es que ciertos mecanismos de reproducción se encuentran operando en la contienda política para ambos casos y a partir de ellos es que se puede entender la dinámica descrita. Siguiendo a Collier & Collier (1991) estos se anclan en una configuración compleja de las relaciones de poder entre los actores laborales y es lo que daría estabilidad a los atributos centrales de la herencia

neoliberal en el marco de regulación laboral<sup>25</sup>. Las evaluaciones estratégicas de los actores involucrados en la contienda cumplen un rol fundamental en este sentido y asociado a estas operan los principales mecanismos reproductores. Lo que nos interesa destacar entonces es que no sólo asociado a la capacidad de movilización y negociación de los actores se produce el estancamiento de los impulsos progresistas en las reformas laborales de la década del 2000. Cuando las evaluaciones estratégicas son movilizadas por la intención o necesidad de buscar una base de apoyo para legitimar decisiones de compleja aceptación pública y mantener o fortalecer el ejercicio del poder, es difícil impulsar cambios rupturistas. Se potencian en cambio lógicas de acuerdo y alianzas de base continuista.

Resulta interesante aplicar este razonamiento al fenómeno que investigamos para descubrir los mecanismos reproductores, pero también para analizar cómo estos operan en la interacción de los actores involucrados en las relaciones laborales. También nos permitirá observar en qué medida el funcionamiento combinado de estos en la contienda política nos lleva a resultados similares en la dinámica de las reformas a partir de la cual se configura el marco de regulación laboral neoliberal en dos países que bajo otros enfoques se podría suponer presentan enormes diferencias al respecto. Miremos a continuación la Tabla 1 donde se describen las variables a considerar en esta explicación causal que considera la presencia de mecanismos reproductores.

**Tabla 1: Dinámica de las reformas laborales que configuran el marco de regulación laboral para el período estudiado.**

	Resultado de las reformas laborales (Y)	Contienda política (X)	
		Capacidad de movilización y negociación los trabajadores	Evaluaciones estratégicas en la identificación y defensa de intereses centrales
Argentina	Reajuste continuista	Alta capacidad	Mecanismos reproductores
Chile	Reajuste continuista	Baja capacidad	Mecanismos reproductores

Fuente: elaboración propia

<sup>25</sup> Estos autores identifican tres componentes de la herencia histórica: (a) los mecanismos de producción de la herencia, apuntan a que la herencia no suele cristalizarse inmediatamente después de la coyuntura crítica, más bien es formada a través de un serie de pasos que la intervienen; (b) los mecanismos de reproducción de la herencia, apuntan a que la estabilidad de la herencia no es automática sino más bien es perpetuada por los procesos institucionales y políticos en curso; (c) la estabilidad de los atributos centrales de la herencia, esto es que existen atributos básicos producidos como resultado de la coyuntura crítica y que son estables tales como diferentes constelaciones de relaciones partidos-sindicatos-régimen.

En los casos a considerar se diferencian los trabajadores en su capacidad de movilización y negociación sindical<sup>26</sup> por razones históricas de larga data, así como por la consecuencia de procesos más recientes. El marco legal histórico en el cual se desarrolla el movimiento de trabajadores en América Latina, ha sido definido por Collier & Collier (1991) en su estudio respecto a los períodos de incorporación de este a la esfera política nacional. El marco legal de incorporación es relevante en tanto influye sobre la capacidad histórica de organización, negociación y movilización de los sindicatos. Así, ya desde esta época se establecen definiciones importantes respecto a los recursos políticos disponibles para las organizaciones de trabajadores (Cook, 2006).

En el estudio mencionado, se distinguen legados históricos diferentes para Chile y Argentina. Chile presenta un patrón en el cual las organizaciones sindicales tienen poca vinculación con los partidos políticos en el poder y se ejerce sobre ellas un fuerte control estatal. Argentina en cambio presenta una importante alianza entre las organizaciones sindicales y el principal partido político que es el Partido Justicialista (peronista) bajo un modelo de corte corporativista. También cuenta con una mayor capacidad de negociación tripartita en un contexto político de fuerte carácter populista. Respecto al período histórico reciente y como consecuencia de la represión durante las dictaduras militares en ambos países, se observa que la transformación y pérdida de poder del movimiento sindical chileno es mucho más fuerte que la del movimiento argentino. Además aunque en ambos casos hubo restricciones al derecho de libertad de organización durante este período, en Argentina los derechos perdidos fueron más rápidamente recuperados durante la transición democrática. Con todo lo anterior la fuerza sindical y capacidad de negociación de los trabajadores en Chile es mucho menor que en Argentina. Ahora bien cómo se produce efectivamente la recuperación de dichos derechos en ambos casos y cómo se articula ello en la interacción política de los actores laborales, son algunas de las cuestiones que analizaremos.

Los países seleccionados presentan una serie de atributos de similitud que nos permiten asegurar cierta homogeneidad en el análisis y por tanto justificar su selección dentro del contexto regional. En primer lugar el nivel de desarrollo económico de ambos países ha sido históricamente similar. También lo ha sido la consolidación de sus sistemas de bienestar. Entre las décadas 1930-2000, el

---

<sup>26</sup> Algunos indicadores del poder de los sindicatos son la densidad sindical, la estructura de las organizaciones, el grado de unidad política a través de las centrales sindicales y la orientación política estratégica de las centrales sindicales más importantes (Cook, 2006).

promedio del PIB per cápita de Chile y Argentina es de \$777 y \$971 respectivamente. Así el nivel de desarrollo de ambos países es medio-alto en el contexto regional (Segura-Ubiergo, 2007). Respecto al desarrollo del sistema de bienestar Mesa-Lago (1978, 1989) distingue tres categorías de países, dependiendo del momento en el cual desarrollan sus sistemas de protección social. Junto a Brasil, Chile y Argentina son de los primeros países en la región en desarrollarlos en la década del 20'. También estos países corresponden a los que han desarrollado los sistemas de protección social más extensos, junto con Costa Rica. El índice de 'esfuerzo en bienestar' que mide el desarrollo de este sistema entre los años 1973-2000 también agrupa a Chile y Argentina como similares. Según este índice<sup>27</sup> se considera que ambos países desarrollan un alto esfuerzo en bienestar.

Si observamos la clasificación realizada por Segura-Ubiergo (2007) de la relación histórica entre desarrollo económico y grado de esfuerzo de bienestar en base a estos datos, Chile, Argentina y Uruguay califican como países con un grado de desarrollo y alto esfuerzo en bienestar (Ver Tabla 2). También los clasifican en una misma categoría otros autores que han desarrollado el tema de los sistemas de bienestar en América Latina (Barba, 2004; Filgueira, 1998; Huber & D.Stephens, 2005; Martínez, 2008)

**Tabla 2: Relación histórica entre desarrollo Económico y grado de esfuerzo en bienestar América Latina<sup>a</sup>**

<b>Esfuerzo en Bienestar / Desarrollo Económico</b>	<b>Alto</b>	<b>Bajo</b>
<b>Medio-Alto</b>	Uruguay (\$986) Argentina (\$981) Chile (\$777)	Venezuela (\$1.017) México (695)
<b>Medio-Bajo</b>	Costa Rica (\$551) Brasil (\$408)	Perú (\$419) Paraguay (\$408) Guatemala (\$408) República Dominicana (\$341) Ecuador (\$325) El Salvador (\$316) Bolivia (\$286)

Fuente: Segura (2007)

<sup>a</sup> Los datos en paréntesis corresponden al promedio de PIB per cápita entre las décadas 1930-2000.

<sup>27</sup> El índice agrupa las siguientes variables: (a) el porcentaje de gasto social en relación al PIB; (b) el porcentaje de gasto social en relación al gasto público; (c) el gasto social per cápita; y (d) la cobertura en seguridad social de la población económicamente activa.



Por último, visto desde la perspectiva del funcionamiento de sus sistemas de bienestar estos países han sido identificados dentro de la clasificación de regímenes de bienestar productivistas por Martínez (2008). Para esta autora tanto Chile como Argentina enfocan sus políticas públicas fundamentalmente a la formación de capital humano. Así parte importante de las transferencias que realizan se dirigen a mejorar las condiciones de la fuerza laboral y asegurar con ello la participación de los sujetos en el mercado del trabajo. Desde esta perspectiva son regímenes que apuntan a que la población se integre al trabajo y a partir de ahí a la provisión de servicios básicos como la salud y la previsión social. Ambos son países por lo tanto sustentan un modelo de bienestar altamente dependiente del mercado laboral.

### 3.4. Estrategia de análisis y recogida de datos

Tal como lo hemos señalado, se utiliza una perspectiva histórica-comparativa en la investigación. Y la denominada óptica del análisis comparativo con base histórica de las estructuras y procesos propuesto por Tilly (1991), define la estrategia metodológica que llevaremos a cabo. Esta se basa en un método que el autor llama indirecto y que consiste en acoplar los relatos de cambios ocurridos a enunciados que se refieren a épocas y zonas concretas. Estos enunciados especifican causas, recogen la diversidad entre un suceso y otro dentro del ámbito espacio-temporal definido y son consistentes con la evidencia que se dispone para ese tiempo y lugar. Este análisis se opone al método que el autor denomina directo, con el cual se refiere a aquel que examina detenidamente las bases de la lógica y la evidencia a la hora de hacer generalizaciones sobre el cambio social.

Este autor señala que los estudios comparativos aunque sean de grandes estructuras y procesos amplios deben tender a examinar un número pequeño de cuestiones. Sólo así el análisis se puede concentrar en las circunstancias históricas o en las características concretas de los casos que se analiza produciendo un mayor aporte intelectual. Allí encuentra este las condiciones lógicas para una comparación eficaz. Se critica en esta idea el sentido ilusorio de seguridad que proporcionan las cifras grandes y la disminución de familiaridad con el contexto que se provoca con estas. Por eso propone retomar los trabajos ‘genuinamente históricos’ en ciencias sociales. Y esto para él implica considerar lo siguiente: (a) el tiempo y el espacio en el que surge una estructura o un proceso influye en su carácter; (b) la secuencia dentro de la cual se producen sucesos similares tiene un fuerte impacto en sus resultados; y (c) el conocimiento sobre estructura y procesos pasados es problemática y requiere una investigación sistemática por

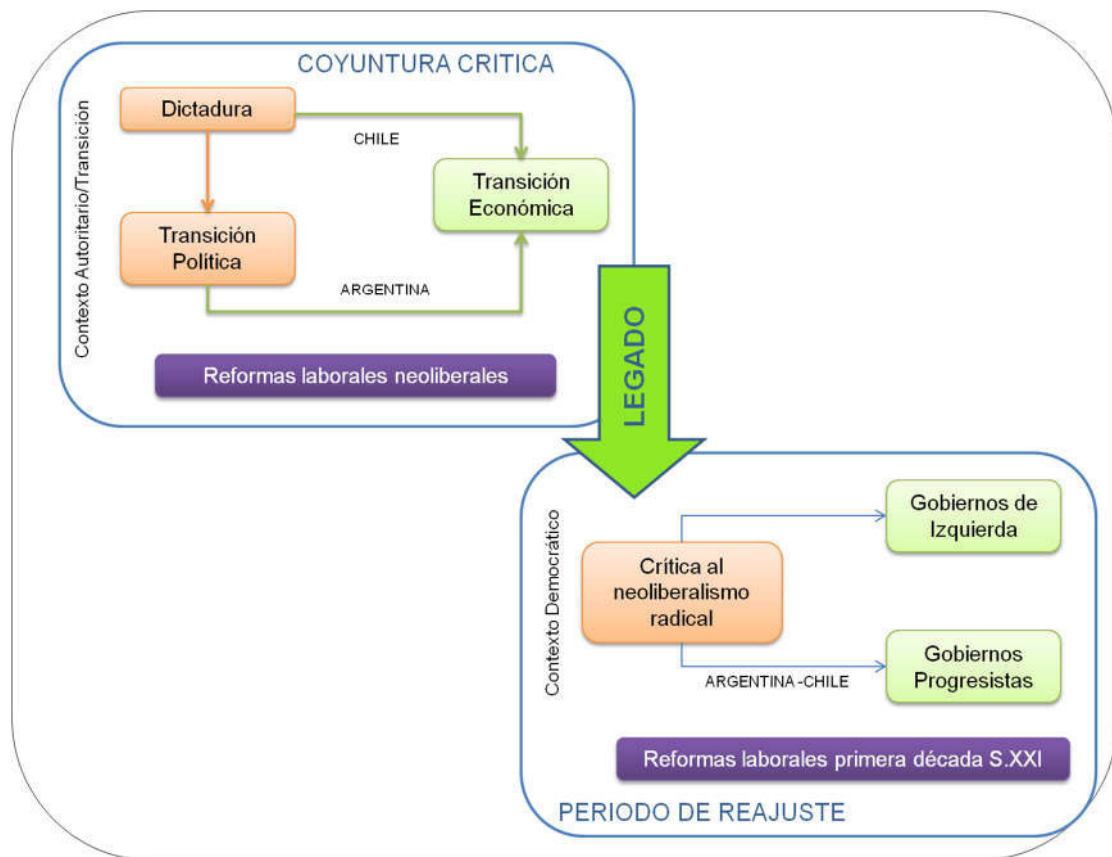
derecho propio. Todas estas son cuestiones que consideramos en algún punto desde el enfoque histórico y dinámico que ya hemos descrito y a partir del cual se define el plan metodológico a desarrollar.

Ahora bien, en referencia específicamente en cómo se llevará a cabo esta comparación de base histórica para el caso de las reformas a los marcos de regulación laboral en el período a abordar, consideraremos la idea desarrollada por Feldman y Goldin (1995). Para estos autores la comparabilidad no se da sobre la convergencia (o divergencia) de las reformas laborales en particular sino más bien sobre los regímenes legales de la protección del trabajo. Con esto quieren decir que lo se debe buscar son las similitudes y diferencias en algunas de las propiedades de las instituciones, no en las instituciones en sí. Ello se relaciona con la idea de poner el foco en las propiedades estructurales más que en las estructuras que desarrollamos en el capítulo 2. Desde esta perspectiva los autores hablan de fenómenos de aproximación convergente para analizar las reformas laborales y aplican este criterio de comparación tanto para el campo de las relaciones individuales como el de las relaciones colectivas del trabajo.

Considerando lo expuesto, se establece a partir del análisis de las reformas laborales neoliberales la identificación de los ejes o dimensiones de transformación neoliberal. Sobre estos es que luego realizaremos la evaluación de la configuración del marco de regulación laboral y de la dinámica de las reformas laborales para el período que observamos.

Podemos esquematizar el proceso social que investigamos de la manera en que se ilustra a continuación:

**Cuadro 1: Esquema histórico del estudio**



Históricamente la coyuntura crítica para nuestro análisis la situamos en el período de transición dual vinculado al proceso de neoliberalización en Latinoamérica. Dentro de esta coyuntura fijamos nuestra atención en las reformas al marco de regulación laboral, constituyendo en el período de las reformas neoliberales el punto inicial (t0) de la comparación temporal (t1). La configuración al marco de regulación laboral neoliberal de la década del 2000 se observa en función de las modificaciones que vía reformas laborales se producen en este para el período que se estudia. Trazando esta trayectoria y observando la interacción de los actores en la contienda política de las principales reformas de la década analizaremos su dinámica. Esto con el objeto de entender el carácter que adquiere esta configuración en el contexto del proceso de renovación de las políticas neoliberales que se identifica para la región y que constituye el marco del debate más general en cual se sitúa esta investigación. En base a la perspectiva expuesta sobre política contenciosa, se considerará la principal reforma de la época para cada caso como un episodio de contienda. Esto nos permitirá analizar

los procesos y mecanismos contenidos en la interacción asociada a este.

Por último el abordaje empírico de la investigación se realiza a partir de la articulación de diferentes técnicas y se ordena en función de la identificación de estrategias comparativas.

a) Las técnicas de investigación que se utilizan son:

- Revisión de fuentes secundarias: (a) datos cuantitativos y fuentes bibliográficas para la caracterización de la estructura del empleo, relaciones laborales y sus procesos de transformación en el contexto neoliberal; (b) fuentes bibliográficas para la reconstrucción cronológica del proceso de reformas laborales; (c), fuentes documentales legislativas y bibliográficas para analizar las reformas de la década del 2000 y su debate parlamentario.
- Entrevista a expertos: (a) para orientar la revisión de fuentes secundarias; (b) para recoger antecedentes sobre los procesos políticos y las reformas laborales de la década del 2000; y (c) para identificar a los actores de la contienda política.
- Análisis de contenido<sup>28</sup> de prensa: para el análisis del debate en los episodios de contienda asociados a las reformas laborales.

b) Desde la perspectiva comparativa el relato que constituye nuestro análisis se estructura de la siguiente manera.

Como punto de partida se analiza el t0. En el capítulo 4 se describen los procesos de neoliberalización y contenido de las reformas laborales. Allí se establecen las características de este período para ambos casos y se sitúan los rasgos comunes de la transformación neoliberal al marco de regulación laboral.

Posteriormente en el capítulo 5 se traza el recorrido histórico-político de

---

<sup>28</sup> Esta denominación suele ser un tanto compleja porque se refiere a dos tipos de análisis completamente diferentes. Por una parte se encuentra el análisis de contenido de textos asociado principalmente al análisis crítico de discurso desarrollado por Teun Van Dijk. Este corresponde a una estrategia de investigación que se aplica al análisis de textos preexistentes y que considera las categorías de análisis como variables susceptibles de tratamiento cuantitativo. Por otra parte, el análisis de contenido al que aquí nos referimos se refiere a la técnica de análisis de datos que se interesa en el contenido de las categorías establecidas y su interpretación, no en la frecuencia de las mismas.

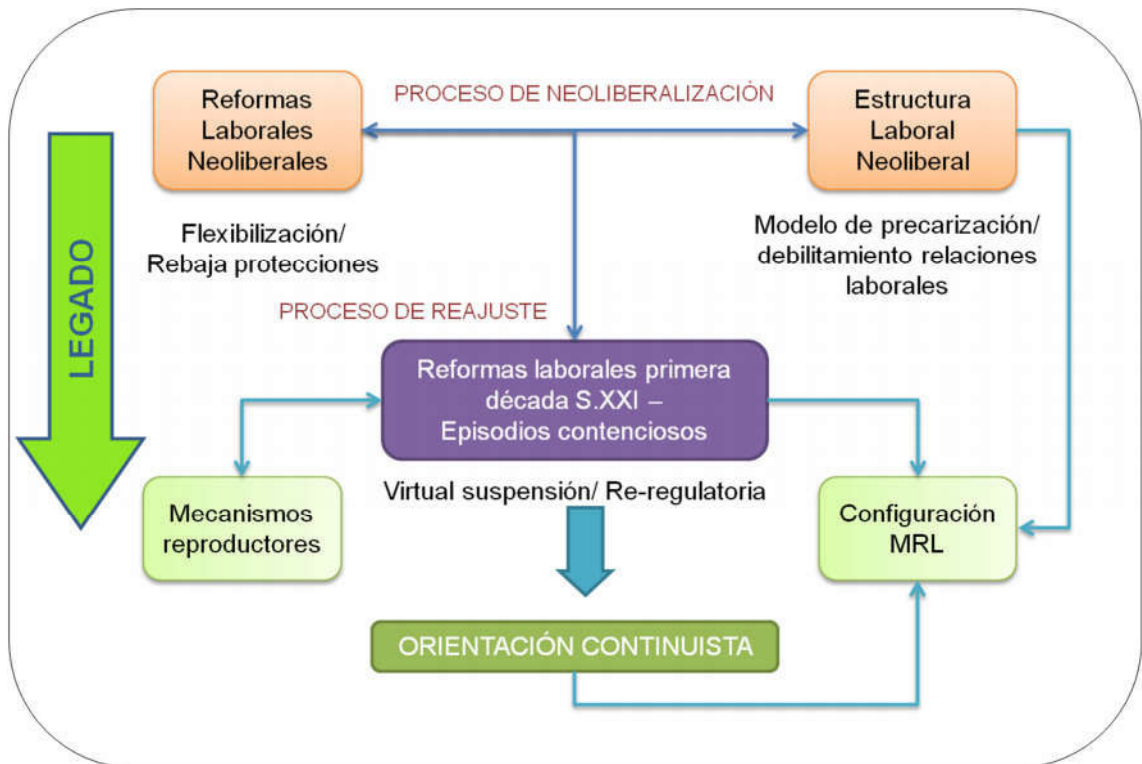
ambos países y describen las características propias de cada uno respecto al período de cambio estructural que constituye la adopción de las políticas neoliberales. También se describe históricamente la configuración de las estructuras laborales y del modelo de relaciones laborales de cada uno.

En este mismo capítulo se describen y analizan comparativamente las diferencias y similitudes del proceso de reformas al marco de regulación laboral de la década del 2000. Se selecciona la reforma más relevante de ese período para cada país a objeto de considerarla como el episodio contencioso de nuestro análisis.

En el capítulo 6 se realiza una narrativa analítica de la política contenciosa para los episodios seleccionados a partir de las entrevistas a expertos, la revisión de las fuentes bibliográficas, los debates legislativos y la revisión de la prensa. Dicha narrativa relata el contexto histórico e institucional asociado a la reforma, reconstruye el proceso de la reforma desde su origen hasta la promulgación de la ley resultante, identifica a los actores involucrados y analiza las reivindicaciones realizadas en la contienda. Luego analiza la dinámica de la contienda identificando: a) los enclaves activos de la movilización y su apropiación por parte de los actores; b) la atribución de oportunidades y amenazas; y c) el debate e interacción en torno a las reivindicaciones en disputa. Finalmente se analiza el moldeamiento de las reivindicaciones que resulta del proceso contencioso y que constituye las medidas aprobadas legislativamente en dicha reforma.

Con todo lo anterior en el último capítulo se analiza el t1 comparativamente con el t0 y se caracteriza la configuración del marco de regulación laboral de la década del 2000. Finalmente se realiza el análisis comparado de los mecanismos de la contienda política.

Cuadro 2: Esquema de Análisis





## Tercera parte: Coyuntura Inicial

---

### Capítulo 4: La transición económica: el neoliberalismo radical y las reformas laborales

#### 4.1. La época neoliberal

Caracterizaremos a lo largo de este capítulo la fase del capitalismo neoliberal. Primero desde una perspectiva global y luego, en concordancia con la idea de las variedades del capitalismo respecto a la existencia de distintas configuraciones institucionales de este sistema, describiremos la situación histórica específica de Latinoamérica. Para ello nos centraremos en un enfoque más general a objeto de trazar el recorrido histórico de este sistema y situar la época neoliberal. Optaremos en este apartado por utilizar las ideas de Therborn (2003) para realizar el recorrido histórico de este sistema. Este autor identifica tres momentos de la historia capitalista a partir de cómo se articulan los poderes entre las instituciones centrales de la economía moderna (estado, empresas y mercado). Cada una de estas instituciones detenta un poder específico. El Estado goza del poder político. Las empresas del poder empresarial, que corresponde al poder de mando y de negociación. Por último el mercado concentra su poder en la competencia. Bajo este esquema el autor identifica las siguientes épocas: (a) el capitalismo organizado o monopolista que va de la segunda mitad del S.XIX hasta antes de la década del 30' y 2ª GM, donde se produce una fuerte concentración del poder empresarial a través del desarrollo de las industrias; (b) el capitalismo de bienestar o capitalismo asistido en el caso latinoamericano, que va desde entonces hasta la década del 70', en el que se potencia el poder del Estado<sup>29</sup>; y (c) el nuevo capitalismo competitivo, que se erige sobre el poder del mercado. A continuación describiremos brevemente el segundo período ya que constituye el antecedente directo del capitalismo competitivo que es en el contexto en el que se produce la neoliberalización del mundo. Esto es importante porque tal como veremos más adelante es en oposición al rol del Estado de ese

---

<sup>29</sup> No profundizaremos en la discusión respecto a la existencia o no de un sistema de bienestar en Latinoamérica, ya que ello excedería los propósitos de la investigación. Mencionamos la denominación de capitalismo de bienestar más cercana a la situación de los países europeos que de los latinoamericanos. Es importante destacar que la configuración de la época capitalista a la que se hace referencia con esa categoría es diferente en la región latinoamericana. Se asocia más a lo que se ha llamado Capitalismo Asistido, Estado Desarrollista y Sistema Industrial de Sustitución de Importaciones (ISI), por el énfasis que adquiere la intervención del Estado en impulsar el desarrollo industrial. El asunto importante aquí es que ello se entendía también como una antesala para mejorar la provisión y aseguramiento del bienestar en la sociedad.



período que se desarrollan las ideas neoliberales.

El capitalismo de bienestar surge vinculado al desarrollo de dos tendencias importantes. Por un lado la producción en masa de la mano del fordismo que aumenta la circulación de mercancías tanto a nivel nacional como internacional. El mercado por lo tanto sufre una intensa expansión durante este período. Simultáneamente también crece el Estado. En Europa Occidental y en Estados Unidos, esto se hizo manifiesto con la difusión de los Estados de Bienestar en los años '60. Se observa que en un gran número de países los recursos del Estado para gastos sociales aumentaron más que en toda la historia anterior. En otros países no fue a través del aumento del gasto social necesariamente que se produjo el crecimiento del aparato estatal, sino que sucedió bajo otras configuraciones. Por ejemplo en Europa Oriental esto sucedió bajo la fórmula del “socialismo real”. Mientras que en Japón, Asia Oriental, y también en América Latina se impulsaron procesos de industrialización con una fuerte intervención estatal<sup>30</sup>. En definitiva, hasta mediados de los años '70 el capitalismo se desarrolló a partir de una importante expansión simultánea del mercado y del Estado.

Con el crecimiento conjunto de ambas instituciones, se estrecha también la relación entre estas. El Estado participa activamente de la economía a través de la producción y de la redistribución. Parte importante de las empresas nacionales son administradas por el Estado. Además este asume un rol activo en la generación de políticas económicas. La promoción industrial a nivel nacional, así como de protección al comercio exterior a nivel internacional, son pilares fundamentales de la política de desarrollo de la época. Evidentemente con distintos matices en cada región del mundo pero con un claro foco en la alianza entre estado y mercado. En el ámbito de la redistribución por su parte lo que sucede es que se canaliza el conflicto económico y político de clases a través del Estado. Este actúa como institución mediadora del conflicto capital-trabajo. Una de las maneras de regularlo y promover la redistribución del poder político y económico entre estos distintos segmentos de la sociedad es a través del establecimiento de los sistemas de relaciones industriales y seguridad social. De este lado entonces se fortalece el pacto entre el Estado y los trabajadores (representados en los sindicatos). En definitiva, esta época se caracteriza por la

---

<sup>30</sup> Tras la crisis de los años 30', Latinoamérica desarrolla una estrategia de industrialización orientada hacia el interior. Esta da origen al período que se ha denominado de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), en el cual se desarrolla un modelo económico industrialista, nacionalista y altamente proteccionista. En este contexto surge también lo que se denomina el Estado de Desarrollo en la región.

alianza tripartita entre Estado, empresas y sociedad civil.

Hobsbawn (1998) por su parte, se refiere a este período como la ‘edad de oro’ en contraposición a la etapa anterior en la que se producen las guerras mundiales y que denomina ‘era de las catástrofes’. Este autor la identifica como un período de extraordinario crecimiento económico y transformación social. Señala que durante los años 50’ el mundo capitalista desarrollado empieza a atravesar una etapa histórica excepcional, acaso única. Los índices de crecimiento de los países desarrollados fueron bastante impresionantes. Este gran boom no se dejó sentir hasta mediados de los 50’ en Estados Unidos. En Europa no fue sino hasta los 60’ que se dio por sentada la prosperidad.

Respecto a las implicancias económicas de la edad de oro al autor señala que si bien corresponde básicamente a una etapa de opulencia de los países capitalistas desarrollados, este se debe entender como un fenómeno de ámbito mundial. Hobsbawn considera que en este período se produjo una reestructuración sustancial del capitalismo y un avance espectacular en la internacionalización de la economía. Los factores que distinguirían estos años dorados como un período sin precedentes son dos. De una parte la expansión de la capacidad productiva de la economía mundial al posibilitar una división internacional del trabajo mucho más compleja y minuciosa. El comercio de productos industriales experimentó un verdadero estallido, pero dicho intercambio se mantuvo anclado a las economías del núcleo central de países capitalistas<sup>31</sup>. De otra parte se produce el funcionamiento de una economía mixta asociada a la planificación estatal, la gestión de la modernización económica y el incremento de la demanda. Se establece el compromiso directo de los gobiernos con el pleno empleo y con la reducción de las desigualdades sociales, cuestión que se traduce en un compromiso con el bienestar y la seguridad social. El supuesto keynesiano aquí es que ello aportaría simultáneamente al fomento de los mercados de consumo masivo.

Liberalismo embridado le llama Harvey (2007) a esta la época de alianzas característica de la edad de oro. Tomando las ideas de Polanyi (1976, 2003) respecto a la relación del mercado con las otras instituciones de la sociedad, este autor pone el énfasis en el modo en que los procesos de mercado y las actividades empresariales funcionan en un entorno regulado durante esta época. Dirá que la red de regulaciones sociales y políticas señalaba la estrategia

---

<sup>31</sup> Corresponde por tanto a un proceso internacional y no transnacional, como sí lo fue luego la globalización.

económica e industrial. El Estado actuaba como un campo de fuerzas en el que internalizaban las relaciones de clase y funcionaba como mediador. Esto es evidente en el ámbito laboral donde se establece un sistema regularizado de relaciones laborales<sup>32</sup>.

Ahora bien desde la década del 70' se produce un nuevo giro histórico en el desarrollo del capitalismo. Ocurre una nueva fase de desimbricación del liberalismo al estilo de la gran transformación del S.XIX descrita por Polanyi. Desde esta perspectiva no sólo se vuelve a instalar una fase capitalista 'salvaje', sino también una nueva utopía liberal radical.

A continuación revisamos los antecedentes teóricos e históricos de este proceso. En primer lugar revisamos el desarrollo de las ideas neoliberales, que surgen en plena edad de oro de mano de un grupo de académicos que se oponían a la tendencia planificadora y estatista de la época. Luego describimos el proceso de neoliberalización que se produce a nivel mundial y finalmente observamos las particularidades de este en América Latina. Y por último revisamos las transformaciones que junto a esta neoliberalización se producen en el ámbito laboral y que se dan principalmente por la vía de reformas laborales. Veremos que estas transformaciones son impulsadas por un proceso económico y técnico-productivo vinculado a la globalización, pero también como un proceso político relacionado con las ideas neoliberales.

### El modelo y sus supuestos

El neoliberalismo es una corriente económica y filosófico-política o político-normativa que surge a partir de las ideas de Friederich Von Hayek. Este autor parte de la tesis que la relación entre socialismo y totalitarismo es inevitable. Esto en tanto el desarrollo de todo tipo de socialismo se basa en el establecimiento de una economía planificada, cuestión que limita tanto la libertad económica como la libertad política. La idea central que se desarrolla es la defensa a la libertad bajo el supuesto que cualquier limitación de los mecanismos del mercado por parte del Estado implica una amenaza. Entendida como libertad individual este constituye el valor central que se ha de resguardar. Estos argumentos son desarrollados en el libro Camino a la Servidumbre publicado el

---

<sup>32</sup> Ver (R. B. Collier & Collier, 1991) para el caso de Latinoamérica. Durante este período se produce lo que estos autores denominan incorporación del movimiento de trabajadores en la arena política. La hipótesis que aquí defienden es que dicha incorporación determina históricamente la relación entre los trabajadores y el Estado en cada país.

año 1944 por dicho autor<sup>33</sup>.

Posteriormente, el año 1947 se funda la Mont Pelerin Society. Economistas, historiadores, filósofos y otros académicos integran este espacio de debate y defensa del liberalismo. La producción académica que de allí emerge desafía el consenso oficial de la época, criticando el keynesianismo y la planificación económica por parte del Estado. A pesar que las condiciones para este trabajo no eran precisamente favorables, ya que el capitalismo de la época estaba entrando en una fase de auge sin precedente, se sientan entonces las bases económico-filosóficas para otro tipo de capitalismo. Así, es en plena edad de oro que se desarrollan los postulados teóricos fundamentales del neoliberalismo.

La Sociedad se presenta como un espacio de intercambio de ideas entre académicos que comparten la opinión e intención de fortalecer los principios y la práctica de una sociedad libre. Para ello se proponen estudiar el funcionamiento de los sistemas orientados al mercado, enfocándose en sus virtudes y defectos. Pero evidentemente su producción no está exenta de juicios respecto a lo que deben ser los valores centrales a defender. Así en su declaración fundacional señalan:

*“Los valores centrales de la civilización están en peligro. Sobre grandes extensiones de la superficie del planeta las condiciones esenciales de la dignidad y de la libertad humana ya han desaparecido. En otras, están bajo constante amenaza ante el desarrollo de las tendencias políticas actuales. La posición de los individuos y los grupos de adscripción voluntaria se ve progresivamente socavada por extensiones de poder arbitrario. Hasta la más preciada posesión del hombre occidental, su libertad de pensamiento y de expresión, está amenazada por el despliegue de credos que, reclamando el privilegio de la tolerancia cuando están en situación de minoría, procuran solamente establecer una posición de poder desde la cual suprimir y obliterar todas las perspectivas que no sean la suya.*

*El grupo sostiene que estos desarrollos se han nutrido de la propagación de una visión de la historia que rechaza toda pauta moral absoluta y por el crecimiento de teorías que cuestionan la deseabilidad del imperio de la ley. Sostiene adicionalmente que se han visto estimulados por la declinación de la fe en la propiedad privada y en el*

---

<sup>33</sup> Dentro de la crítica general al intervencionismo estatal, el blanco inmediato de Hayek en este libro es el auge de las ideas socialistas en la política inglesa de la época. Dirá el autor durante las elecciones de 194, refiriéndose al Partido Laborista: “A pesar de sus buenas intenciones, la socialdemocracia moderada inglesa conduce al mismo desastre que el nazismo alemán: a una servidumbre moderna” (Anderson, 2003b, p. 11)

*mercado competitivo; por cuanto sin el poder difuso y la iniciativa asociados a estas instituciones, es difícil imaginar una sociedad en la cual la libertad pueda ser efectivamente preservada.”* (About Mont Pelerin Society. En Harvey, 2007, pp. 25–26)<sup>34</sup>

En la década del 70, época en la que el capitalismo mundial cae en un gran ciclo recesivo, es cuando este movimiento adquiere mayor influencia académica y política (Garretón, 2012; Harvey, 2007; Hobsbawm, 1998; Sader & Gentili, 2003). Ya para entonces se deja sentir su influencia en think tanks como el Institute of Economic Affairs de Londres y la Heritage Foundation en Washington. También en la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago fue cuna de académicos, investigadores y economistas partidarios de este pensamiento económico. Luego se reconoce a sus principales autores, a través del Premio Nobel de Economía que se otorga a Friederich Von Hayek el año 1974 y a Milton Friedman el año 1976.

Basándose en los principios defendidos por los neoclásicos de la segunda mitad del S.XIX entre los que se reconocen a autores como Marshall, Jevons, Walras, Pigou o Pareto y en las ideas liberales desarrolladas por el mismo Adam Smith, para la teoría neoliberal el máximo bienestar se consigue a través del funcionamiento del mercado. Y aunque son extremadamente liberales, no es el laissez faire a cabalidad por el que abogan. Reconocen la figura del Estado pero lo minimizan y someten su función a un rol subsidiario del mercado<sup>35</sup>. “El neoliberalismo es, ante todo, una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano, consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas.” (Harvey, 2007, p. 8)

Los postulados del proyecto neoliberal se pueden resumir en los siguientes puntos<sup>36</sup>:

---

<sup>34</sup> Ver: <https://www.montpelerin.org/montpelerin/mpsGoals.html>.

<sup>35</sup> Este es el punto de partida de una de las contradicciones fundamentales de esta corriente, cuestión que desarrollaremos más adelante.

<sup>36</sup> Garretón (2012) establece estos como los postulados centrales del neoliberalismo en base a lo señalado por otros autores en Sader & Gentili (2003) y Ezcurra (Ezcurra, 1998).

- La primera premisa es la vital importancia del individuo. El neoliberalismo considera que la sociedad está compuesta de individuos y que son estos mediante sus acciones e intercambios, los que mejor pueden alcanzar el ideal del bienestar. Asimismo, cada individuo debe responder por sus acciones y su bienestar, cuestión que explica como aborda el neoliberalismo las esferas de la protección social, el sistema educativo, la atención sanitaria, etc. El deseo de una vida colectiva, se desarrolla sobre todo en la idea de promover organizaciones voluntarias y apolíticas.
- Esta corriente se configura en torno al valor central de la libertad. Son liberales en el sentido europeo tradicional dirá Harvey, es decir, comprometidos con la libertad individual de mercado. Desde esta perspectiva es el libre mercado el escenario donde queda garantizada la libertad y soberanía de los individuos. En línea con el enfoque clásico de las sociedades de mercado, la planeación y el control son atacados como una negación a la libertad y se declara que la libre empresa y la propiedad privada son los elementos esenciales de esta. Se defiende que ninguna sociedad podrá llamarse libre si está construida sobre otras bases. En pos de la defensa de la libertad de mercado y bajo el supuesto que los medios determinan los fines, se niega la libertad asociada a la regulación<sup>37</sup>.
- Para el neoliberalismo el mercado constituye el espacio de distribución eficiente. El supuesto señala que el equilibrio que se logra en el mercado a partir de la persecución de los intereses individuales y la libre competencia permitiría distribuir eficientemente los bienes y las mercancías, al mismo tiempo que alcanzar el bien común o bienestar (individual y social). Así el mercado constituye el agente regulador por excelencia. El supuesto que defienden es que los mercados y las señales del mercado son el mejor modo de alcanzar el bienestar, tanto individual como social. Desde esta perspectiva todo en una sociedad puede ser tratado como una mercancía y este es el principio bajo el cual se produce la mercantilización de la sociedad (Harvey, 2007). Se convierten en mercancías incluso los bienes y servicios que en otra época se consideraban en un status diferente. Ahora bien, no es desde el liberalismo clásico de Adam Smith que el neoliberalismo adscribe a los principios del libre mercado, sino más bien desde el desarrollo que de este

---

<sup>37</sup> Señala Polanyi (2003, Chapter XXI), que bajo este enfoque se degenera la defensa de la libertad en la de un tipo de libertad muy acotado y específico. Se impartiría con ello una dirección falsa a los ideales de la libertad, según este autor.

realizan los economistas neoclásicos de la segunda mitad del S.XIX. No adscriben por tanto a la idea del *laissez-faire*.

- Para el neoliberalismo el Estado debe ponerse al servicio del mercado y actuar por tanto como un Estado subsidiario. Esto es un tipo de Estado diferente al que existía entonces. La tendencia era la un Estado planificador, pero el neoliberalismo considera que esta intervención estatal centralizada de orden keynesiano es un atentado contra el orden de mercado. Así esta corriente distingue entre la idea de la libre competencia económica y el régimen de *laissez-faire*, adscribiendo sólo a lo primero. Y la competencia, que corresponde a la lógica económica esencial del mercado, sólo aparece y produce sus efectos en función de una cantidad de condiciones cuidadosa y artificialmente establecidas (Foucault, 2009). Se requiere por lo tanto de un Estado activo, pero se dirige su intervención a mantener el funcionamiento del mercado. En palabra de Hayek (1944, p. 9) “La alternativa de la economía dirigida no es el *laissez-faire*, sino una estructura racional para el funcionamiento de la libre competencia”. Asimismo, es el Estado el que debe asegurar las negociaciones para la reducción de las barreras a la circulación del capital internacional y con ello abrir los mercados al intercambio global.

No sólo el Estado sino que toda la política neoliberal, sigue el objetivo de mantener el orden de mercado que hemos mencionado. Esto implica la sumisión del régimen político a la dinámica económica asociada en este caso al mercado, tal como ha sido descrito por Polanyi en lo que él denomina el proceso de la gran transformación<sup>38</sup>. Es la pulverización del mercado trasladado a la arena política, produciendo el vaciamiento político de esta. Se adhiere a una visión pos política del mundo, libre de la política del pasado y en la que se desdibujan las posiciones políticas en el ideal de un encuentro en el consenso (Mouffe, 2007)<sup>39</sup>. De esta manera el régimen democrático promovido por la ideología neoliberal y declarado en oposición a los totalitarismos del S.XX<sup>40</sup>, corresponde a un tipo

---

<sup>38</sup> La gran transformación, consiste en el proceso de automatización de los mercados a escala internacional que se produce en una primera oleada con la instauración de la sociedad de mercado del S.XIX. Ver Polanyi (2003)

<sup>39</sup> Para esta autora al concebir la política como un proceso racional de negociación entre individuos, la democracia liberal destruye la dimensión del poder y del antagonismo (que ella denomina lo político). Se confunde con ello la naturaleza de la misma de lo político y se somete a una especie de vaciamiento o proceso de negación. Se reconoce por tanto en esta concepción de la política una negación de lo político, en concordancia con lo que ya había señalado Carl Schmidt (1976).

<sup>40</sup> “Durante todas las décadas anteriores hubo una disputa mundial no sólo de dos fuerzas, sino

específico de democracia liberal<sup>41</sup>. En el terreno de la política los individuos se conciben como agentes racionales en busca de sus propios beneficios, y participan mediante los mecanismos formales o procedimentales de un sistema que suponen imparcial para juzgar sus demandas. Se levanta la preocupación por la gobernabilidad y se cuida de no interferir el libre funcionamiento del mercado. El debate entonces no radica tanto en cómo se distribuye el poder entre los actores políticos, tales como sujetos y corporaciones, sino en la viabilidad de que todos estos participen como individuos en el sistema (Borón, 2003b, p. 44). El voto es el mecanismo mediante el cual se escoge a los representantes y es un reflejo de las preferencias de los individuos. Este se traduce en la herramienta de legitimidad de la selección de dichos representantes y de sus posteriores decisiones.

El neoliberalismo privilegia la igualdad relativa a la libertad de los individuos<sup>42</sup>. Garantiza la igualdad de los hombres en cuanto al respeto de sus talentos e inclinaciones, sin necesidad de la intervención de alguna voluntad organizadora. En esta línea Friedman dirá que el mercado fomenta la expresión de la diversidad y capacidad de decisión de los individuos en base a sus intereses. El mercado entonces es un escenario de igualdad formal de reglas que permite la libre competencia en la que cada individuo encuentre su nivel. Bajo esta perspectiva, la desigualdad de ingresos aparece como una consecuencia casi inevitable dentro del sistema ya que el principio de distribución se define en base a la productividad de cada factor productivo. Esto implica a lo sumo incorporar un principio de máxima equidad en este ámbito más que de igualdad<sup>43</sup>. Las políticas sociales neoliberales en concordancia, abogarán por emitir transferencias a aquellos que están peor situación económica o en una situación de

---

de dos interpretaciones del mundo: el campo socialista decía que la contradicción fundamental se daba entre capitalismo y socialismo; el campo imperialista decía que la contradicción fundamental se daba entre democracia y totalitarismo” (Sader, 2008, p. 5)

<sup>41</sup> Aquí la discusión entre neoliberalismo y democracia resulta compleja. Dirán autores como Harvey y Polanyi que realmente el neoliberalismo corre un alto riesgo de autoritarismo en cuanto la democracia pueda poner en riesgo la libertad individual y el funcionamiento del libre mercado. Se señala que como forma de democracia, los neoliberales tienden a favorecer el gobierno de expertos y elites.

<sup>42</sup> Para entender este punto es útil el planteamiento teórico de Sen (1999), quien señala que existen múltiples variables desde donde se puede evaluar la desigualdad. Así las escuelas de pensamiento se posicionan de distinta manera frente a esto, dando origen a diversos enfoques igualitaristas.

<sup>43</sup> “El buscar la igualdad en la que se toma como actividad social ‘central’ implica el aceptar la desigualdad en las ‘periferias’ más remotas. Las disputas nacen en última instancia de qué es lo que se considera en el centro de las condiciones sociales” (Sen, 1999, p. 8).



subconsumo. No serán políticas para corregir desigualdades las que se impulsen desde este modelo, sino de integración al sistema económico.

Como último aspecto, me interesa destacar aquí que si bien hemos visto que el neoliberalismo no adscribe al *laissez-faire* y otorga un rol al Estado, en la práctica parte importante del discurso neoliberal se ha fortalecido en el ataque a este último como minador de la autonomía del mercado. Esto es lo que Polanyi llama la utopía liberal y apunta a que la discusión respecto a los límites de la acción del Estado no ha estado exenta de posicionarse en una falsa dicotomía. En innumerables ocasiones la acción del Estado y del Mercado aparece como dos polos opuestos. Pero tal como dice Polanyi refiriéndose al mito del libre mercado, nunca ha existido un mercado autorregulado en verdad libre. Es interesante señalar esto porque tal como iremos viendo en el desarrollo de la presente investigación, el neoliberalismo muchas veces se posiciona en este ‘credo’ pero realmente presenta innumerables contradicciones respecto al papel de la protección y el colectivismo. Esto nos permite entender porque a pesar de observar una época que aboga por una mayor participación del Estado, así como una recuperación de la protección en las políticas sociales y laborales, la sociedad continúa por la senda neoliberal.

En esta línea coincidimos con que “son relevantes los programas de investigación que recuperan la idea de que el capitalismo es un modo de organización social donde conviven órdenes de prácticas sociales contradictorios que deben ser coordinados. En el mismo sentido, es evidente que la observación del modo en que los sistemas institucionales buscan resolver las contradicciones del funcionamiento capitalista, incluyendo las formas que adopta el sistema económico para competir internacionalmente, es un tema cada vez más acuciante a la luz de las crisis recurrentes del capitalismo a escala mundial” (Aguirre & Lo Vuolo, 2013, p. 25).

### La neoliberalización del mundo

Una cosa es el surgimiento del neoliberalismo en el ámbito académico, y otra diferente la adopción del modelo neoliberal a nivel político. Durante la década del 70’ el mundo capitalista avanzado cae en una larga y profunda recesión, combinando por primera vez bajas tasas de crecimiento con altas tasas de inflación. Es sólo a partir de entonces que se produce el giro hacia el neoliberalismo a nivel mundial. En términos generales este proceso de

neoliberalización implica la desregulación, privatización y retirada del Estado de muchas áreas de provisión social. Si bien se aprecian trayectorias históricas particulares y configuraciones institucionales diferentes dentro del capitalismo neoliberal, la neoliberalización es un proceso de alcance global (Harvey, 2007).

Siguiendo a Hobsbawm (1998) el año 1973 se puede identificar como el año que da comienzo a esta nueva etapa histórico política a nivel mundial. En esta ocasión no se produce una crisis económica de la envergadura de la ‘Gran Depresión’, sino que más bien el crecimiento se ve interrumpido por una seguidilla de crisis económicas graves con variados efectos en diferentes lugares y que terminan por derrumbar la estructura económica y política de las décadas anteriores. Se pueden identificar la crisis de 1975, la de 1980-1982 y la de fines de los 80’. Lo común a estas crisis, y que permite identificar este como un proceso de carácter internacional, es el ascenso del desempleo y la aceleración de la inflación. El desempleo y la inflación se disparan y se entra en una fase de estanflación global que se extiende casi toda la década del 70’. Esto implicó la caída de los ingresos tributarios y el aumento del gasto social ampliando la envergadura de la crisis. Por último, el sistema de cambios fijo también se debilita.

En este contexto las operaciones del capitalismo pierden control, dirá Hobsbawm. Con ello apunta al hecho que la acción política coordinada nacional entra en un estado de inestabilidad y deja de funcionar como herramienta para enfrentar las fluctuaciones de la economía mundial. El estado nacional comienza a perder el protagonismo del que había gozado durante gran parte del S.XX.

Frente a este contexto se desencadena un fuerte debate ideológico respecto a cuál se debe adoptar como la mejor solución económico-política para enfrentar las consecuencias del ‘derrumbamiento’ de la edad de oro. De un lado el keynesianismo y las corrientes que defienden la economía planificada consideran que no es necesario cambiar el estilo de las políticas que se venían desarrollando durante las décadas anteriores. De otro, el neoliberalismo defiende la mercantilización y liberalización económica bajo el supuesto que con ello se controlaría la inflación y mejorarían los resultados del crecimiento económico.

Con todo lo anterior, se produce un amplio margen para “aplicar el limpiador neoliberal y desincrustar el casco del buque de la ‘economía mixta’ con resultados beneficiosos” (Hobsbawm, 1998, p. 411). Pero este autor considera que a pesar del fuerte debate ideológico no fue la simple fe en que la empresa neoliberal era buena y el gobierno malo lo que constituyó éxito del nuevo

modelo. Para Hobsbawm, lo que hizo que los problemas de las décadas de crisis resultaran más profundos fue que las fluctuaciones coyunturales coincidieron con cambios estructurales en cuanto a: (a) la crisis del pacto entre el estado y el mercado de la economía mixta; (b) los cambios productivos producidos por la revolución tecnológica y (c) la globalización de la economía. Estos dos últimos aspectos tienen especial importancia en los cambios neoliberales en el mundo del trabajo, tal como veremos en lo sucesivo.

Estos cambios producen una serie de tensiones que impregnan la política de la época, de tal manera que en el debate no sólo se pone en juego el hallazgo de solución político-económica específica. Se presenta también el desgaste de las viejas estructuras, que abren la oportunidad a la configuración de una sociedad completamente nueva.

Desde esta perspectiva, el neoliberalismo se puede definir como “un proyecto serio y racional, una doctrina coherente y una teoría vinculada y reforzada por intensos procesos de transformación histórica del capitalismo. Es una doctrina, al menos de hecho, conectada con una nueva dinámica tecnológica, gerencial y financiera, de los mercados y de la competencia” o dicho en otras palabras una superestructura ideológica y política que acompaña una transformación histórica del capitalismo moderno (Therborn, 2003, p. 76).

En la línea de esta idea referida a la crisis de viejas estructuras de la época, diversos autores incorporan otros antecedentes para explicar el proceso de neoliberalización. Revisamos a continuación algunos.

Varios autores coinciden en señalar que un hecho relevante para explicar el avance del neoliberalismo, es la caída de los llamados “socialismos reales” (Anderson, 2003b; Garretón, 2012; Hobsbawm, 1998; Therborn, 2003). Y es que la caída de estos regímenes en Europa Oriental no sólo constituye un cambio de sistema político de gran magnitud, sino que también forma parte de la profunda transformación del sistema económico. Los gobiernos de izquierda y socialdemócratas pierden protagonismo a nivel mundial abriendo paso a la hegemonía de fuerzas políticas muchos más cercanas a la derecha y al bloque capitalista. El desmoronamiento de las estructuras políticas asociadas al bloque socialista dio paso al ejercicio de nuevas formas de liderazgo que se apoyaron en el desarrollo de una fuerte hostilidad hacia ese pasado reciente. Esto opera también en América Latina tras la caída de los proyectos socialistas que allí se producen, cuestión que analizaremos con detalle en el próximo apartado.

Borón (2003b) por otra parte apunta a una etapa anterior y señala que no es exagerado destacar el papel jugado en la historia económica del último medio siglo por los acuerdos de Bretton Woods<sup>44</sup>. Desde la perspectiva del autor se destaca esta conferencia monetaria y financiera convocada el año 1944 por los aliados para acordar los lineamientos del “liberalismo global” que habría de prevalecer al emergente orden mundial de posguerra. Convocan ante la inminencia de la victoria militar y obedeciendo a una fuerte presión por parte de Estados Unidos. En esta conferencia se elaboran las nuevas reglas del juego que regirían el funcionamiento de la economía mundial y se crean instituciones internacionales cuyo objetivo es asegurar su vigencia. En 1945 se crea el Fondo Monetario Internacional (FMI) y un año después el Banco Mundial (BM). En 1947 se establece el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), que es la institución que antecede a la Organización Mundial de Comercio (OMC). Estas instituciones cumplirán luego un rol central en la instauración del neoliberalismo, sobre todo en América Latina. Respecto a las cuestiones que se establecen, destacan los acuerdos por: (a) el libre comercio, la eliminación de los proteccionismos<sup>45</sup> y el establecimiento de mecanismos que lo aseguren; (b) el financiamiento externo a los países agobiados por problemas de corto plazo, tales como caída de sus exportaciones, déficit presupuestarios, inestabilidad monetaria, etc.; y (c) la aprobación de un conjunto de políticas dirigidas a reconstruir y desarrollar las economías devastadas por la guerra. En definitiva, lo que estos acuerdos hicieron fue establecer un sistema de regulación del capitalismo y consolidar, en el terreno de la economía mundial la victoria militar de los aliados y especialmente de los Estados Unidos.

Un argumento diferente expone David Harvey. Señala que la neoliberalización constituye un proyecto de restauración del poder de clases<sup>46</sup>. Este autor se basa en la reconstrucción de datos que realizan Duménil y Lévy (2004) para fundamentar esta idea. “La neoliberalización no ha sido muy efectiva a la hora de revitalizar la acumulación global de capital pero ha logrado de manera muy satisfactoria restaurar o, en algunos casos (como en Rusia y China),

---

<sup>44</sup> Este encuentro tuvo lugar en Bretton Woods, New Hampshire. Asistieron 44 países, incluyendo los socialistas, pero estos fueron quedando marginados de dichos acuerdos por la Guerra Fría.

<sup>45</sup> La premisa subyacente era que el proteccionismo comercial había sido el gran culpable de las tragedias ocurridas en los convulsionados treinta años que siguieron al estallido de la Primera Guerra Mundial

<sup>46</sup> El autor establece la salvedad de que a pesar que la neoliberalización se refiera a la restauración del poder de clase, esto no significa que se haya restaurado el poder económico de estas y se haya modificado la clásica estructura de clases existente hasta entonces.

crear el poder de una elite económica. En mi opinión el utopismo teórico del argumento neoliberal ha funcionado ante todo como un sistema de justificación y legitimación de todo lo que fuera necesario hacer para alcanzar su objetivo” (Harvey, 2007, p. 25). Según el autor, dicha evidencia indica que cuando los principios neoliberales chocan con la necesidad de restaurar o de sostener el poder de la elite pueden llegar a tergiversarse tanto que acaban siendo irreconocibles. Es así como este autor explica la tensión que muchas veces se produce entre el poder de las ideas neoliberales y las prácticas de la neoliberalización.

Ahora bien, en el contexto descrito la teoría neoliberal empezó a ejercer influencia práctica en una serie de campos políticos. Se reconoce a Estados Unidos y Gran Bretaña como los precursores del proceso de neoliberalización. Esto porque son de los primeros en adoptar las medidas neoliberales, pero también debido a la importante influencia que ejercen sus medidas económico-políticas a nivel internacional. Así es como al convertirse el neoliberalismo en el “dogma” dominante de estos países adquiere también peso en todo el sistema internacional (Borón, 2003b). Chile resulta un país precursor en la adopción de políticas neoliberales, pero su influencia en el proceso que describimos no es comparable con la de estos otros países. Y no porque las medidas adoptadas allí no tengan influencia a nivel internacional. Los vínculos de este país con Gran Bretaña durante el gobierno de Thatcher fueron bastante estrechos. Además el modelo de capitalización individual del sistema previsional que allí se inventó fue posteriormente adoptado por muchos países. Pero sus decisiones político-económicas no repercuten en la internacionalización del proceso de neoliberalización en sí mismo. Se puede decir en cambio que el lanzamiento del neoliberalismo como nueva ortodoxia económica reguladora de la política pública de carácter global en el capitalismo avanzado sí se produce a través de Gran Bretaña y Estados Unidos desde el año 1979.

Ese es un año clave para el proceso de neoliberalización. En mayo de ese año es electa Margaret Thatcher en Gran Bretaña, quien se compromete a reformar la economía para responder a la estanflación que venía afectando a este país durante la década del 70<sup>7</sup>. Por su parte en octubre del mismo año se transforma la política monetaria estadounidense bajo el gobierno de Carter. Se desregula la economía y rompe el New Deal<sup>47</sup>. Al año siguiente es elegido

---

<sup>47</sup> En términos generales el New Deal implicaba políticas fiscales y monetarias keynesianas que tenían el pleno empleo como objetivo primordial,

Ronald Reagan, quien profundiza estas medidas<sup>48</sup>.

En Gran Bretaña se contrajo la emisión monetaria, se elevaron las tasas de interés, se bajaron los impuestos sobre los ingresos altos, se abolieron los controles sobre los flujos financieros, se impuso una legislación anti-sindical, se aplastaron huelgas y se recortaron los gastos sociales. Luego, y tardíamente en comparación con otros países, se lanzó un amplio programa de privatizaciones. La vivienda pública, industrias básicas como el acero, el petróleo, el gas y el agua se vieron afectadas por estas medidas. Un paquete de medidas sistemático y ambicioso entonces instauro el neoliberalismo en este país. Por su parte la variante norteamericana surge concentrándose más en la competencia militar con la Unión Soviética. Y es que allí casi no existía un Estado de Bienestar del tipo europeo. Lo que sí había era un fuerte enfrentamiento con el régimen comunista, de tal manera que el componente ideológico acompañó este proceso de neoliberalización. Entre las medidas adoptadas en este país se encuentran la reducción de los impuestos a los ingresos altos, la elevación de las tasas de interés y la lucha contra las huelgas y sindicatos. A diferencia de Inglaterra no se aplica allí una fuerte disciplina presupuestaria y se incurre en altos gastos militares (Anderson, 2003b).

Estados Unidos también ejerce una tremenda influencia en el proceso de neoliberalización a partir de la política de inversión que asumen sus bancos durante la década del 70'. Tras la subida del precio del petróleo desde 1973 por parte de la OPEP ingresa una importante cantidad de dinero a los bancos de Nueva York. Arabia Saudita, Kuwait y Abu Dhabi, frente a abierta amenaza de Estados Unidos aceptan reciclar en estos bancos el dinero obtenido por esta alza de precio. Con este excedente los bancos estadounidenses impulsan una nueva estrategia de inversión en el extranjero. Históricamente la inversión de este país hacia afuera era alta, pero se relacionaba con la explotación de recursos naturales o con el desarrollo de mercados específicos (telecomunicaciones, automóviles, etc.). Después de 1973 dicha actividad se intensificó y dirigió al préstamo de capital a los gobiernos en vías de desarrollo por medio de organismos internacionales. En tanto esta nueva estrategia requería la liberalización del crédito internacional y de los mercados financieros, el gobierno estadounidense comenzó a promover y apoyar activamente esto a escala global (Harvey, 2007). Así se activa la acción de los organismos internacionales en el proceso de

---

<sup>48</sup> El encargado de llevar a cabo el plan neoliberal en este país es Paul Volcker, el presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos durante los mandatos de Carter y Reagan.

neoliberalización.

Tal como lo hemos ido viendo, los organismos internacionales (tales como el FMI y el BM) cumplen un rol importante dentro de la economía capitalista internacional. Una función disciplinadora dirá Borón (2003b). Esta cuestión se hace especialmente evidente en la década del 80' cuando, a causa del sostenido estancamiento económico, México anuncia que no podrá cumplir sus compromisos internacionales. A partir de este hecho los prestamistas internacionales detienen la entrega de nuevos préstamos a América Latina y rechazan las solicitudes de refinanciamiento emitidas por los Estados deudores. Estalla entonces a nivel de casi toda Latinoamérica una crisis asociada a la deuda externa y que lleva a los organismos internacionales a intervenir. Asociadas al compromiso de implementar una serie de medidas de restricción fiscal y austeridad presupuestaria de corte neoliberal, estas instituciones acceden a otorgar nuevos préstamos y refinanciamiento a los estados afectados por la crisis. Estas medidas, categorizadas como políticas de reajuste estructural, terminaron por constituir las políticas neoliberales de largo plazo. Así es como el BM y FMI se convierten en centros de propagación del modelo<sup>49</sup>.

Si bien la importancia de los organismos internacionales en este proceso de neoliberalización es central, tampoco se puede obviar la compleja interacción existente entre las dinámicas internas y las fuerzas externas de cada país. Esto es relevante en tanto nos permite entender las particularidades del neoliberalismo en distintos lugares del globo. Así en cada caso es muy importante el apoyo interno que recibe el proyecto neoliberal por parte de los actores nacionales. Aunque en términos generales se establece con la neoliberalización un patrón de negociación con una fuerte influencia de los actores empresariales sobre la acción estatal, los puntos de apoyo del modelo neoliberal varían para cada lugar y especialmente entre regiones. Desde esta perspectiva volvemos aquí a la idea de las variaciones institucionales del capitalismo e iremos viendo en el siguiente apartado como se desarrolla el capitalismo neoliberal en su variante latinoamericana, considerando específicamente los casos de Argentina y Chile que son en los que nos concentraremos dentro del contexto regional.

Para terminar con la comprensión global de este proceso de neoliberalización, mencionamos aquí que se pueden identificar tres fases (Sader, 2008). Cada una de estas se encuentra asociada al predominio de corrientes

---

<sup>49</sup> Esta fórmula se convirtió en el protocolo después de lo que Stiglitz denominó la 'purga' de todas las influencias keynesianas que pudieran existir en el FMI en 1982.

diferenciadas en los principales gobiernos de las potencias capitalistas. La primera corresponde al surgimiento de las políticas neoliberales que se produce a través de los gobiernos de Thatcher y Reagan. Esta constituye la fase de expresión ideológica más fuerte y abiertamente conservadora. Durante esta época se producen en Latinoamérica los procesos de neoliberalización de Chile, con Pinochet, y Bolivia, con Paz Estenssoro. La segunda sucede con los gobiernos de la entonces llamada ‘tercera vía’, asociada al par Clinton-Blair en el eje anglosajón impulsor del modelo. Durante esta fase se extiende el poder hegemónico del modelo en los capitalismo centrales con la adhesión de gobiernos socialdemócratas como el de Felipe González y el de Mitterrand. Además durante esta época es que casi todos los países de Europa Occidental y Latinoamérica, adoptan las políticas neoliberales producto de acción política del FMI. La coyuntura de la época fue propicia para la proliferación de estas, dirá Sader. Esto en la medida que se combina un ciclo expansivo de la economía estadounidense bajo el nuevo modelo con gobiernos que ya buscaban (o debían según las exigencias de los organismos internacionales) alejarse de los modelos de bienestar o compromiso social imperantes aún. Se comienza a implementar una segunda fórmula neoliberal. Así es como se asocia el modelo a corrientes políticas tremendamente diferentes entre sí. La tercera y última fase mencionada por el autor corresponde al agotamiento de las promesas que se habían levantado con el modelo neoliberal. Este es el punto de partida de la fase que observamos para la época que considera esta investigación y que describimos en el capítulo 1. Con el fin del ciclo expansivo de Estados Unidos y el ascenso de Bush al gobierno se comienza a reconocer que la ‘nueva economía’ no era capaz de permitir un crecimiento continuo y sin sobresaltos. Junto con el descenso del poder económico de esta potencia, comienzan también a establecerse alianzas económicas y regionales que dan origen a nuevos bloques de fuerza.

#### 4.2. Neoliberalismo en América Latina

La dinámica de la neoliberalización sin duda ha sido más compleja que lo que los planteamientos teóricos de esta corriente proponen. Las adaptaciones neoliberales han variado enormemente de un lugar a otro, así como a lo largo del tiempo. Un aspecto de la variación que se puede observar se refiere al grado de neoliberalización en los distintos países y los factores que lo afectan. Aunque ello es algo que no consideraremos, sí resulta pertinente comentarlo como uno de los ejes de variación del modelo. En algunos casos ha sido una opción política clara, pero en otros por ejemplo una necesaria adaptación a las exigencias de la política internacional. Los análisis en torno a las fuerzas en juego que influyen sobre la



adopción de las ideas neoliberales identifican variantes en función por ejemplo de: (a) el poder de las ideas neoliberales, como los casos de Chile y Gran Bretaña; (b) la necesidad de responder a crisis financieras de varios tipos como en México, Argentina y Corea del sur; (c) la adopción más pragmática de reformas al aparato estatal para mejorar la posición competitiva en el mercado global, como en Francia y China (Harvey, 2007).

Una de las características históricas específicas de la neoliberalización en el continente latinoamericano es que comienza a partir de la experiencia económica de las dictaduras de cono sur de las décadas del 70' y 80' (Garretón, 2012; O'Donnell, 1996; Undurraga, 2014). Si bien no en todos los casos de la región es en una dictadura que se adoptan las medidas neoliberales, muchas de ellas se producen en el período de transición política posterior. Esto influye en que la neoliberalización se ejecute con altas cuotas de autoritarismo político por parte del poder ejecutivo. Además es un momento en el que se están recuperando algunos de los derechos abolidos durante ese período, especialmente el de los sindicatos que resultó uno de los más afectados. Esta combinación entre dictadura/transición en el contexto político y neoliberalización en el contexto económico, dará a las medidas adoptadas una particular configuración. Y tendrá especial relevancia en la dimensión laboral tal como lo revisaremos con detalle en el siguiente apartado (Cook, 2006).

Chile fue el primer país en la región en adoptar medidas neoliberales. Además fue la primera experiencia neoliberal sistemática en todo el mundo. Esta se inicia incluso antes que en Gran Bretaña y Estados Unidos. Las primeras reformas en esta línea se producen hacia el final de la década del 70' durante la dictadura de Pinochet. Con un fuerte peso del factor ideológico en su implementación, la inspiración teórica de este proceso, viene más bien de la corriente neoliberal desarrollada en Estados Unidos con Milton Friedman que de la desarrollada por Hayek. El siguiente país en iniciar este proceso fue Bolivia el año 1985 durante la presidencia de Paz Estenssoro, quien lanza un programa de reformas económicas y control de la inflación denominado Nueva Política Económica (NPE). A pesar de la radicalidad en la puesta en marcha del proyecto neoliberal, este no tiene realmente el mismo peso ideológico que en Chile. Tampoco comparte las características del enfrentamiento con el movimiento obrero que se produce en ese país, ya que el motor de su implementación es económico y se asocia estrechamente al control de la hiperinflación.

Hasta fines de los 80', Chile y Bolivia fueron los únicos países

latinoamericanos en emprender la neoliberalización. Pero luego esta se extiende y universaliza a toda la región a partir de las políticas económicas promovidas y exigidas por las instituciones financieras internacionales bajo el Consenso de Washington<sup>50</sup>. Como ya lo hemos señalado, estas medidas surgen como contrapartida a los préstamos y acuerdos de refinanciación de la deuda externa para los países latinoamericanos, de tal manera que se introducen estrechamente asociadas al tema de la lucha contra la inflación. Al respecto resulta interesante lo señala Anderson (2003b) respecto al poder del tema de la hiperinflación. Para este autor es un factor casi equivalente al de las dictaduras militares para impulsar la adopción del modelo. Por su parte Filgueira (2008) y Burchardt (2012) coinciden en señalar la importancia que tiene la crisis del endeudamiento para explica la particular fuerza que adquiere el desarrollo del neoliberalismo en el continente.

El Consenso de Washington corresponde a un grupo de principios y medidas de política económica destinadas a implementarse y evaluarse en los países en desarrollo. Este fue formulado por John Williamson el año 1989 en Estados Unidos. En conjunto y aplicadas radicalmente se confunden con lo que se llama modelo neoliberal, pero lo cierto es que esta es sólo una medida coyuntural. Lo que las convierte en un modelo dirá Garretón (2012) es: a) que son aplicadas como paquete en su integralidad; b) buscan separar economía y política social, subordinando esta última a la primera; y c) que obedecen a una determinada ideología, que es la neoliberal.

El establecimiento de esta serie de medidas constituye un hito fundamental en el proceso de internacionalización de la neoliberalización. América Latina, como el primer blanco de implementación entonces juega un rol interesante para el análisis de este proceso. Según Sader & Gentili (2003) Latinoamérica fue el lugar donde nació el neoliberalismo y el lugar donde más se expandió. Se considera por tanto el laboratorio de experiencias neoliberales por excelencia. En la misma línea Burchardt (2006) considera que esta es la región que en el último cuarto de siglo ha sido cambiada más profundamente por el neoliberalismo. Por su parte Harvey (2007, p. 20) señala respecto al Consenso de Washington que el “mundo capitalista fue dando tumbos hacia la respuesta que constituyó la neoliberalización a través de una serie de zigzagueos y de experimentos caóticos, que en realidad únicamente convergieron en una nueva

---

<sup>50</sup> Este viraje continental se produce bajo la presidencia de Salinas en México (1988-1994), seguido de la llegada de Menem en Argentina (1989-1999), Carlos Andrés Pérez (1989-1993) en Venezuela y Fujimori (1990-2000) en Perú.

ortodoxia gracias a la articulación de lo que llegó a ser conocido como el «Consenso de Washington» en la década de 1990”. Queda clara por tanto la intensidad con la que se produce la neoliberalización en este continente.

Las medidas propuestas en el Consenso son: disciplina presupuestaria; reforma fiscal con bases imponibles amplias y tasas marginales moderadas; liberalización financiera, especialmente de las tasas de interés; tipos de cambio competitivos; liberalización comercial; apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; privatizaciones; desregulaciones; cambios en las prioridades del gasto público, educación e infraestructura; y garantía de los derechos de propiedad. Evidentemente no todas fueron adoptadas por los países de Latinoamérica en esta primera oleada de reformas. En función de las medidas adoptadas Martner (2009) identifica los rasgos distintivos del modelo en América Latina en lo que denomina trilogía neoliberal. Esto es disminución del peso del Estado, privatización generalizada de las empresas públicas y desregulación de los mercados de bienes, servicios y factores.

Estos aspectos que caracterizan la neoliberalización en esta región se fundamentan en las bases del enfoque neoliberal que hemos visto en el apartado anterior. El foco puesto en el mercado como el espacio central de coordinación justifica el cambio en el rol del Estado. Este se jibariza a nivel económico a través de las privatizaciones y reduce su peso financiero. Se trasladan al sector privado, extranjero en su mayoría, casi la totalidad de las empresas públicas. La reducción del ‘peso’ financiero por su parte se realiza mediante la transformación de las estructuras tributarias. Los impuestos indirectos, y el de consumo en particular, pasan a ocupar un lugar preponderante en la recaudación fiscal. Esto porque a diferencia de los impuestos directos, como el impuesto a la riqueza o a las ganancias, estos impuestos no modifican la asignación de mercado. Se busca con ello la disminución de la carga tributaria y de las capacidades fiscales del gobierno en el supuesto que dañan la capacidad de funcionamiento del mercado y por tanto el crecimiento económico. Son claro sello neoliberal por tanto las reformas tributarias que disminuyen la progresividad de los impuestos (Feres, 2008).

En la relación estado-economía hay que distinguir entre el rol del Estado en la economía, que es lo que hemos descrito, y el rol económico del Estado que también sufrió cambios importantes. En esta segunda dimensión, el Estado se mercantiliza y entra en el juego de la competencia internacional mediado por el sistema financiero. El Estado pasa a funcionar en torno a la confianza que le tengan los mercados financieros. De esta manera el Estado se reorganiza,

establece nuevos pactos y persigue mejorar su posición competitiva en relación con otros estados en el mercado global.

Ahora bien la disminución de su peso no sólo se produce a nivel económico, sino también nivel político en varios aspectos. En el ámbito de las políticas sociales se apela a la disminución del gasto público bajo el mandato de equilibrio fiscal con la consecuente sustitución del principio de la universalización por el de la focalización. Así las políticas sociales se dirigen a los sectores de la población con más bajos recursos y se concentran en la satisfacción de necesidades básicas. Los servicios sociales básicos como la salud, la educación y la vivienda se ven fuertemente mercantilizados y su calidad disminuye considerablemente. Los sectores bajos son los que reciben aportes económicos y de servicios sociales por parte del Estado. Se asume que los sectores de mayores recursos pueden proveerse el bienestar de manera personal, mientras que los sectores medios quedan a la deriva de sus propias trayectorias económico-laborales para ello<sup>51</sup>. Los programas de asistencia social son así los que cumplen el principal rol de redistribución de recursos, aunque el impacto de esta redistribución es menor. Aquí en parte se explica el problema de la desigualdad, que es una de las principales consecuencias negativas que se reconoce ha tenido el neoliberalismo radical implementado. Podemos decir entonces que a partir de este viraje de la política social se profundiza la fragmentación de la sociedad o, como dirá Robert Castel (1997) el proceso de desafiliación<sup>52</sup>.

En definitiva, si bien se reconoce que la discusión respecto a la consolidación del Estado de Bienestar en América Latina es amplia y no la abordamos aquí, sí se puede afirmar que con la neoliberalización lo que había de ello se desmontó en la mayor parte del continente. En algunos casos, como el de los dos países que estudiamos, la inversión del Estado en políticas sociales era bastante alta y se vio afectada de manera importante por los cambios que describimos.

Por último a nivel del sistema de representación política, si bien en

---

<sup>51</sup> Sobre el tema de las transiciones del Estado de Bienestar y la incorporación del pluralismo en los modos de provisión del bienestar ver Johnson (1990)

<sup>52</sup> A partir de la crítica al concepto de exclusión social, este autor señala que en la sociedad contemporánea se producen dinámicas que fortalecen a unos por sobre otros. Con el término desafiliación el autor da cuenta de la vulnerabilidad como un fenómeno dinámico, es decir, considerando que los individuos pueden transitar por distintas zonas de vulnerabilidad. Esta trayectoria o proceso es el que debilita el soporte social que asegura a los individuos frente a las eventualidades.

términos ideales el neoliberalismo aboga por la democracia, en la realidad esto no necesariamente ha sido así. En la variante latinoamericana esto es evidente. Aunque en principio las ideas neoliberales nacen en la primera mitad del S. XX oponiéndose a los totalitarismos de la época, la crítica que realizan parece estar estrechamente relacionada con el enfoque político-económico que tienen en relación con el Estado y no con el tipo de régimen en sí. Por sobre todas las cosas, para el neoliberalismo lo que no debe limitarse es la libertad de los individuos en pos del funcionamiento del libre mercado, de tal manera que la fuerte intervención del Estado en la economía que presentaban estos regímenes los convierte en el opuesto a lo deseable. Pero la relación que efectivamente ha existido entre neoliberalismo y democracia es más compleja y contradictoria que la expuesta en sus supuestos. Varios autores subrayan el hecho que el neoliberalismo corre un alto riesgo de autoritarismo, sobre todo frente a una democracia que pueda poner en riesgo lo que ellos entienden por libertad individual y por funcionamiento del libre mercado (Harvey, 2007). Un claro ejemplo es el caso chileno que instaura el sistema neoliberal durante plena dictadura de Pinochet.

Al respecto señala Anderson (2003b, p. 16) “(...) debemos recordar que la democracia en sí misma como explicaba incansablemente Hayek jamás había sido un valor central del neoliberalismo. La libertad y la democracia, explicaba Hayek, podían tomarse fácilmente incompatibles, si la mayoría democrática decidiese interferir en los derechos incondicionales de cada agente económico para disponer de su renta y sus propiedades a su antojo. En ese sentido, Friedman y Hayek podían ver con admiración la experiencia chilena, sin ninguna inconsistencia intelectual o compromiso de principios”.

No sólo por medio de regímenes dictatoriales se puede expresar el componente autoritario del neoliberalismo. Este se expresa también a través de la configuración que adquieren las democracias. Puede ser una democracia donde se privilegie la aplicación de decretos dictados por el ejecutivo y de decisiones judiciales, por sobre otras formas de tomar decisiones frente a situaciones conflictivas. Asimismo se pueden aislar ciertas instituciones clave, como el banco central, de las presiones de la ciudadanía. “Dado que la teoría neoliberal se concentra en el imperio de la ley y en la interpretación estricta de la constitucionalidad, se infiere que el conflicto y la oposición deben ser dirimidos a través de la mediación de los tribunales. Los individuos deben buscar las soluciones y los remedios de todos los problemas a través del sistema legal” (Harvey, 2007, p. 74). Además las democracias neoliberales tienden a favorecer

una alta participación de expertos que no son políticamente responsables, como por ejemplo el BM o el FMI. Se pueden convertir por medio de este proceder en democracias altamente tecnocráticas con bajísima participación de la ciudadanía.

Este debate respecto a la afinidad entre el neoliberalismo y los aspectos formales del régimen democrático, ha sido especialmente activo para el caso latinoamericano de la mano de autores como O'Donnell (1996, 2009), Garretón (1997; 2010) (1997) y Drake (2009). En general estos asumen que el neoliberalismo tiene un carácter erosionador de la democracia en tanto se debilita el poder del Estado, se subordina lo social y lo político a la economía, y se facilita la hegemonía de poderes fácticos desde la economía. Consideramos aquí que en el caso latinoamericano además ello se ve afectado por el legado de las dictaduras, razón por la cual tomamos el proceso de transición dual como la coyuntura inicial para recorrer la trayectoria de nuestro análisis. Observar la contienda política para el caso de las reformas laborales que es el que aquí estudiamos, nos mostrará la forma y dinámica cómo bajo este legado se relacionan los actores en la toma de decisiones políticas fundamentales para la estabilidad del modelo.

#### 4.3. Transformaciones en el mundo del trabajo y reformas laborales neoliberales.

Vinculado a la revolución tecnológica informacional del último cuarto del siglo XX el capitalismo competitivo se globaliza. El desarrollo de las nuevas tecnologías de la información actúa como base material de la reestructuración socioeconómica global. Con estas se impulsa el establecimiento de redes interconectadas y nuevas dinámicas de organización de la actividad humana, especialmente de la producción y el trabajo.

Con el uso de estas nuevas tecnologías se desarrolla un proceso productivo fragmentado y deslocalizado. Se dividen los circuitos productivos, pudiendo desarrollarse estos en establecimientos diferentes ligados unos con otros. Incluso las unidades productivas vinculadas pueden encontrarse en diferentes países. Se produce la desconcentración territorial del proceso productivo por tanto y las diferentes etapas de este ya no se encuentran localizadas en el mismo lugar. Se introduce junto con ello el principio de aprovechamiento de las ventajas comparativas de cada territorio, lo que afecta la prioridad hasta ahora imperante de los gobiernos por desarrollar la industria nacional. También derivado de las nuevas tecnologías se introducen los principios de “automatización de los procesos” y reducción del stock de los bienes intermediarios. Esto implica un cambio de paradigma por el de una producción

“justo a tiempo”. Así el modo de producción fordista se ve transformado por los principios del toyotismo japonés. La flexibilidad se posiciona como eje de la nueva estructura productiva en este nuevo modelo denominado de especialización flexible (Piore, 1990). El objetivo de la flexibilidad es permitir una mayor y mejor adaptación de la producción frente a los cambios provocados por la coyuntura económica.

La economía bajo este cambio comienza a adquirir un alcance global. Tal como señala Hobsbawn (1998) ya se había producido cierta internacionalización de la economía, pero la transnacionalización se vincula más bien a esta etapa de revolución del transporte y las comunicaciones. La desconcentración territorial del proceso productivo que hemos mencionado se da de la mano de una alta concentración del poder en grandes conglomerados transnacionales. El alto poder financiero de estos conglomerados les permite invertir sobre variadas actividades productivas y territorios simultáneamente, disminuyendo con ello también el riesgo a través de la diversificación de la inversión. Y es que otra cuestión que define la orientación capitalista de esta época, así como de las transformaciones laborales asociadas, es la expansión de los mercados financieros internacionales. Esto es un fenómeno completamente nuevo y que abre el paso a la existencia de mercados muy competitivos. Se desplaza entonces el poder desde el mundo de la producción al de las finanzas (Harvey, 2007) y se consolida así el capitalismo competitivo.

Para Manuel Castells (2005, p. 15) la globalización “es el proceso resultante de la capacidad de ciertas actividades de funcionar como unidad en tiempo real a escala planetaria (...). La economía global incluye, en su núcleo fundamental, la globalización de los mercados financieros, cuyo comportamiento determina los movimientos de capital, las monedas, el crédito y por tanto las economías en todos los países”

Por otra parte, se produce en este período la terciarización. De la mano de la expansión de los mercados financieros, la flexibilización productiva y la globalización de la economía, se produce la disminución relativa del peso de la industria y el crecimiento de las actividades en el sector servicios. Estas transformaciones dan paso a lo que se ha denominado y estudiado como sociedad postindustrial (Bell, 1976; Touraine, 1969).

Otra tendencia se refiere al nivel de especialización del conocimiento asociado a la era de la información, que provoca un proceso simultáneo de descalificación y calificación del trabajo. Al mismo tiempo que crece el trabajo

con bajos niveles de tecnificación se acrecienta la demanda de trabajo calificado en el ámbito de la programación de sistema, la investigación y desarrollo. En definitiva se avanza hacia una mayor especialización de tareas y a una disminución de la demanda de mano de obra poco calificada, abriendo paso a lo que los autores que estudian esta dimensión de esta nueva era del capitalismo llaman economía del conocimiento. Se produce por tanto un quiebre dentro de la mano de obra ente dos segmentos polarmente diferenciados. Uno altamente calificado y especializado que ha accedido a niveles superiores de educación. El otro compuesto de trabajadores genéricos con bajos niveles de educación y altamente reemplazables (Castells, 1997).

Estos cambios a nivel de la estructura económico-productiva y que transforman la estructura del empleo, coinciden en época con el giro económico-político neoliberal que hemos descrito. De esta manera el ámbito laboral se ve doblemente afectado en este nuevo escenario histórico.

La premisa neoliberal que implicó la liberalización de las fuerzas de mercado se tradujo en el inicio de un proceso de desregulación de los mercados de bienes, servicios, trabajo y capital. Los mecanismos administrativos de fijación de precios fueron casi totalmente eliminados, así como la mayor parte de las intervenciones del gobierno en el comercio, las finanzas y los mercados de trabajo. En el caso del trabajo, además las medidas y mecanismos que protegían al trabajador de ser tratado como cualquier mercancía también se ven afectadas.

Recordemos aquí que la legislación que protegía al trabajador, contenida en su mayoría en el ámbito del Derecho Laboral aunque no exclusivamente, se caracterizaba por oponerse a la concepción liberal clásica de las relaciones de trabajo. Al menos hasta el advenimiento del neoliberalismo, se oponía a la aplicación irrestricta de los principios de autonomía y libertad contractual garantizando la protección del contratante más débil. Ello bajo la premisa que la vulnerabilidad es una característica de los trabajadores en tanto se encuentran privados de las protecciones ligadas a la propiedad. Estos sistemas de protección laboral se definían entonces en torno al objetivo de mediar en este conflicto entre seguridad y propiedad que se produce en la relación salarial clásica. Así se establecieron una serie de derechos con los que poner límites a la gestión de la fuerza de trabajo y con ello a la libre operación del mercado en este ámbito (Gálvez, 2000).

Uno de los argumentos principales que se esgrimen en la defensa de las reformas laborales neoliberales es la promoción del empleo. Digamos que este



argumento es a las reformas laborales neoliberales lo que el del control de la inflación es a las reformas económicas neoliberales en general. El supuesto que hay tras este es que el esquema tradicional de contrato de trabajo así como el enfoque clásico del derecho laboral, aumentan la rigidez y los costos para las empresas. Desde esta perspectiva se generarían distorsiones en el mercado laboral que afectan negativamente al empleo. A objeto de estimularlo por tanto y con ello impulsar también un mayor crecimiento económico se defiende llevar adelante las transformaciones neoliberales. Como se ha podido ver la discusión respecto a la rigidez/flexibilidad de la protección laboral asociada al empleo es eminentemente ideológica. Esto en tanto los cambios introducidos no han sido seguidos efectivamente del crecimiento esperado del empleo. Es más, en su lugar se ha impulsado un modelo de trabajos altamente precarios y una creciente informalización como veremos más adelante específicamente para los países que nos interesa. Así no pareciera que las normas laborales puedan ser incluidas entre las principales variables que frenan el desempleo en la región.

Visto desde la perspectiva expuesta la promoción de la flexibilidad se aborda reestructurando la regulación nacional de las relaciones de empleo. En Latinoamérica este proceso se lleva a cabo en gran medida a través de una serie de reformas legales de corte neoliberal. Se rebajan las protecciones legales y los beneficios para los trabajadores dejando con ello las relaciones laborales más abiertas a la negociación directa entre las partes y a una mayor discrecionalidad por parte de los empleadores (Cook, 2006). Podríamos decir que esto también es una característica de la región. Dirá Cook (2006) que el debate en torno a la flexibilidad laboral en América Latina, así como muchas de las prescripciones políticas promovidas por las instituciones financieras internacionales, giran alrededor de cambios en los códigos y las regulaciones laborales. De ahí el interés por centrarnos en las reformas al marco de regulación laboral en la presente investigación y entender cómo se configura este durante la primera década del S. XXI.

Antes de entrar en materia con el contenido de las reformas laborales neoliberales, es importante volver a señalar que este proceso se produce en un período marcado por dos procesos de transición. Este contexto denominado de transición dual (Cook, 2006), combina un proceso de transiciones económicas – en el cual se pasa del modelo de sustitución de importaciones al modelo

económico de mercado global<sup>53</sup>— con un proceso de transiciones democráticas — tras el fin de las dictaduras de la década del 70’ en la región—. Esto influye en que esta oleada de transformaciones se produzca en Latinoamérica en un contexto de profundas reformas económicas, con una marcada unilateralidad estatal y paralelamente al desarrollo de procesos de recuperación de los derechos colectivos del trabajo (Bensusán, 2010; Cook, 2006; Ermida & Romagnoli, 1992; Goldin, 2007, 2012b)

La secuencia y contexto de estas transiciones incide en las medidas adoptadas en las reformas. Esto por ejemplo en tanto varía la capacidad de los países para remontar los efectos del período autoritario, cuestión que resulta un factor clave en relación con la rearticulación del poder de los actores laborales. Durante las dictaduras fueron suprimidos los principales derechos de organización de los trabajadores, con lo cual se vio afectada la capacidad opositora y/o negociadora de estos frente a las medidas adoptadas. Influyen por tanto estas transiciones en la profundidad alcanzada por la desregulación. También en tanto las transiciones políticas impulsan la adopción de una serie de medidas de recuperación de los derechos colectivos en coherencia con la llegada del régimen democrático. Aunque estas no tengan el alcance esperado en cuanto a la recuperación real de dichos derechos, sí resulta un paso casi obligado en todos los países durante este período ya que la legitimidad de la democracia se asocia a la extensión y reinstalación de estos.

Ahora bien en el caso de Chile la transición económica se produjo bajo una dictadura militar, de tal manera que su alcance fue muy profundo. En los otros países fue un poco diferente. Pero en todos los casos el cálculo y posibilidad de acción estratégica de los actores laborales y el grado de decisión de los gobiernos respecto a las reformas estuvieron influidos por este contexto de transiciones (Cook, 2006). En definitiva, un amplio marco de discrecionalidad del Estado se mezcla con la recuperación de las instituciones del Estado de Derecho configurando trayectorias complejas y hasta contradictorias en el proceso de neoliberalización laboral. Esto explica por ejemplo que se combine la tendencia a la desregulación en el ámbito individual, con una fuerte regulación y control en el

---

<sup>53</sup> Durante el período que hemos revisado como capitalismo de bienestar o edad de oro, Latinoamérica desarrolla una estrategia de industrialización orientada hacia el interior. Esta da origen al período que se ha denominado de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), en el cual se desarrolla un modelo económico industrialista, nacionalista y altamente proteccionista. En este contexto surge también lo que se denomina el Estado de Desarrollo o de Compromiso en la región.

ámbito colectivo. Así aunque la mayoría de las modificaciones legales introducidas son de carácter flexibilizador, simultáneamente también se han implementado medidas garantistas (Vega Ruiz, 2005). Incrementar la posibilidad de negociación y control de las organizaciones laborales para llevar adelante el proyecto laboral neoliberal sin una fuerte oposición constituye un objetivo prioritario de los gobiernos que emprenden la transformación neoliberal.

Otro aspecto importante a considerar para entender las particularidades de este proceso en la región es el de las deficiencias históricas que han existido en Latinoamérica en cuanto a la efectividad de la legislación laboral. Puntos de debilidad históricos son la aplicación laxa de esta ley, la insuficiente fiscalización y la focalización exclusiva de esta en el trabajo asalariado. Así junto a los cambios legislativos y políticos un rasgo que comparten los países latinoamericanos es el avance de la flexibilización de hecho (Bensusán, 2006, 2007).

Por último, Bensusán (2010) identifica la incidencia de tres tipos de factores en las reformas laborales adoptadas durante las últimas décadas. El primero de ellos es el de las reformas económicas impulsadas en el marco del Consenso de Washington y la promoción de la flexibilidad del mercado del trabajo, que se asoció sobre todo a cambios en materia de derechos individuales. El segundo son las presiones exteriores, asociadas por ejemplo a los acuerdos comerciales. El tercero, los factores de tipo político asociados durante este período a las dictaduras y procesos de transición política. No ahondaremos aquí en cuáles son los que influyen sobre los casos de Argentina y Chile, pero sí los iremos mencionando en la medida que relatemos las trayectorias históricas que los afectan en sus procesos de reformas laborales.

### El contenido de las reformas laborales neoliberales.

Diversos autores han realizado estudios comparados respecto a las reformas laborales de las últimas décadas (Bensusán, 2003, 2010, Cook, 1998, 2006, Goldin, 2007, 2012b; Vega Ruiz, 2005). Consideramos lo señalado por estos distintos autores para la descripción de su contenido, pero establecemos aquí las dimensiones a partir de las cuales se puede entender el contenido de las reformas laborales de inspiración neoliberal basándonos principalmente en las propuestas por Goldin (2012b) para el caso de Argentina. Estas dimensiones constituyen el punto de partida a partir del cual se evaluarán la configuración del marco de regulación laboral y la dinámica de las reformas que en este ámbito se producen durante la década del 2000.

## I. DERECHO INDIVIDUAL

Parte importante de las modificaciones neoliberales se producen en el derecho individual del trabajo y por tanto este es el ámbito de mayor cambio durante la década del 90' (Cook, 2006; Vega Ruiz, 2005). Las relaciones individuales corresponden a las que se producen directamente entre cada trabajador y su empleador. En ella se encuentran cuestiones como los contratos de trabajo, el despido, la remuneración y la jornada laboral. Aludiendo al carácter de los cambios que esta dimensión sufre también se utiliza la noción de desregulación laboral para referirse a estas transformaciones neoliberales. Las dimensiones de reforma en esta área son:

a) Flexibilidad externa: Corresponde a aquella estrategia que permite a los empleadores ajustar el volumen de la fuerza de trabajo según las necesidades de la producción. Se materializa flexibilizando los tipos de contrato, las causales de despido y facilitando los encadenamientos productivos. Dentro de la flexibilidad externa se observan los siguientes cambios:

*Diversificación de los contratos*: El contrato de trabajo establece un compromiso bilateral de ejecución continuada en el tiempo entre el empleador y el trabajador. Bajo el supuesto de la debilidad del trabajador frente al empleador, asegura un mínimo de beneficios laborales y garantías de las que las partes no pueden apartarse. Aunque su formalización se realiza por escrito, en muchos países se asume la presunción de que existe este contrato de trabajo entre quien presta un servicio y quien lo recibe aún sin dicho registro. Históricamente el contrato de duración indeterminada ha sido el que media la clásica relación laboral entre las partes y de no probarse lo contrario se presume que todo contrato de trabajo es de este tipo. Históricamente han existido también en la región modalidades de duración delimitada aunque bajo ciertos supuestos restringidos como el de la naturaleza de la labor.

Las reformas laborales neoliberales han aligerado o eliminado las reglas que establecían el contrato de duración indeterminada como la forma típica de relación contractual. Se han incorporado nuevas formas de contratación a través de la adopción de nuevos contratos de duración determinada o plazo fijo, tal como los contratos de aprendizaje. También se han utilizado formulas flexibilizadoras del contrato a través de figuras intermedias como la extensión de los períodos de prueba.

*Despido:* Tradicionalmente a través de la legislación se han establecido limitaciones al empleador para ponerle fin a un contrato de trabajo. En ese punto el debate se centra en cuatro aspectos del despido: las causales del despido, el tiempo de preaviso o compensación económica alternativa, la indemnización para el trabajador y en algunos casos las posibilidades de reintegro. Todo esto con el objeto de proteger al trabajador contra un despido arbitrario por parte del empleador. Pero este ha sido un aspecto muy controvertido durante este período a partir de sus implicaciones económicas y sociales que implica. Desde la perspectiva de los empleadores una regulación estricta de la extinción de la relación de trabajo puede limitar las posibilidades de adaptación de la empresa a las situaciones cambiantes del mercado y a las exigencias de la competitividad. Por su parte para los trabajadores la protección contra el despido es un elemento clave del derecho al empleo (Vega Ruiz, 2005).

Las reformas neoliberales transforman específicamente los aspectos mencionados, no el ámbito de los seguros de desempleo cuya implementación es posterior a esta transformación. La tendencia de las reformas neoliberales fue la de reducir considerablemente las indemnizaciones y ampliar las causales del despido.

*Deslaboralización:* Se refiere a tratar un vínculo dependiente como si no lo fuera y quitar con ello esta relación de la tutela del derecho laboral. La mayoría de las relaciones laborales encubiertas, se han dado a través de formas de trabajo que han existido anteriormente en estos países para cubrir necesidades puntuales de la actividad económica. Así las reformas neoliberales han levantado o aligerado las restricciones asociadas al uso de las clásicas formas de contrato por tiempo determinado, tal como el contrato eventual, de servicios o por obra o faena. Se amplía el uso de estos que han sido desarrollados históricamente para algunos sectores económicos específicos como la agricultura o la construcción. Y también se hace uso de algunas formas de provisión de trabajo diseñadas para cubrir algunas actividades específicas de las empresas que no son de competencia directa de la misma, tal como la intermediación laboral y la subcontratación. Se expanden así las relaciones triangulares y/o se generan relaciones laborales atípicas.

*Desalarialización:* La legislación establece el régimen para la protección del salario. Esto es que definen las reglas para la fijación del salario mínimo, las condiciones del pago y los mecanismos para preservarlo en caso de insolvencia del empleador. Uno de los aspectos que más fuertemente se ha visto afectado por las reformas

laborales neoliberales es el del concepto legal de salario. El interés por especificar este se relaciona con la determinación de aquellos conceptos que se utilizan como base para el cálculo de las contribuciones a la seguridad social, las indemnizaciones y otros beneficios laborales.

Se reconoce una tendencia a la desalarialización durante este período. Esto se refiere a que se tratan costos laborales como si no lo fueran con el objeto que no se apliquen sobre ellos los impuestos al trabajo, ni la determinación de los otros créditos laborales como los que hemos mencionado. Entre los mecanismos que se utilizan se encuentran la ampliación de los sueldos variables o por concepto de reparto de utilidades. Estos se presentan como bonos de incentivos por rendimiento pero se externalizan del sueldo de los trabajadores.

En relación con la remuneración en general si bien estas reformas no eliminaron la fijación de los salarios mínimos, sí en algunos lugares se pusieron trabas a los aumentos salariales. Este es el caso de Argentina donde se les asocia a los incrementos de productividad.

b) Flexibilidad Interna: Corresponde a aquella estrategia que permite a los empleadores ajustar las funciones de la fuerza de trabajo empleada según las necesidades de la producción. Casi no hubo reformas legales que promovieran la flexibilidad interna sino que se implementó de hecho. En algunos casos se avanzó en esta dirección a través del uso de la negociación colectiva (Goldin, 2007)

## II. DERECHO COLECTIVO

En este ámbito es más difícil valorar las medidas adoptadas y el alcance de las reformas. Con excepción de Uruguay, es un hecho que en toda la región los derechos colectivos se vieron fuertemente afectados por las reformas neoliberales. Los aspectos que comprende esta área del derecho laboral son el de asociación sindical, negociación colectiva y regulación de los conflictos.

Tal como ya hemos mencionado, este ámbito es el que se ve mayormente afectada por las tensiones de la transición dual en la región. Parte importante de las medidas adoptadas desde fines de los 80' se relacionan con los períodos dictatoriales y las transiciones a la democracia.

De esta manera se identifican diferentes fuerzas operando en el nivel colectivo. De un lado las reformas económicas tienden a debilitarlos para evitar la intervención de los trabajadores sobre el libre funcionamiento del mercado del

trabajo. De otro lado la dictadura y sus consecuencias ya los han debilitado pero por razones políticas de carácter diferente. Por último tanto las reformas transicionales, como ciertas presiones políticas de instituciones extra nacionales abogan por la restitución de los derechos colectivos de los trabajadores. Así la implementación del neoliberalismo en este ámbito se produce en medio de tendencias contradictorias (Cook, 2006).

Resulta fundamental aquí entender la tradición de la región. El desarrollo legislativo en este nivel siempre se ha situado entre las ideas de la autonomía colectiva y de la intervención-control por parte del Estado (Vega Ruiz, 2005). Por esta razón Cook (2006) introduce la distinción entre reformas liberales y reformas restrictivas para entender las medidas adoptadas en Latinoamérica. Resulta apropiado considerar esta distinción para comprender las transformaciones en el ámbito del derecho colectivo para la región latinoamericana por tanto. Para esta autora, las reformas liberales son todas aquellas que mueven el sistema hacia una mayor autonomía de los actores sociales en las relaciones industriales. Las reformas restrictivas por su parte, se refieren a las legislaciones que abogan por el involucramiento del Estado en el control de algunas dimensiones de los derechos colectivos, tal como el registro de los sindicatos, huelgas, negociaciones, etc. Ambas tendencias se combinan en el proceso de neoliberalización laboral latinoamericano.

Con las medidas neoliberales, el derecho colectivo se ve afectado principalmente de la siguiente manera:

*Descentralización de la negociación colectiva:* Si en varios países de la región había una fuerte presencia de la negociación colectiva por empresa, las reformas neoliberales han fortalecido este nivel. Incluso ha quedado como el nivel exclusivo para la negociación en algunos casos. A través de medidas descentralizadoras esta se ha extendido a los países donde no era la norma – Argentina y Brasil, por ejemplo– y se ha fortalecido en aquellos donde ya se aplicaba.

*Contenido de la negociación colectiva:* La herramienta de la negociación colectiva, permite que los trabajadores organizados acuerden con sus empleadores las condiciones de trabajo o regulaciones en la relación que sostienen. La tendencia histórica ha sido utilizar este para mejorar las condiciones y relaciones de trabajo. A través de una nueva regulación sobre las materias que se pueden tratar la negociación, las reformas neoliberales han limitado esta posibilidad de la negociación. En algunos casos se implementó incluso la posibilidad de negociar

acuerdos a la baja, de tal manera que se permite acordar el uso de contratos temporales u otras estrategias flexibilizadoras por esta vía. También se habilitaron cláusulas especiales que permiten alterar el esquema mínimo legal o disminuir los beneficios de los trabajadores. Así cuando se acentúa el papel de la negociación colectiva para regular las relaciones individuales de trabajo, se hace en pos de implementar una mayor flexibilización laboral.

Por otra parte, se ha incorporado el argumento de la productividad como condición para el aumento de los salarios vía negociación colectiva. Se limita con ello el poder de la negociación colectiva en la definición salarial.

*Regulación del conflicto:* Se confirma la tendencia a un cambio en la regulación por en materia de conflictos laborales. Esto implica una menor protección de los trabajadores en el ejercicio del derecho a huelga y la implementación de ciertas restricciones que debilitan la expresión del conflicto por este medio. Se reduce por tanto la capacidad de acción sindical en esta estrategia de expresión colectiva.





## Cuarta Parte: Configuración del marco de regulación laboral en Chile y Argentina durante la década del 2000

---

### Capítulo 5. El escenario nacional

#### 5.1. Contexto histórico-político

##### La neoliberalización

Tal como ya lo hemos mencionado, el proceso de neoliberalización de la región se vincula estrechamente con el período de las dictaduras militares. No sólo en tanto ocurre durante ese período, sino que también en cuanto se relaciona con los procesos de transición política posteriores.

Antes de revisar los acontecimientos históricos para ambos casos hay que decir que la relación entre la implementación de políticas neoliberales y las dictaduras militares latinoamericanas no es resultante de una cuestión tan obvia. Es más entre los círculos militares no es extraño que haya acuerdo con políticas de orden nacionalista y/o estatistas, justamente al contrario de lo que plantea el neoliberalismo. Pero cierto es también que en contra de los proyectos políticos de izquierda de la década del 60'-70, el objetivo en estas dictaduras era detener lo que se consideraba un excesivo control de la política sobre la economía. Esto bajo la justificación que en ese proyecto de sociedad radicaba la fuente de la crisis inflacionaria y el supuesto 'caos' político que afectaba a los países de la región. Así en ambos casos se intervienen los movimientos y partidos que se encuentran a la base de la estructura económico-política de la época. En Argentina se ataca el peronismo y su fuerte alianza con el movimiento sindical. En Chile tanto a los partidos que participaban de la Unidad Popular<sup>54</sup> como a las organizaciones de trabajadores que constituían la principal base de apoyo de este gobierno. En este contexto el proyecto monetarista<sup>55</sup> presenta una particular fuerza despolitizadora.

---

<sup>54</sup> La Unidad Popular corresponde la coalición de izquierda electa el año 1970 bajo la presidencia de Salvador Allende. Con un amplio programa de cambios sociales, políticos y económicos este se propone alcanzar el socialismo por vía pacífica. Este gobierno abogaba por la construcción de un Estado Popular y el establecimiento una economía nacional planificada y estatal. Fue derrocado el año 1973 mediante un golpe militar y su presidente asesinado en el bombardeo que las Fuerzas Armadas realizan el 11 de Septiembre a la casa de gobierno 'Palacio de La Moneda'.

<sup>55</sup> Entendido como denominación de la tendencia neoliberal proveniente de la Escuela de Chicago, seguidora de las ideas de Milton Friedman, y no en su significación económica propiamente tal.

A la base del capitalismo competitivo este enfoque contribuye a desarticular el programa político al que los militares hacen frente. La lógica de la libertad individual centrada en el mercado y la sumisión del régimen político al económico, aparece como una tecnología de gobernabilidad que contribuye a desmantelar los tradicionales enclaves de acción colectiva y grupos de poder sobre el Estado (Garretón, 2012; Lechner, 1997; O'Donnell, 1996; Romero, 2012; Undurraga, 2014).

Sin duda alguna entre ambos países, la implementación del modelo resulta ideológicamente más fuerte en Chile que en Argentina. Esto se deja ver hasta la actualidad si se compara la cultura capitalista que existe en uno y otro país (Undurraga, 2014). Con una dictadura fuertemente articulada en torno al poder de Pinochet, la reestructuración neoliberal fue llevada a cabo con violenta unilateralidad en ese país<sup>56</sup>. Todos los derechos civiles se encontraban restringidos y por tanto también el ejercicio de la actividad sindical. Parte importante de las estructuras políticas fueron destrozadas por la represión y se institucionalizó el régimen autoritario el año 1980 con la promulgación de una nueva Constitución Política. Así dictadura pudo utilizar toda su fuerza coercitiva para imponer un nuevo proyecto político y también el nuevo proyecto económico que llegaba en manos de los ‘Chicago Boys’<sup>57</sup>.

Las medidas neoliberales se adoptaron tempranamente en Chile convirtiéndose este en país pionero de este proceso tanto en la región como en el mundo. El año 1974 ya se establecen las bases económicas del nuevo modelo en un documento conocido como “El Ladrillo”. Bajo el enfoque allí establecido el año 1975 se implementa el Programa de Recuperación Económica Nacional para reducir la inflación y el déficit fiscal. Este programa liberaliza las importaciones-exportaciones, privatiza empresas estatales y reforma el sistema financiero. Visto en perspectiva, la etapa más radical y ortodoxa del proceso de neoliberalización de este país se ubica entre los años 1974 y 1982. Tras la crisis cambiaria de 1982 se adopta una mayor flexibilidad respecto a las políticas económicas adoptadas

---

<sup>56</sup> Tras el golpe militar de 1973 se instaura un régimen dictatorial en este país que dura hasta el año 1989. Este fue liderado por Augusto Pinochet quien el año 1974 es designado bajo el cargo Jefe Supremo de la Nación por la Junta Militar.

<sup>57</sup> Se denomina ‘Chicago Boys’ a un grupo de economistas que estudiaron en la Universidad de Chicago con los padres del neoliberalismo y que fueron los principales ideólogos de las reformas económicas, sociales y laborales neoliberales en Chile. En Argentina el Ministro de Economía durante la dictadura, José Alfredo Martínez de Hoz, también es considerado parte de este grupo. Ver <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/mc0032306.pdf>. (Centro de Estudios Públicos, 1992).

previamente, aunque se acelera la privatización de empresas y se profundiza la intervención al Estado.

En Argentina la reestructuración neoliberal se produce ya durante el período democrático. Durante el período autoritario sólo se implementaron algunas medidas aisladas<sup>58</sup>. Entre otras cosas porque no existía apoyo unánime para implementar medidas económicas de este tipo al interior de la junta militar. Aunque también influyó que la crisis financiera de principio de los 80' que fue una de las que impulsó la internacionalización de estas medidas, coincidiera con el fin de la dictadura. Paralelamente a las consecuencias económicas de esta crisis se produce la pérdida de las islas Malvinas frente a Gran Bretaña y con ello se acaba la dictadura. Esto implicó una enorme derrota política para el régimen autoritario de la época, tal como lo señala Undurraga (2015, p. 79). Para este autor, “el colapso económico sumado a la derrota de las Malvinas hundieron la reputación de los militares junto a las reformas de mercado”.

Entonces no es sino hasta la década del 90' que se lleva a cabo el proyecto neoliberal en este país y se hace de la mano de las exigencias emitidas por el Consenso de Washington. Ello sucede específicamente durante la década de presidencia de Carlos Menem (1989-1999). A diferencia del caso chileno no existe un compromiso ideológico profundo con este modelo por parte de los peronistas que se encontraban en el poder, pero bajo la fuerte presión de los organismos internacionales se implementan estas políticas con bastante radicalidad. La decisión se ve impulsada por el alicaído panorama económico-laboral que se venía arrastrando ya desde la década del 70'. Las medidas que frente a este escenario adopta el primer gobierno de transición bajo la presidencia del radical Raúl Alfonsín<sup>59</sup> no logran controlar la situación y hacia el final de su período se

---

58 El golpe militar que lleva a la dictadura en Argentina se produce el 24 de marzo del año 1976, derrocando a la entonces presidenta María Estela Martínez de Perón. Cuatro Juntas Militares dirigen el país hasta el fin de este período autoritario el año 1983. Tal como veremos en el cuadro cronológico de las reformas, entre las políticas neoliberales que se establecen durante la dictadura militar en este país, se encuentra la denominada Ley de Contrato de Trabajo el año 1976. Esta prohíbe el derecho de huelga, suspende la negociación colectiva, algunas cláusulas de los convenios. Además se reforma profundamente el contrato de trabajo y se introduce la tercerización sin compromisos de esas empresas para el trabajador.

59 De regreso la democracia, el primer presidente electo fue el Radical Raúl Alfonsín (1983-1989). Con más de la mitad de los votos superó holgadamente al peronismo, que representado en el Partido Justicialista corresponde al partido mayoritario. Desde la década del 40' que las dos principales fuerzas políticas de este país son la Alianza Radical y el Partido Justicialista (PJ). Este escenario cambia tras la crisis económica del año 2001, con la aparición de nuevas organizaciones.

dispara un ciclo hiperinflacionario. El déficit fiscal trae como consecuencia que el FMI y el Banco Mundial limitaran los créditos al gobierno argentino. Además se devalúa la moneda y con ello caen los ahorros de la población, de tal manera que la gente se vuelca a la calle, se producen saqueos y se ejerce una fuerte represión policial. Este contexto explicaría la fuerza y rapidez con el que el paradigma neoliberal se instaló tanto en la dirigencia política como en la sociedad (Salvia et al., 2000). La adopción de medidas económicas contundentes recibía amplio apoyo y la promesa neoliberal prometía la posibilidad de controlar la situación.

No bien asumida la nueva presidencia de Carlos Menem el Congreso se sancionaron dos grandes leyes que dieron al ejecutivo amplias prerrogativas para llevar adelante el proceso de neoliberalización. Por un lado la Ley de Emergencia Económica en septiembre de ese mismo año suspendió todo tipo de subsidios, regímenes de promoción y autorizó el despido de empleados estatales. Reconociendo un estado de emergencia se dieron poderes especiales al ejecutivo para facilitar y acelerar la implementación de los ajustes económicos necesarios. Luego la Ley de Reforma del Estado aprobada el mismo año comienza el proceso de privatizaciones y con ello se desarticula rápidamente el entramado estatal del capitalismo asistido en Argentina.

Si bien primeras leyes no lograron controlar la situación de crisis ya se comienza a avanzar a paso firme hacia las políticas del Consenso. La medida más importante en esta línea se lleva adelante el año 1991 con el Plan de Convertibilidad. Este resultó ser la medida principal para el manejo de la crisis que aplicó el gobierno de Menem en manos de su Ministro de Economía Domingo Cavallo. Se establece la paridad cambiaria fija, es decir, la equivalencia entre un dólar y un peso. Se prohíbe con ello que el Ejecutivo emita monedas por encima de las reservas a objeto de garantizar esa paridad. El buen resultado fue inmediato y el plan se convierte en la pauta que guía la economía argentina durante los siguientes diez años. Los efectos positivos se dejaron ver no sólo a nivel macroeconómico, sino también en la vida de las personas. Cae la inflación, se detiene la fuga de divisas, vuelven los capitales emigrados, bajan las tasas de interés, se produce una rápida reactivación económica, mejora la recaudación fiscal y, por último, también la capacidad de consumo de la población. De la mano de esta mejora se vuelve a negociar la deuda externa y se establece un nuevo plan de pagos. La confianza por las medidas económicas adoptadas por el gobierno se incrementa y se potencia con ello el proyecto reformista. Además en este contexto se presenta una oportunidad política no menor para el menemismo que, en concordancia con su tradición peronista, fortalece su accionar populista y

habilita un discurso refundacional a partir del éxito logrado por esta medida.

Ahora bien contrario a lo que se podría esperar, el viraje ideológico que realiza el Partido Justicialista (PJ) hacia el liberalismo económico no fue motivo de gran resistencia al interior de sus filas. En parte por las transformaciones que venía sufriendo el peronismo desde la dictadura y que ya lo habían alejado de su estructura tradicional. El debilitamiento de las organizaciones sindicales que se produce durante la dictadura, la derrota electoral del PJ en el retorno inmediato a la democracia y la separación de los sindicatos peronistas de la conducción partidaria son algunos de los factores que ya venían minando la clásica relación que este sostenía con los trabajadores. No es que esta deje de ser importante, pero adopta nuevas formas. Además durante esta transformación comienzan a tomar protagonismo nuevas estrategias políticas, como el establecimiento de relaciones clientelares y el avance de la organización territorial. Un mayor control en las provincias contribuye a transformar la base de apoyo de este partido. El control de la crisis favorece el establecimiento de nuevas alianzas con las clases medias y pobres del país. Esto sin que se deje de lado el tradicional ejercicio del liderazgo personalista del peronismo, proyectado en este caso en la figura de Menem, y el legado de lealtad partidaria de al menos una facción mayoritaria de la burocracia sindical (Cook, 2006; Romero, 2012; Undurraga, 2014).

A pesar de esta transformación interna del peronismo y de las nuevas alianzas e identidades políticas que se generan durante esta década<sup>60</sup>, la base de apoyo sindical del partido de gobierno sigue siendo importante. Esto permite explicar por ejemplo las diferencias en la reacción de Confederación General de Trabajo (CGT), central sindical histórica de este país, frente los anteriores esfuerzos de liberalización del radical Raúl Alfonsín y los realizados por el gobierno de Menem. Convocadas en nombre del nacionalismo y la justicia social, Alfonsín tuvo que enfrentar 13 huelgas generales durante su mandato. Menem en cambio enfrentó muy pocas y estas fueron motivadas principalmente en oposición a las medidas que afectaban al poder sindical. Al respecto considera Murillo (2005) que los países con amplia tradición de partidos de base laboral – como Argentina, Brasil y Venezuela– presentan una ventaja comparativa al

---

<sup>60</sup> Se fracciona el movimiento sindical, posicionándose a favor y en contra de las medidas adoptadas. La organización sindical principal, que es Confederación General de Trabajo (CGT) se divide en diversas ocasiones durante el mandato de Menem en dos facciones. Además surgen nuevas estructuras sindicales con la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) y el Movimiento de Trabajadores de la Argentina (MTA). También se produce una reestructuración a nivel de los partidos y surgen nuevas fuerzas políticas como el Frente para una Argentina Solidaria (FREPASO).

implementar las reformas orientadas al mercado cuando sus coaliciones se encuentran en el gobierno. Según señala la autora resulta más creíble para los partidarios de dichos partidos el argumento que los cambios no están influenciados por la preferencia de su coalición, sino por la real necesidad de enfrentar una crisis. Estos aparecen como forzados a asumir de manera drástica las políticas neoliberales y su nuevo compromiso con el mercado como una forma de enfrentar la desconfianza del sector empresarial.

A esta ventaja asociada al apoyo de base laboral del gobierno se suma la relativa a la concentración de poder presidencial como otro factor que contribuye a la implementación de las medidas. La Ley de Emergencia Económica es un claro ejemplo de cómo el ejecutivo dispone de recursos para tomar decisiones unilaterales. Durante el mandato de Menem se advierte la amplia utilización de recursos autoritarios en el ámbito legislativo tal como la sanción de leyes mediante decretos. También durante esta época el presidente hace un uso extendido del veto presidencial para anular total o parcialmente medidas acordadas en el Congreso, justificándose en la necesidad de responder a las exigencias de los organismos internacionales para manejar la crisis. Por otra parte establece una estrecha relación con la Corte Suprema, designando a jueces que le permiten mantener una composición favorable a los intereses del gobierno. La idea de la democracia delegativa de O'Donnell (2009) explica la mantención de estas prácticas para el período post-autoritario en Argentina. En este caso la delegación del poder se realiza en la autoridad del presidente y se puede explicar como herencia de la situación de crisis del gobierno autoritario. Se refuerzan por tanto ciertas prácticas y concepciones acerca del ejercicio adecuado de la autoridad, impidiendo la consolidación de las democracias representativas. Si a ello le sumamos la histórica tradición personalista del peronismo, se entiende la facilidad con la que un presidente puede aplicar su poder para llevar adelante decisiones como las descritas.

Las movilizaciones y manifestaciones de resistencia que se producen durante el período de neoliberalización menemista en Argentina explotan especialmente frente a situaciones que afectan la estructura del poder sindical. No sucede lo mismo con aquellas medidas que afectan individualmente a los trabajadores. La primera huelga general del gobierno de Menem se produce en 1995 cuando este intenta liberalizar las obras sociales, administradas históricamente por los sindicatos. El año 1996 se produce el segundo paro

general con adhesión de las dos centrales sindicales (CGT-CTA) y el MTA<sup>61</sup> frente a las medidas que buscan privatizar el sistema previsional. Luego el año 2000 se producen movilizaciones de huelga general frente a un nuevo intento del gobierno de ajustar y desregular las obras sociales. En todos los casos las movilizaciones son aplacadas por la dirección política del gobierno. Este regula el ímpetu inicial de las medidas y se otorgan ciertas concesiones a los sindicatos, consiguiendo con ello el apoyo para llevarlas adelante parcialmente. Autores como Etchemendy (2011), Romero (2012) y Undurraga (2014) consideran que la compensación mediante acciones o asignaciones directas de renta constituyen un mecanismo fundamental utilizado en Argentina para conseguir el apoyo de la base laboral. Es el caso de los Programas de Propiedad Participada que permite a los sindicatos para participar de la propiedad sujeta a privatización o privatizada y el de la concesión de la administración de las obras sociales.

En definitiva podemos ver que la neoliberalización en Argentina no va de la mano de la desarticulación total del poder de los trabajadores, aunque tampoco se aprecia una estrecha alianza de estos con el gobierno. Durante este período ellos siguen contando con recursos y medios institucionales para participar de la contienda política con cierto poder, aunque este se encuentre considerablemente disminuido en relación a épocas anteriores. Etchemendy (2011) describe esta interacción entre el gobierno reformista, los trabajadores y los empresarios en este país bajo la categoría de ajuste neoliberal corporativista.

Diferente como ya hemos visto ha sido el caso chileno, que desde la perspectiva de dicho autor lleva adelante un ajuste neoliberal de mercado. En parte esto explica que el regreso a la democracia en este país no se tradujera en una ruptura con las políticas de corte neoliberal implementadas durante la dictadura. La Concertación de Partidos por la Democracia<sup>62</sup>, que es la coalición

---

<sup>61</sup> La Confederación General de Trabajo (CGT) corresponde a la central sindical histórica de Argentina. Fundada en 1930, fue intervenida y luego suspendida tras el golpe militar de 1976. Tras su reactivación en democracia, la CGT se mantiene como la única central sindical, hasta el año 1991 que aparece la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA). Posteriormente aparece el Movimiento de los Trabajadores Argentinos (MTA) como una corriente interna de la CGT que lucha contra las políticas neoliberales. Este proceso será descrito en el apartado 5.3.

<sup>62</sup> Esta coalición nace el año 1988 de cara al plebiscito con el cual se decide la continuidad del gobierno administrado por la dictadura de Pinochet. Se compone por diversos partidos y agrupaciones políticas de oposición y se consolida como la principal fuerza de centro-izquierda con representación parlamentaria. Esta asume los siguientes cuatro gobiernos en Chile. Las presidencias de estos gobiernos son: Patricio Aylwin Azócar (1990-1994); Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000); Ricardo Lagos Escobar (2000-2006); y Michelle Bachelet Jeria (2006-2010). Desde el regreso a la democracia, las dos principales fuerzas políticas con participación



que asume el poder entrada la transición política y lo mantiene por los siguientes 20 años, termina por asentar las políticas de mercado. Inicialmente la continuidad se asume como una consecuencia ineludible de la transición en tanto se adopta una ‘política de consensos’. Se declara como objetivo de dicha política potenciar el avance de la democracia, evitando los conflictos y con ello un posible regreso a la dictadura. Así el compromiso adquirido por el primer gobierno post-dictadura es la reconstrucción a través de un gran acuerdo nacional para la transición política, la reconstrucción de la institucionalidad y de los valores democráticos. El diálogo político y preponderancia del consenso entre los diversos sectores que forman parte de la arena política nacional se define como la única estrategia posible para alcanzar la gobernabilidad (Feres & Ensignia, 2007). Intervenir o modificar la dimensión económica por tanto no es un objetivo durante ese período. En principio tanto por las razones de orden político que aquí se exponen, pero también porque el modelo instaurado concordaba con la tendencia político-económica que se estaba siguiendo a nivel internacional. En el balance que la Concertación realiza de la década de los 90’ reconoce que “en la práctica, la economía culminó siendo el principal activo de la transición, llegando a cubrir incluso indebidamente espacios de legitimidad que debían haber sido abordados por la política, la cultura y la mayor organización de la sociedad civil” (Garretón, 2012, p. 85)

A pesar de esta justificación inicial vinculada específicamente a la transición política, esta dinámica continúa operando en los siguientes gobiernos de la Concertación. Se asume el modelo económico instaurado y sólo se le incorporaran reformas graduales. Mantener el crecimiento económico se privilegia por sobre todas las cosas, prioridad que se ve reforzada por los buenos resultados obtenidos al menos hasta la crisis asiática. Así entre los años 1989 y 1998 la tasa anual promedio de crecimiento fue 7% (Ffrench-Davis, 2003). Por otro lado se privilegia la integración del país a la economía global. Al menos durante los dos primeros gobiernos de la Concertación esta prioridad está muy claramente establecida en los programas políticos. En los siguientes gobiernos con presidentes de los partidos más de izquierda de la coalición y ya con la aparición de los primeros fracasos y críticas al modelo, se incorpora un mayor énfasis en los temas sociales. Así aunque igualmente se continúa por la senda económica descrita se incorpora a los programas de gobierno el tema del alcance de las políticas sociales y el sistema de protección social. Se consolida y legitima

---

parlamentaria son la Concertación y la Alianza por Chile, que corresponde a la coalición política de la derecha.

con ello el modelo económico aunque bajo una vertiente más social. Se establece como objetivo el crecimiento con equidad avanzando así hacia lo que algunos autores han interpretado como una suerte de estrategia de “tercera vía” (Garretón, 2012; Undurraga, 2014) o hacia de lo que Atria (2013) ha denominado un neoliberalismo con rostro humano. En definitiva lo cierto es que se puede apreciar un cierto cambio pero en la continuidad (Ffrench-Davis, 2003).

Para Garretón (1994) la principal piedra de toque en el desarrollo de una política que se aleje del modelo y las lógicas establecidas en dictadura, o que enfrente los conflictos que de allí derivan, se encuentra en la existencia de ciertos ‘enclaves autoritarios’. Con ello alude a la persistencia de ciertos elementos estructurales de ese régimen en plena democracia. En Chile instituciones como los senadores designados, el poder de seguridad de las Fuerzas Armadas, el sistema de nombramiento de los ministros del Tribunal Constitucional, la definición de altos quórum para la aprobación de leyes y el sistema binominal – eliminado recientemente el año 2015 – mantienen en el poder de las élites políticas y económicas vinculadas al régimen autoritario durante parte importante del período democrático. Frente a esto considera el autor (2010) que lo que ha existido en este país durante muchos años es una situación de democracia incompleta. Además de las variables de corte institucional que tienden a reproducir esta concentración de poder de las elites de la dictadura dificultando la consolidación del régimen democrático, operan en esta línea cuestiones de carácter ético-simbólicas y de acción política.

También se esgrimen las razones de orden pragmático adoptadas por la coalición en el gobierno para explicar la consolidación de las políticas de mercado. La evaluación positiva de las ventajas económicas que reporta el nuevo modelo son importantes en este sentido (Ffrench-Davis, 2003). Y es que tal como hemos visto en el capítulo 4 la adopción de una ética pragmática que consolida las soluciones tecnocráticas en el diseño de políticas sociales es algo que aparece implícito en el enfoque neoliberal. La política debe ponerse al servicio de mantener el orden de mercado y con ello se vacía de contenido, tal como señala Mouffe (1999). Se van desarrollando procedimientos necesarios para la creación de un consenso basado en un supuesto acuerdo racional, pero que no consideran el conflicto ideológico ni las relaciones de poder que en el encuentro político se despliegan. La técnica por tanto ocupa el lugar del debate ideológico, aplaca el antagonismo y se promueve el acuerdo en torno a la opinión de los expertos. En este punto se sugiere que los centros de estudios privados o think tanks juegan un papel central en la mantención del modelo. En estos espacios se

tecnifican las reivindicaciones, las posturas de los distintos sectores y con ello la política en general.

Todo esto que se encuentra a la base del sistema político chileno ha influido en la cristalización de la lógica de los acuerdos descrita para el período de transición. Ya no sólo es motivo para la gobernabilidad en la recuperación de la democracia, sino que opera como una estrategia de acción política ya instalada. Se mantiene a raya el conflicto, se evitan las confrontaciones y se neutralizan las aspiraciones políticas de los ciudadanos. En parte como consecuencia de esto es que se van movilizandando también los sectores de la izquierda parlamentaria hacia visiones menos radicales (Atria, 2013; Ffrench-Davis, 2003; Garretón, 2012).

### El quiebre de la radicalidad

Argentina nunca presentó la misma estabilidad que Chile en el proceso de neoliberalización, así como tampoco en el funcionamiento económico tras el modelo implementado. La relativa aceptación inicial a las medidas neoliberales que hemos descrito y la prosperidad económica del primer quinquenio de la década de los 90' se empiezan a eclipsar con la crisis de la devaluación que comienza el año 1994 en México. Esta afecta a nivel internacional a las economías emergentes y por lo tanto la de este país también. Comienza a agotarse el éxito del Plan de Convertibilidad y aumenta de manera alarmante el desempleo. El año 1996 el gobierno accede a implementar un paquete de medidas recomendadas por el FMI, pero la profundización de las políticas neoliberales en un contexto de alto desempleo comienza a activar la oposición social. Surgen en este período las organizaciones de desocupados y piqueteros<sup>63</sup>. La situación económica se vuelve a agudizar producto de la crisis asiática del año 1998 y el fracaso de la convertibilidad se hace inminente. En el plano político paralelamente estalla el tema de la corrupción en la agenda pública a partir de los casos "AMIA" y "Cabezas" que involucran a la Policía de Buenos Aires<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Los piqueteros se caracterizan por el corte de ruta como forma novedosa de protesta y surgen con fuerza en las provincias. Especialmente en las provincias con presencia de la industria petrolífera YPF como Neuquén y Salta, ya que fueron los trabajadores despedidos por esta los que encabezaron estas protestas.

<sup>64</sup> El primer caso corresponde a un ataque terrorista contra la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) que se produce el año 1994 y en el cual se acusó a miembros de la policía bonaerense de estar involucrados al facilitar el coche bomba utilizado. El segundo caso corresponde a la muerte del reportero gráfico y fotógrafo José Luis Cabezas que cubría el caso de corrupción del empresario Alfredo Yabrán y que se interpreta como un mensaje mafioso de la policía de Buenos Aires para el entonces gobernador de esa provincia.

Frente a todo lo anterior el Partido Justicialista pierde aprobación. Sufre una derrota importante en las elecciones parlamentarias y pierde las elecciones presidenciales del año 2000. Gana entonces la presidencia Fernando de la Rúa que es el candidato de la Alianza que une a los sectores no peronistas<sup>65</sup>. La apuesta para encontrar una solución a la situación económica que el país vive el nuevo gobierno es designar a Domingo Cavallo, el padre de la convertibilidad de la época de Menem, como Ministro de Economía. Este diseña un plan para enfrentar el déficit fiscal, cerrar las importaciones y reactivar las exportaciones, pero no se logra la reactivación esperada y se desata una nueva crisis. La situación estalla en un fuerte descontento popular el año 2001 cuando el gobierno toma la medida conocida como ‘el corralito’ que limita a 250 dólares la cantidad de dinero que los ciudadanos pueden retirar de los bancos. Bajo el lema “que se vayan todos” se producen 3 días de álgidas protestas en la ciudad de Buenos Aires que acaban con 39 personas muertas y con la renuncia del presidente. La situación del país no mejora rápidamente y tras este estallido varios presidentes pasan por el ejecutivo bajo la modalidad establecida por la Ley de Acefalia<sup>66</sup>. Recién al año siguiente bajo la presidencia del Justicialista Eduardo Duhalde (2002-2003) se comienza a recuperar el país y se logra cierta estabilidad.

El estallido de esta crisis del 2001, más intensa y fuerte que las muchas que han marcado la historia de este país, es la que en cierta medida detiene el ajuste neoliberal en la Argentina. Con Duhalde ya se soluciona el tema de la devaluación, pero con ello no acaban las consecuencias de la crisis. El peronista Néstor Kirchner (2003-2007) enfrenta con una serie de importantes desafíos la presidencia. Ya no sólo es el manejo económico del país lo que aparece como un tema vital, sino que el mejoramiento de políticas sociales y laborales comienza a ocupar un lugar fundamental. El alto desempleo y el congelamiento de los salarios durante el período de crisis provocaron un deterioro importante en las condiciones de vida de las personas. Si bien los niveles de ocupación van mejorando, los de pobreza continúan altos y la incidencia del trabajo precario se sitúa como un tema social importante. Entonces las organizaciones sociales

---

<sup>65</sup> La Alianza es una coalición constituida por la UCR y FREPASO. Se constituye el año 1997, gana las elecciones con De la Rúa el año 1999 y se disuelve con la crisis del 2001.

<sup>66</sup> La Ley de Acefalia, designa el procedimiento a seguir en caso de vacancia de la presidencia. Tras la renuncia de De la Rúa, asume el presidente de la Cámara de Senadores Ramón Puerta y designa una Asamblea Legislativa para designar al nuevo presidente. Asume Adolfo Rodríguez Saá en esta designación, pero renuncia a los pocos días. Tras esta segunda renuncia asume el presidente de la Cámara de Senados Eduardo Camaño, se convoca nuevamente a Asamblea Legislativa y se elige finalmente a Eduardo Duhalde para que asuma la presidencia.

movilizadas durante este período no sólo demandan por más empleo, sino que también por la mantención y el aumento de la cobertura de planes sociales que se habían puesto en marcha durante el período de crisis como respuesta a la situación social. Esto se instala como una reivindicación permanente durante al menos el primer quinquenio de la década del 2000 en Argentina.

Tal como podemos observar en la trayectoria descrita tendencias de corto y largo plazo se combinan en este país a inicios de siglo, reposicionando el tema del rol del Estado y la protección social como cuestiones centrales. Así lo asume el gobierno de Néstor Kirchner y el de Cristina Fernández de Kirchner durante sus dos períodos presidenciales (2007-2011 y 2011-2015). En este contexto el tema de la reconstrucción económica y la crítica al modelo neoliberal radical se sitúa como un eje central de la era kirchnerista<sup>67</sup>. Estos gobiernos implementan una serie de medidas y políticas que reconocen como parte de la instauración de un nuevo modelo económico-social. Tal como se señala en una publicación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010, p. 14): “Frente a este desafío el Gobierno que se hizo cargo de la gestión en 2003 enfrentó la mirada neoliberal y decidió configurar el modelo socio-productivo en vigencia, con el objetivo de armonizar los requerimientos de la economía globalizada, de competitividad y eficiencia, con la necesidad imperiosa de mejorar las condiciones de vida de la población”

El gobierno describe este como un modelo que recuperar el rol del Estado desde una mirada heterodoxa en lo económico y que se vincule coherentemente con las dimensiones sociales y laborales. Se posiciona al empleo en el centro de las políticas públicas en el supuesto que el trabajo actúa como articulador entre las esfera económica y social, además de constituirse en fuente de dignidad de las personas y como factor básico de ciudadanía. Se propicia la valorización de la moneda nacional, se mejora la posición para los sectores exportadores e industriales y la reactivación del mercado del trabajo, con lo cual se adoptará un enfoque neodesarrollista dirá Natalucci (2013). Desde su perspectiva, el pasaje hacia este modelo se acompaña de una mayor intervención estatal en pos de la reconstitución de instituciones y regulaciones laborales señala.

Cierto es que con todo lo anterior se fortalece la alianza con los sindicatos

---

<sup>67</sup> La era kirchnerista comprende el gobierno de Néstor Kirchner y los de su esposa Cristina Fernández de Kirchner. Se inicia el año 2003 y acaba el 2015, cuando el peronismo es derrotado en segunda vuelta por Mauricio Macri, el candidato de la coalición Cambiemos. Esta Coalición fundada el año 2015 de cara a las elecciones presidenciales, se conforma por la Coalición Cívica ARI, el PRO y la UCR.

y se potencia su actividad. En la literatura se ha hablado de una revitalización y fortalecimiento sindical a partir del aumento de la negociación colectiva y la conflictividad laboral durante esta época (Palomino, H. Trajtemberg, 2006; Hector Palomino, 2010; Senen González & Del Bono, 2013). Pero varios otros autores discuten el alcance de esta interpretación ya que consideran insuficiente estos indicadores para dar cuenta de la actividad sindical en su totalidad. Consideran estos últimos que lo que se ha restituido es más bien el poder de la antigua negociación corporativa, pero que no se produce una renovación que permita hablar de una revitalización sindical amplia (Atzeni & Ghigliani, 2007; Natalucci, 2013). Etchemendy & Berins Collier (Etchemendy, Sebastián; Berins Collier, 2008) en concordancia con esta idea llaman a este proceso de reactivación neocorporativismo segmentado. Para estos autores, lo que se restablece es el poder de los líderes sindicales como interlocutores frente al gobierno y los empresarios. Pero continúa una dinámica ampliamente excluyente que mantiene e incluso amplía la brecha entre distintos tipos de trabajadores. Esto especialmente evidente entre los que están dentro y fuera del sector formal, que además como veremos en el siguiente apartado es una característica que adquiere especial relevancia en este país como consecuencia de los procesos de fragmentación laboral neoliberal.

Ahora bien el nuevo enfoque o modelo adoptado durante la era kirchnerista no sólo se deja ver en las políticas y planes que el gobierno implementa, tal como el Plan Argentina Trabaja o la Asignación Universal por Hijo. La retórica que se utiliza para situarlo en el discurso público, también cumple un rol central en posicionarlo como un modelo altamente inclusivo. Con esto se busca hacer frente a la presión de las organizaciones sociales movilizadas que surgen con el estallido de la crisis del 2001. Y es que tal como dirán Repetto y Chudnovsky (2009, p. 40) “el explícito reconocimiento de que se requiere cierto tipo de políticas públicas y no otras para romper con las tendencias hacia la fragmentación y exclusión social resultó un aprendizaje importante para la Argentina reciente”. Así el kirchnerismo se constituye en torno a un nuevo relato refundacional, tal como lo hizo el menemismo durante la reestructuración neoliberal. Se retoman algunos de los componentes e iconos tradicionales del peronismo, se asumen las demandas derivadas de la crisis del 2001 y se procura atraer también a amplios sectores de fuera del peronismo (sobre todo a aquellos que se definen como progresistas).

La solidez del carácter refundacional y transformador que se observa en el discurso e interpretación histórico-política del gobierno, tal como lo hemos visto

en el caso de la revitalización sindical, es fuente de amplio debate. No sólo por parte de los sectores de oposición, sino también de parte de algunos analistas que matizan esta proyección gubernamental en tanto consideran que las políticas del gobierno corresponden a una reacción necesaria frente al contexto. Varios de los expertos entrevistados para esta investigación, por ejemplo, señalaron que buena parte de la agenda kirchnerista se explica gracias a la crisis económica y de gobernabilidad que sufrió el país a principios de la década. Las críticas al modelo que surgen durante esta fase entonces vienen de la mano del fracaso económico-político reciente en ese país y de la intensa actividad de los movimientos sociales que nacen producto de la crisis. Por lo tanto, es este escenario el que explicaría la mayor radicalización por parte del gobierno durante esta nueva era y no el proyecto por un nuevo modelo.

En el caso de Chile, más estable como hemos visto respecto a la neoliberalización y éxito del modelo, no se produce un ciclo de crisis o protesta social que lleve a proponer un viraje en el enfoque de la política neoliberal. El discurso crítico al modelo toma protagonismo político casi pasada la primera década del S.XX. Según la interpretación de algunos de los entrevistados las primeras expresiones del descontento se manifiestan en las movilizaciones estudiantiles que se producen el año 2006. Este ciclo de protestas, denominado también revolución pingüina<sup>68</sup> se considera el hito a partir del cual se empieza a poner en evidencia en la opinión pública el problema de la desigualdad como una de las principales consecuencias negativas del neoliberalismo. En el ámbito laboral ese mismo año se producen las movilizaciones de los trabajadores subcontratistas del cobre que tratan el tema de la desigualdad de ingresos y condiciones laborales entre distintas clases de trabajadores a propósito de la extendida tercerización laboral en la minería. Estas últimas tienen logros más concretos que la protesta pingüina ya que logran impulsar la discusión y aprobación de la ley de subcontratación que llevaba años dormida en el Congreso, pero los resultados de la ley aprobada no son buenos. A pesar de la radicalidad de estas movilizaciones y de la declaración de voluntades políticas puestas sobre la mesa, no se logra un giro hacia políticas protectoras de carácter amplio y/o universalista. El pilar sobre el cual se erige el nuevo rol del Estado en estos aspectos es el aumento de la fiscalización y el reconocimiento de responsabilidades subsidiarias o solidarias. Estas mantienen operando el mecanismo de exclusión y segmentación del modelo neoliberal en todos los

---

<sup>68</sup> A los estudiantes de instituciones públicas en Chile se les llama coloquialmente pingüinos por las características del uniforme que visten.

ámbitos.

Más allá del ciclo de protestas mencionado, la continuidad del modelo concertacionista es la característica en este país afirma Garretón. El programa de los gobiernos que se reconocen a sí mismos como progresistas es bastante moderado y tal como hemos visto no modifican las políticas económicas. Al comenzar el nuevo siglo es el sector de izquierda de la coalición (PS-PPD) el que asume el ejecutivo con Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2007-2010). Según este autor este “consistió en la búsqueda de correcciones parciales de los modelos socioeconómico y político en un sentido progresista, por medio de un método político de acuerdos con la entonces oposición de derecha. A través de esta estrategia de acción política, se mejoró sustantivamente la situación heredada de la dictadura, pero al mismo tiempo se consolidaron los rasgos fundamentales de los modelos socioeconómico neoliberal y político de democracia incompleta” (2012, p. 10)

Bajo el lema “para crecer con igualdad” Ricardo Lagos pone el tema de la (des)igualdad como eje de su campaña. Siguiendo la tradición socialista y potenciando su identificación con los sectores de izquierda, por una parte. Pero también en tanto el diagnóstico respecto a la incapacidad de las políticas del modelo para superar la exclusión de buena parte de la población chilena ya circulaba en los sectores académicos<sup>69</sup>. Con ello se comienza a forjar una mayor sensibilidad frente a esta situación, pero no de la manera como fue propuesto inicialmente por este gobierno en su campaña. Señala Garretón que en el camino el énfasis puesto a este tema se fue perdiendo. Probablemente por los estrechos resultados que llevaron a Lagos al poder en una segunda vuelta muy reñida con el candidato de la Alianza por Chile Joaquín Lavín. Pero por otro lado porque Lagos es el primer presidente socialista en el poder desde el gobierno de Salvador Allende<sup>70</sup> y ello provoca la reacción de la derecha, los empresarios y el mundo

---

<sup>69</sup> El hito en este sentido lo marca el Informe de Desarrollo Humano del año 1998 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El informe titulado Las paradojas de la Modernización, ponía de manifiesto el malestar y desconfianza de las personas con los sistemas de salud, previsión, educación y trabajo. El informe manejaba como hipótesis que dicho malestar surgía de la sensación de inseguridad e incertidumbre que experimentaban las personas en estos ámbitos.

<sup>70</sup> Salvador Allende es elegido presidente el año 1970. Líder del proyecto de la Unidad Popular, se convirtió en el primer presidente socialista elegido democráticamente en el mundo. Este proyecto pretendía transitar al socialismo mediante la vía pacífica, también llamada vía chilena al socialismo. Salvador Allende es derrocado (y muerto) el año 1973 mediante el golpe militar liderado por Augusto Pinochet. Se instaura con ello la dictadura militar. Dirigida por el mismo



financiero. Ambas situaciones lo llevan a moderar su discurso y postura respecto a los temas de mayor identificación con un proyecto de izquierda. Por otra parte asume este gobierno con las consecuencias aún vigentes de la crisis económica de 1998. El desempleo que llegó a los dos dígitos (12,1%)<sup>71</sup> en el segundo semestre del año 1999 se establece como una prioridad para el gobierno, dando cabida con ello en los debates públicos y políticos al posicionamiento a favor de uno de los principales argumentos del discurso neoliberal. Nos referimos a aquel que señala que el control por parte del Estado atenta contra el funcionamiento del libre mercado y con ello se afecta el crecimiento económico y la generación de empleo. Se va transformando por tanto el discurso inicial de campaña de este primer presidente del bloque más de izquierda de la Concertación. A cambio del tema de la igualdad se instala el tema del desarrollo de cara al Bicentenario<sup>72</sup> como el principal objetivo de su mandato. Se potencia el discurso respecto a la capacidad política del gobierno y se posiciona a Lagos como el presidente de 'las reformas' con una agenda de gobierno que se propone llevar adelante una serie de transformaciones mediante reformas en las áreas de salud, trabajo, educación, tributaria, constitucional y modernización del Estado. El objetivo declarado del gobierno es abordar con ello los pendientes del período autoritario, consolidar la democracia en el país y enfrentar las principales problemáticas sociales que afectan a la población como consecuencia de los efectos negativos del modelo así como de la crisis económica reciente.

Con todo lo anterior, aunque se mantiene la identificación con el modelo neoliberal muy explícitamente en el discurso público también se comienza a asumir la necesidad de que el Estado asegure mayor protección a la población. Esto se refleja en la implementación de políticas sociales, como el programa Chile Solidario, y la reforma a la Salud AUGE (Acceso Universal de Garantías Explícitas). Con ello se produce un giro respecto a la estricta política macroeconómica de control del gasto público que se había institucionalizado en el país. Además se incorpora el principio de la solidaridad al sistema a través de la reforma de salud, principio que también aplicará el siguiente gobierno en la reforma a la seguridad social.

---

Augusto Pinochet que es designado Jefe de Gobierno por la Junta Militar, esta se extiende hasta el año 1990.

<sup>71</sup> Cifra más alta del año, que corresponde al mes de Septiembre. Fuente: INE-Chile

<sup>72</sup> Se conmemoran los 200 años desde el nacimiento de Chile como República. La independencia del país que se celebra a partir de la fecha en que se reúne la primera Junta de Gobierno el 18 de Septiembre de 1810.

La campaña del segundo gobierno progresista de la Concertación por su parte, se basó en la idea de impulsar un gobierno ciudadano e inclusivo (poniendo especial énfasis al respecto en el tema de la paridad de género). Siendo ella la primera mujer presidenta en este país y teniendo un estilo de liderazgo diferente a los anteriores presidentes de la Concertación, se forjó el mito que este nuevo gobierno traía un cambio cultural de la sociedad y la política chilena. Así con mayor énfasis que en los gobiernos anteriores se utilizaron instancias que fueron llamadas de diálogo y participación a través de los Consejos Asesores Presidenciales<sup>73</sup>. Tal como veremos en el análisis de la reforma laboral la sola existencia de estos espacios no necesariamente logra consolidar una política participativa, ya que no existe una vía para abordar el conflicto y tomar decisiones frente a los antagonismos entre los distintos actores que las componen. Fortalecidos durante este período a nivel de la presencia que adquieren en el discurso del gobierno y con una mayor participación de expertos en su interior, se consolidan estos espacios como instancias tecnocráticas con un aire de participación ciudadana. Por lo tanto la forma de hacer política por parte del Estado no cambia radicalmente en relación a la de los gobiernos anteriores. Donde sí se produce un cambio es a nivel de la ciudadanía con las movilizaciones de protesta significativas que hemos mencionado.

El tema de la protección social en torno al objetivo de garantizar derechos sociales es otro de los pilares del gobierno de Bachelet. Este es abordado mediante el fortalecimiento e implementación de políticas sociales y la reforma al sistema previsional. Entre las primeras destaca la implementación de nuevos programas como Chile Crece Contigo y de subsidios como el Bono por Hijo. La reforma al sistema previsional por su parte se planteó como una política que permitiría trascender la dicotomía estado-mercado. Esto en tanto se mantiene el sistema de capitalización individual administrado por las AFPs –que son instituciones de carácter financiero – y que fue implementado en el país durante el proceso de neoliberalización. Pero al mismo tiempo se implementa un pilar subsidiario-solidario a cargo del Estado para enfrentar mediante una pensión mínima universal la situación de las personas que no cuentan con ingresos previsionales suficientes por las características de su trayectoria laboral. Se

---

<sup>73</sup> La creación de comisiones o mesas de trabajo fue una característica de todos los gobiernos de la Concertación. En el marco de los Derechos Humanos por ejemplo se estableció la Comisión Rettig durante el gobierno de Aylwin, la Mesa de Diálogo en el gobierno de Frei y Comisión Valech sobre la tortura en el gobierno de Lagos. En el ámbito laboral se constituyeron mesas tripartitas entre empresarios, trabajadores y gobierno, tal como lo veremos en el caso de la reforma del 2001 en el siguiente capítulo.

apuesta así por la creación de un sistema de protección social que sigue la lógica focalizada-subsidiaria de las políticas sociales neoliberales, pero con una mirada más protectora. Respecto a este giro dirá Garretón (2012, p. 161) que en el gobierno de Bachelet se puede apreciar: a) la presencia contradictoria de un sentido ético y valórico para transformar la sociedad enfrentado al temor o incapacidad de afectar los intereses económicos y financieros de las élites económicas, predominando frente a esta tensión una visión pragmática en que se imponen los criterios del Ministerio de Hacienda; b) una oposición cerrada de la derecha a todo proyecto que altere el statu quo, lo que lleva a negociaciones en que no pueden modificar los núcleos duros del modelo; y c) que los cambios significativos en beneficio de los sectores pobres o vulnerables no van acompañados de una transformación estructural del sistema. En el caso de la reforma previsional por ejemplo, se puede decir que a pesar de las nuevas políticas que se introducen se mantiene íntegramente el sistema privado sin que se introduzca ninguna institucionalidad pública de peso en su funcionamiento.

En definitiva, a partir de los dos gobiernos descritos se puede observar en Chile la existencia de un reajuste moderado al modelo neoliberal radical que se asocia a la introducción de un nuevo pilar en las políticas de bienestar y protección social. A pesar de este giro y del reconocimiento de que se incorpora una vertiente más social en la política nacional chilena, la literatura especializada que hemos revisado apunta a destacar la continuidad del modelo neoliberal como la característica fundamental de este país.

## 5.2. Estructuras laborales: el devenir de la fragmentación y la precarización.

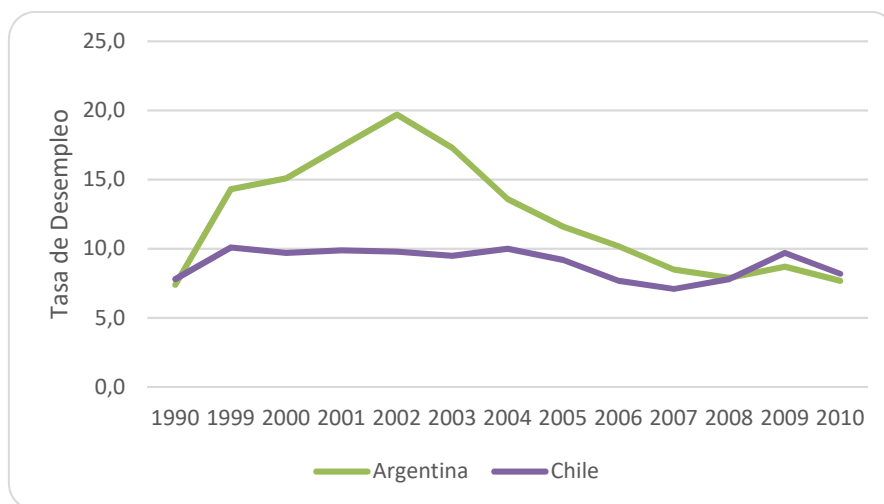
En los capítulos anteriores hemos visto como el proceso de neoliberalización reconfigura el ámbito laboral. Las transformaciones productivas asociadas a la globalización impulsan una serie de cambios en la estructura del empleo. Se modifica también el sistema de relaciones laborales como consecuencia del proceso de desregulación laboral que afecta la orientación proteccionista del marco institucional y normativo. Ahora bien, en combinación con las características institucionales históricas del mercado laboral en la región se puede reconocer en este escenario de transformaciones el avance de un proceso general de precarización de envergadura en Latinoamérica, proceso que describiremos a continuación. Pero antes de ello revisemos algunos de los aspectos más generales de la estructura laboral para la década del 2000.

En primer lugar, se identifica un crecimiento del sector servicios de nivel

global. Chile y Argentina no son la excepción y se puede observar que el volumen de este en ambos casos es muy alto. Según datos de la CEPAL (2000, 2011) para el año 2010 el 66% de los trabajadores chilenos se ocupa en este sector, mientras que en Argentina esta cifra asciende al 76% de los trabajadores. Las cifras han ido en un ascenso constante desde la década del 80' cuando el tamaño del sector servicios correspondía a un 59% de la fuerza de trabajo ocupada en Chile y un 53% en Argentina.

Tal como hemos visto en el capítulo 1, otro fenómeno que se identifica como una característica del capitalismo neoliberal es el del aumento del desempleo. Vimos que durante la década del 90' las cifras en Argentina pasan de un 7,4 (1990) a un 14,3 (1999) y en Chile de un 7,8 (1990) a un 10,1 (1999). La globalización del impacto de las crisis económicas tras la transnacionalización de la economía es característica de esta nueva fase capitalista e implica que independiente de la situación nacional exista continuamente la posibilidad que un factor externo amenace las economías internas y con ello la situación del empleo. No es extraño por lo tanto que al observar la trayectoria de estas tasas para los países que analizamos se vean variaciones en función de estos sucesos. En la década del 90' se produce la crisis de México en 1994 y luego la de los países asiáticos en 1998. Ambas marcaron aumentos del desempleo pero el impacto de la última fue mucho mayor en este aspecto. Durante la siguiente década el comportamiento del desempleo es diferente. En el caso de Chile este se mantiene alto en comparación con el período pre-neoliberal y relativamente estable durante el primer quinquenio con una tasa promedio de 9,7% entre los años 2000 y 2005. Luego se produce una baja de la tasa promedio a un 7,5 entre los años 2006 – 2008, pero hacia el final de la década la tasa vuelve a aumentar como consecuencia de la crisis económica global de Estados Unidos. Argentina en cambio mantuvo las tasas de desempleo muy altas durante toda esta década. Su punto más alto fue durante los primeros años de la década producto de la crisis interna que vivía ese país, con una tasa que llega al 19,7 el año 2002. Desde el año 2004 en adelante comienza a repuntar el empleo y recién hacia el año 2007 las cifras se estabilizan por debajo de los 2 dígitos. Todo lo anterior se puede apreciar en con detalle el Gráfico 1.

**Gráfico 1: Evolución del Desempleo Argentina y Chile 1990-2010**



Fuente: (CEPAL, 2012b)

El nuevo modelo también ha diversificado las formas de insertarse laboralmente, pero podemos observar que a pesar de ello se mantiene una estructura clásica en ambos países donde aproximadamente 3/4 de su fuerza de trabajo continúa siendo asalariada (Ver en Tabla 3). Incluso las variaciones para el período que revisamos nos muestran un ligero aumento de los asalariados en ambos casos y una leve caída de las tasas de trabajadores por cuenta propia y/o empleadores. En Argentina la tendencia durante la década del 2000 es a una disminución de 4 puntos en el porcentaje de trabajadores por cuenta propia, mientras que en Chile el porcentaje de este tipo de trabajadores se mantiene constante y corresponde a un 20% de la población. En el caso de este último, lo que se produce para el período estudiado una pequeña disminución en el porcentaje de empleadores.

**Tabla 3: Distribución de la población económicamente activa según inserción laboral en Chile y Argentina. Década 2000**

	Año	Empleador	Asalariado	Cuenta propia	Trabajador con ingreso cero
Chile <sup>a</sup>	2000	4,1	74,3	20,0	1,5
	2003	3,9	74,2	20,4	1,5
	2006	3,1	75,7	20,3	0,9
	2009	3,1	76,3	20,1	0,5
Argentina <sup>b</sup>	2003-II	4,1	72,3	21,9	1,7
	2006-II	4,4	75,4	19,1	1,2
	2009-II	4,3	75,8	19,1	0,8
	2010-II	4,5	76,9	17,8	0,8

Fuente: SEDLAC (CEDLAS and The World Bank)/ a. Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN); b. Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPH-C).

Considerando los procesos de privatización llevados adelante durante la neoliberalización, vemos que en ambos casos el volumen del sector público es muy pequeño en relación con el sector privado. Con un porcentaje promedio de trabajadores asalariados de un 17% en Argentina durante la década del 2000, el tamaño del sector en este país es mayor que el chileno que emplea a un 12% de su fuerza de trabajo asalariada. El porcentaje de trabajadores en el sector privado por su parte corresponde a un 83% y un 88% respectivamente (CEPAL - CEPALSTAT, 2012). Respecto al comportamiento de la fuerza laboral en el sector privado, durante esta década se observa que en ambos países ha ido disminuyendo la inserción de trabajadores en las empresas de menor tamaño durante la década. Para el período 2003 – 2009 Chile ha pasado de tener el 41% de su fuerza laboral en pequeñas empresas a un 37,5%, mientras que en Argentina la disminución ha sido de un 52% el año 2003 a un 47% para el mismo período<sup>74</sup> (SEDLAC, 2015). Por último comparativamente el volumen de trabajadores en empresas de este tipo es mayor en Argentina que en Chile, cuestión que puede estar relacionada con el tema del aumento de la informalidad que sufre este país.

### El modelo de precarización

Como consecuencia de las transformaciones económicas, productivas y de la regulación laboral en la fase capitalista competitiva neoliberal, se produce un

<sup>74</sup> Para ambos casos, las mediciones consideran la definición de pequeña empresa en aquellas que emplean hasta 5 trabajadores.

avance importante de la precariedad laboral. Y es que la desorientación característica de este capitalismo 'flexible' ha implicado el desarrollo de una estructura laboral marcada por la incertidumbre (Sennett, 2000). La precariedad laboral se refiere a un proceso de pérdida de la calidad de los empleos asociado a una menor certidumbre sobre la continuidad en el trabajo, un menor control sobre el trabajo en lo relativo a la determinación de salarios tanto como a las condiciones laborales, una menor protección legal y una disminución de los ingresos laborales directos y/o indirectos (Rodgers, 1992)<sup>75</sup>. Refiriéndose a este fenómeno Standing habla de precariado y atribuye mediante este concepto características de clase al grupo que se ve afectado por estas tendencias. Para el autor el precariado presenta dos rasgos centrales que lo diferencian del proletariado. La primera es que presenta diferentes relaciones de producción o trabajo y la segunda que cambia rápidamente de un trabajo a otro. Se caracteriza por lo tanto por tener empleos inseguros e inestables, a menudo con contratos de trabajo de corto plazo o puestos de trabajo intermediados de subcontratación de trabajo. Si bien las figuras del trabajo temporal y la subcontratación de trabajo vienen de mucha más larga data, el aspecto clave del precariado es que debe adaptar sus expectativas vitales a esta inestabilidad como consecuencia de la estructura del empleo en el capitalismo neoliberal. Esto coincide con el hecho que los trabajadores afectados cuentan con un nivel educativo y formativo por encima del que se les exige en el trabajo, cuestión que influye también sobre la adaptación a la baja de sus expectativas. Este proceso se denomina precarización y se refiere entonces a la “pérdida de control sobre el propio tiempo y sobre el desarrollo de las capacidades propias” (Standing, 2014, p. 8).

En América Latina, el modelo de precarización laboral que impulsa el proceso señalado se asocia a tres procesos que se imbrican entre sí. Al aumento de la movilidad laboral, a la diversificación de los tipos de contrato asociada al aumento del número de trabajadores sin contrato escrito y al aumento de la informalidad.

El primer aspecto referido al aumento de la movilidad laboral, se traduce

---

<sup>75</sup> Tal como ya lo proponían las teorías de la segmentación esta incertidumbre no afecta a todos los trabajadores de la misma manera, de tal manera que la segmentación del mercado laboral se torna un fenómeno relevante en este nuevo escenario (Beck, 2000; Berger & Piore, 1980; Castells, 1997). Para la región latinoamericana, los aportes de la teoría de la segmentación en esta línea se han vinculado estrechamente con tres tipos de estudios. En primer lugar con los que trabajan el tema de la informalidad (Klein & Tokman, 2000; Portes, 1990; Tokman, 2001). Luego con la visión del neoestructuralismo latinoamericano (Bárcena & Prado, 2015; Sunkel, 1991). Y por último con el enfoque de la heterogeneidad estructural (CEPAL, 2012a).

en una mayor inestabilidad del empleo. Para este caso no contamos con datos comparables entre ambos países, pero observaremos el fenómeno a través de los estudios nacionales que se han realizado al respecto y a través de la información estadística disponible para la década del 20000 en Argentina.

La Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio del Trabajo de Argentina analiza las trayectorias laborales y rotación del empleo entre los años 1996-2004. El estudio indica que para ese período la transición laboral, esto es todos aquellos ocupados que no permanecen con un mismo empleador, es del 28%. De este porcentaje de trabajadores el 12% se mueve cambiando de empresa, mientras que el 16% lo hace saliendo del sistema de seguridad social. Lo segundo implica que para el período estudiado la mayor proporción de los trabajadores que se desvincula de un empleador también sale del empleo registrado. Aunque no es posible mediante este estudio saber el destino de aquellos trabajadores que se desvinculan del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP), estiman los autores a partir de otras investigaciones que los asalariados con protección que se desvinculan se dirigen principalmente a empleos asalariados sin protección, seguido por aquellos que se mueven hacia el desempleo y luego los que pasan a la inactividad. Ahora bien como es esperable en el flujo de movimiento de los trabajadores se presentan algunas variaciones que reflejan los ciclos de la economía nacional durante este periodo. Así por ejemplo el porcentaje promedio de permanencia de los trabajadores después de la crisis aumenta y llega a ser de un 77% para el período 2002-2004. Por su parte las cifras de movimiento se mantienen estables para el caso de los trabajadores que cambian de empresa entre ambos períodos, pero disminuye de manera significativa para los que salen del sistema de seguridad social. Estos últimos pasan de un 18% durante el período de crisis (1998-2001) a un 12% durante el período de recuperación (2002-2004). Por último la tasa de movilidad<sup>76</sup> que se refiere a la proporción de empleo que transita en relación al total de empleo registrado es de un 39% para el período analizado (Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, 2004).

La tasa de rotación que apunta al promedio entre la generación y destrucción de empleos también da cuenta del movimiento de los trabajadores. A pesar de los cambios a nivel de modelo económico y las políticas laborales que supone el kirschnerismo observamos que este indicador se mantiene alto durante

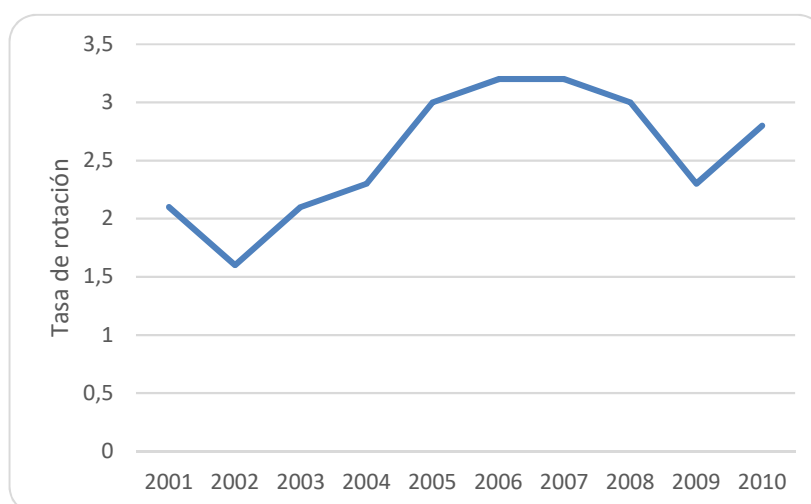
---

<sup>76</sup> Los indicadores de movilidad se estiman como proporciones del empleo total que ha transitado durante el período. Esto incluye el movimiento constituido por las entradas y salidas del empleo, y el movimiento asociado a los cambios de empleador.



toda la década (Ver Gráfico 2). Esto nos demuestra que el fenómeno de la movilidad es un componente estructural del período que estudiamos.

**Gráfico 2: Evolución de la tasa de rotación Argentina 2000-2010**



Fuente: Boletín Encuesta de Indicadores Laborales (BEIL). Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Argentina

En Chile son diversos los intentos que desde principios del 2000 se realizan para dar cuenta de la movilidad en el país con información de corte transversal (Claps, 2007; Gatica & Romaguera, 2005)<sup>77</sup>. Henríquez & Uribe (2004) a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) dan cuenta de la situación de movilidad laboral del país entre los años 1996 y 2000. El estudio señala que la magnitud de los cambios que se producen en un trimestre tanto por condición de actividad como por categoría ocupacional es de un 35% de la fuerza de trabajo activa, mientras que para el período completo es de un 54% (Henríquez & Uribe-Echevarría, 2004). Por su parte el estudio realizado por Aguilera et. al (2005) procesa datos de esa misma encuesta pero abordando un período más largo. Con información para los años 1996-2004 estima que la rotación anual por categoría ocupacional es del 32,5%. Esto es el porcentaje de ocupados que durante un período de 12 meses presenta momentos intermedios de desempleo. Por último, a partir de los datos de carácter longitudinal que entrega la Panel CASEN se observa que al menos el 36,9% de los trabajadores

<sup>77</sup> No mencionaremos los estudios allí revisados, ya que muchos de ellos trabajan con información muy específica de ciertas instituciones, pero que no dan cuenta de la realidad nacional. Es el caso por ejemplo del destacado estudio sobre creación y destrucción de empleos realizado por Reinecke y Ferrada (2005) a partir de los datos del ingreso y salida de empresas de la Asociación Chilena de Seguridad.

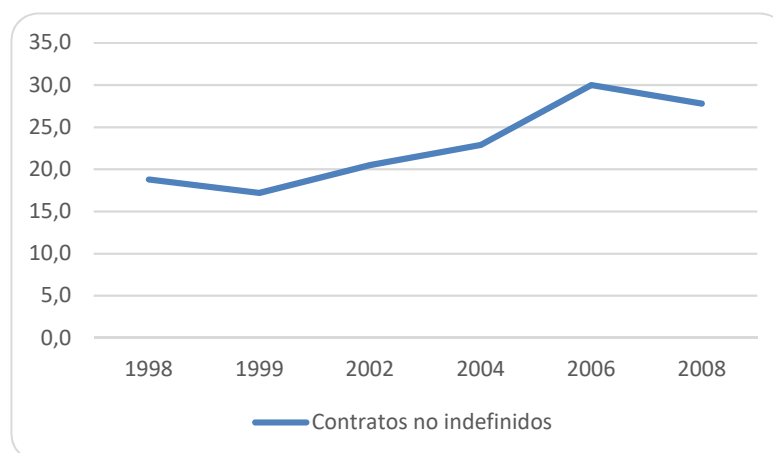
cambia de condición de actividad entre los años 1996 y 2006 (Alarcón & Santos, 2008).

Sobre las características de este movimiento, varios estudios consideran que la principal causa de la movilidad laboral en Chile es la corta duración de los contratos. Esta situación se puede apreciar observando no sólo la distribución de los ocupados según tipos de contratos y donde se constata la relevancia de los de este tipo, sino también a través de la duración de los contratos de carácter indefinido. La Encuesta Laboral (ENCLA) de la Dirección del Trabajo en Chile muestra para el año 2008 que la mitad de los contratos indefinidos dura menos de 3 años (50,4%), y uno de cada cinco termina durante el primer año de vigencia (22,3%). Si bien estas cifras son superiores que durante el primer quinquenio de la década, ya desde el año 2003 los contratos que duran menos de 3 años son más del 40% de los contratos indefinidos<sup>78</sup>. Ello pone de manifiesto que la inestabilidad laboral es una situación que permea toda la fuerza de trabajo y no sólo aquellos empleos a plazo fijo. Respecto a la situación de los contratos no indefinidos durante toda la década del 2000 la tendencia fue al aumento sostenido de este tipo de contratos al menos hasta el año 2006. Desde entonces y hasta el final de la década la tendencia se revierte, pero las cifras para este tipo de contrataciones se mantiene alta representando aproximadamente un cuarto del total de contratos (ver Gráfico 2). Esta tendencia al aumento de los contratos temporales en Chile se puede apreciar ya en la década del 90. Según Tokman & Martínez (1999, p. 25) entre los años 1994-1996 ya se registraba un aumento de 6,1 puntos porcentuales para este tipo de contratos y el 69,8% de esta variación es producida por las microempresas, cuestión que es importante considerar respecto a la caracterización del aumento de este tipo de contratos.

---

<sup>78</sup> Para el período anterior no hay cifras comparables, ya que las primeras encuestas (1998 y 1999) no establecen esta distinción para contratos que duran menos de 3 años. El corte en estas dos mediciones está hecho al primer año y a los 5 años de antigüedad de los contratos indefinidos.

**Gráfico 3: Variación de contratos no indefinidos Chile 1998-2008**



Fuente: ENCLA

Considerando estos datos, es posible señalar que la incidencia de los empleos de corta duración sobre la movilidad laboral en el caso de Chile es importante y no se produce de igual manera que la configuración de la movilidad laboral en Argentina. Según Bertranou *et al* (2013), con excepción del período 1996-1998 en ese país las nuevas modalidades contractuales a término no llegaron a representar un elevado porcentaje del total del empleo registrado. Así por tanto tampoco cumplen un rol central en las trayectorias laborales de los trabajadores que transitan por el mercado laboral. Es el empleo informal en cambio el que mayor protagonismo alcanza para el patrón de movilidad de este país. Este autor observa que entre los años 1995 y 2011 el mayor flujo de nuevos puestos asalariados formales (típicos o atípicos) proviene desde el empleo asalariado informal calificado, y asimismo el mayor flujo de salida de los trabajadores asalariados formales es hacia el empleo asalariado informal calificado.

Ahora bien aunque las trayectorias laborales que configuran la movilidad de estos países son diferentes, en ambos casos estas se relacionan con el debilitamiento de la protección de los trabajadores. En el caso de Chile, cuyo sistema previsional depende principalmente de las cuentas individuales, la mayor frecuencia de las transiciones laborales repercute sobre el ingreso futuro de los trabajadores en tanto se producen períodos vacíos de cotización. Además de los efectos directos que ello genera sobre los ingresos –cuestión que depende de varios factores que no analizaremos en detalle aquí– disminuyen los montos de jubilación para enfrentar el fin de la vida laboral. En el caso de Argentina la importancia del trabajo informal, precisamente definido por ser aquel en el que

no se realizan aportes jubilatorio, tiene la misma consecuencia al menos hasta el año 2008 en que el sistema también se basaba en cuentas de capitalización individual.

El segundo aspecto que contribuye a la instauración del modelo de precarización, es el de la diversificación de los tipos de contrato y el aumento del número de trabajadores sin contrato escrito. Esto es lo que Klein & Tokman (2000) denominan flexibilidad al margen y se asocia a la aparición de trabajos atípicos. Tal como lo hemos enunciado en el capítulo 1, en la región este fenómeno se ha asociado a un proceso de precarización laboral importante. Ahora bien ya hemos visto que la diversificación de los tipos de contrato no tiene el mismo peso en Chile que en Argentina. En el primer país el peso de los contratos por tiempo determinado es bastante alto (Ver Gráfico 3), pero ello no es así en el caso de Argentina. Según los datos disponibles de la Encuesta de Indicadores Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación Argentina, hacia finales del año 1997 los contratos por tiempo determinado llegaron a un 12% del total y en promedio el 30% de las incorporaciones mensuales se hacían bajo esta modalidad. Pero esto se inscribe como un período excepcional en la evolución de largo plazo del empleo ya que esta proporción disminuye posteriormente, probablemente vinculado también a la modificación realizada por la ley 25.013 del año 1998 en que se derogan las modalidades contractuales a plazo fijo. La información disponible sobre el volumen de los contratos temporales para la década del 2000<sup>79</sup> nos muestra que este sólo alcanza a un 5% del total.

Este tercer pilar se constituye por el aumento y configuración de la informalidad asociada al nuevo escenario. Cuestiones como la fragmentación productiva, la mayor relevancia adquirida por las figuras triangulares de empleo (subcontratación y empresas de servicios transitorios), las transformaciones del sistema de seguridad social y el aumento del trabajo independiente influyen sobre esto. Sobre todo en la medida que estos cambios se producen simultáneamente a un proceso de transformaciones en el marco de regulación laboral, que termina por dejar fuera del margen legal-institucional muchas de las nuevas situaciones que de ello derivan. Desde esta perspectiva la informalización, es una de las consecuencias importantes de la nueva fase capitalista y se ve reforzada por el proceso de desregulación neoliberal

---

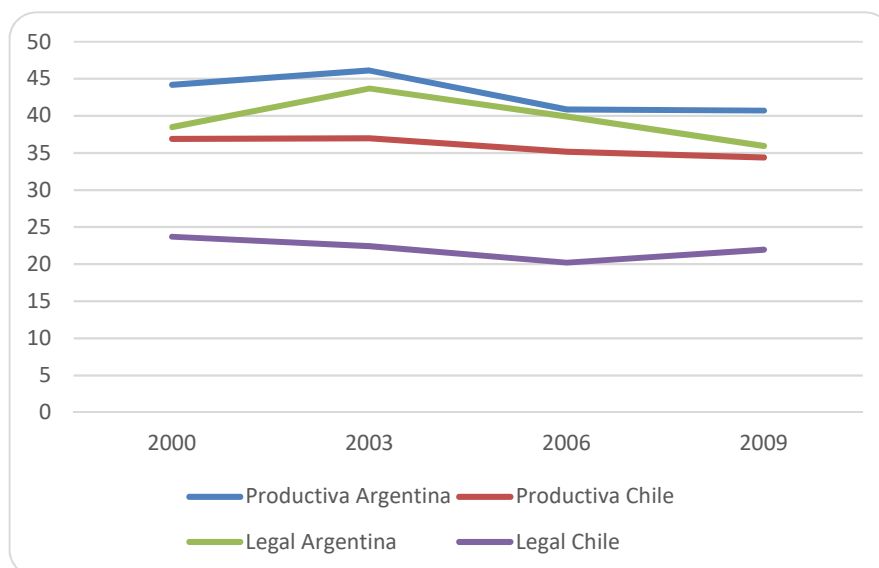
<sup>79</sup> La medición considera datos para los años 2004, 2009 y 2010.

Existen dos definiciones de informalidad. La primera conocida como informalidad productiva, corresponde trabajadores asalariados en firmas pequeñas, cuentapropistas no profesionales y trabajadores sin ingreso. Es lo que se conoce como el sector informal y que fue la principal forma de valorar la informalidad hasta el año 2002 cuando la Conferencia de la OIT decidió ampliar el concepto. La segunda, que corresponde a esta ampliación del concepto, se conoce como la definición legal de informalidad. Esta se vincula de mejor manera al proceso de precarización neoliberal en tanto se refiere a los trabajadores en relación de dependencia a los cuales no se les efectúan descuentos por aportes jubilatorios. Es lo que se conoce como empleo informal y que en Argentina se ha denominado empleo no registrado. Las principales políticas sociales que se preocupan por el tema apuntan a este tipo de informalidad, ya que es la que mayoritariamente presenta consecuencias para los trabajadores en el ámbito de la protección social. Respecto a la evolución de este fenómeno, ya pudimos observar como el porcentaje para ambos tipos de informalidad se mantuvo en ascenso durante la década del 90' en la región. Pero esta tendencia no se refleja con la misma exactitud para los países que aquí analizamos. En Argentina y Chile es sólo el empleo informal el que aumenta durante esa década. El sector informal en cambio muestra una discreta tendencia a reducirse. De todas maneras, estos países presentan un sector informal relativamente pequeño si se compara con el resto de la región. A comienzos de la década del 2000 este corresponde a poco más de la tercera parte de los trabajadores en el caso de Chile (36,9%) y a poco menos de mitad en el caso de Argentina (44,2%). Durante esta década la tendencia a la baja se mantiene aunque este sector sigue siendo importante para la estructura laboral de ambos países, con un 34,4% de trabajadores en este sector en Chile y un 40,7% en Argentina el año 2009 (Ver Gráfico 4).

Respecto a la informalidad legal durante la década del 2000 es posible observar que Chile presenta tan sólo un ligero descenso en esta cifra, que siendo de un 22% el año 2009 se mantiene estable en relación con la década del 90' (ver Gráfico 4). En Argentina en cambio sí se observa un descenso importante pasando este tipo de informalidad de un 43,7% el año 2003 a un 35,9% el año 2009, aunque no alcanza a ser esta cifra menor a la existente antes del proceso de neoliberalización. La tendencia a la baja en Argentina comienza junto con el inicio del kirschnerismo y la nueva fase política que hemos descrito en el apartado anterior. Es muy probable que tanto la implementación el año 2004 del

Plan de Regularización del Trabajo<sup>80</sup>, como la Reforma al Sistema de Pensiones el año 2008<sup>81</sup> tengan un rol importante en la tendencia descrita.

**Gráfico 4: Evolución de la Informalidad 2000-2009**



Fuente: SEDLAC (CEDLAS and The World Bank)<sup>82</sup>

<sup>80</sup> El Plan nacional de Regularización del Trabajo corresponde a una acción conjunta entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y las autoridades laborales de los gobiernos provinciales con intervención del Consejo Federal del Trabajo. Se trata de un plan sistemático y permanente que busca abordar los altos índices de trabajo no registrado en la Argentina. El programa contempla una mayor fiscalización, al mismo tiempo que acciones de promoción del trabajo decente. Para más información ver (Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, 2010).

<sup>81</sup> Esta reforma eliminó el régimen de capitalización individual y sustituyó el régimen mixto que funcionaba por uno de reparto único. Se establece entonces un régimen previsional público, denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

<sup>82</sup> SEDLAC recopila la información para cada país a partir de las Encuestas Nacionales de Hogares y las presenta sin estandarización, de tal manera que se debe considerar los cambios de metodología que en ellas han ido ocurriendo. Esto incide sobre todo para el caso de Argentina. La EPH de Argentina además de ir aumentando progresivamente la cantidad de ciudades incluidas en su muestra, ha sufrido un cambio metodológico importante desde el año 2003. Supera las posibilidades de la investigación realizar la estandarización estadística necesaria para asegurar la comparación entre los distintos períodos de la Encuesta. Pero en tanto el objetivo aquí es mostrar el escenario laboral en el cual se desarrolla el marco de regulación laboral para la década del estudio, se opta por utilizar los datos sin ningún procesamiento estadístico adicional. Esto basta para observar la tendencia para el período considerado, tal como se puede corroborar en otros estudios sobre el tema (F. M. Bertranou, 2009; Schleser, 2007). Asimismo pueden aparecer diferencias entre estas cifras y otras de carácter nacional, sobre todo en Argentina donde el gobierno utiliza las cifras de la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) para realizar diagnósticos específicos sobre el trabajo no registrado.

El avance del modelo de precarización descrito adquiere una atención especial en el contexto latinoamericano donde la efectividad de la legislación laboral ha sido históricamente un problema. El análisis de la configuración del marco de regulación laboral para la década del 2000 nos mostrará cómo se ha ido abordando esto en el capitalismo neoliberal contemporáneo.

### El debilitamiento del sistema de relaciones laborales

La tendencia en la economía competitiva neoliberal es a la disminución de la capacidad de los sindicatos para proteger los derechos laborales en ambos países que analizamos. Esto a pesar de las diferencias que históricamente ellos han presentado y la configuración de sus propios sistemas de relaciones laborales. Este debilitamiento no sólo tiene relación con la caída de las tasas de afiliación sindical, sino sobre todo con el problema de la representación efectiva de los intereses de los trabajadores. Las transformaciones en la estructura del empleo y los cambios en el marco de regulación de las relaciones laborales asociados al desarrollo del capitalismo neoliberal son factores que hasta ahora hemos analizado y que influyen tanto sobre la composición como sobre el accionar de estas organizaciones. Junto con caracterizar cómo se configura el poder de asociación de los sindicatos para los casos de Chile y Argentina, revisaremos aquí los antecedentes generales de cómo ambos procesos han contribuido a provocar un fenómeno de sub-representación sindical. Todos componentes fundamentales de la configuración del poder de los trabajadores desde la perspectiva amplia que en este estudio adoptamos.

El modelo de relaciones laborales en Argentina se consolida en la década del 40' con alta injerencia del Estado y un fuerte carácter corporativo. Se establece que el monopolio de la representación de los trabajadores recae sobre un único sindicato por rama o actividad. Esto mediante la figura de la personería gremial que es aquella que otorga el Estado para habilitar al sindicato que puede negociar. La negociación colectiva por tanto se encuentra regulada bajo esta forma de representación y aunque con las reformas neoliberales adquirió importancia la negociación al nivel de la empresa, no se produjo un cambio radical de dicho sistema. La negociación por tanto se mantiene altamente centralizada. Por su parte, la cobertura de la negociación es amplia porque los acuerdos adoptados se hacen extensivos tanto a los trabajadores afiliados como a los no afiliados al sindicato. Ahora bien, recurrente es la discusión en este país respecto a los problemas que este modelo presenta. Una representación pluralista de las distintas organizaciones que representan a los trabajadores en el país no

está asegurada en el sistema descrito y ello influye negativamente sobre la representación efectiva de los intereses de estos. Más aún cuando se diversifican sus necesidades e intereses producto de los cambios económicos, productivos y políticos que hemos descrito. El crecimiento de la informalidad asociado a las transformaciones en la estructura del empleo en este país afecta fuertemente la capacidad de representación sindical bajo el modelo existente. Mucho más incluso que las transformaciones asociadas a las reformas laborales de corte neoliberal ya que como veremos en el próximo apartado estas no intervinieron profundamente el ámbito colectivo, al menos en cuanto a las reglas que regulan el modelo sindical y la homologación estatal de los procesos de negociación colectiva. Por eso tienen mucho sentido afirmaciones como las que hacen Etchemedy & Collier (2008) cuando señalan que a pesar de las transformaciones neoliberales en Argentina no se ve afectado realmente el poder de asociación de los sindicatos. Estos mantienen su presencia en los lugares de trabajo y la capacidad para llevar a cabo negociaciones colectivas. Además señala este autor que desde la perspectiva de la transformación de la estructura productiva el movimiento entre sectores de la producción no afectó a los sectores más fuertes del sindicalismo de la misma manera que en otros países. Pero bajo el enfoque que aquí adoptamos, el que no se haya visto afectado el poder de asociación de estas organizaciones no implica que se haya efectivamente debilitado el sistema de relaciones laborales y la representación efectiva de los trabajadores, tal como lo veremos detalladamente en el capítulo 7.

En Chile por su parte el modelo de relaciones laborales nunca estableció una regulación que apuntara al monopolio de la representación sindical ni tampoco presentó una estructura extremadamente centralizada, pero cierto es que con el Plan Laboral se fragmenta de manera tan radical la organización sindical que se debilita enormemente la posibilidad de representación de los intereses de los trabajadores. Se habilita una amplia diversidad de tipos de sindicatos posibles y se permite la coexistencia de estos al interior de la empresa, con lo que se produce una profunda atomización sindical en el país. Además se permite la formación de grupos negociadores y asegura el paralelismo de estos con las organizaciones sindicales. Con ello se potencia la competencia entre organizaciones y se desarticula el poder del actor sindical. Respecto a la función política del movimiento de trabajadores en este país se pasa de una situación de total participación durante el gobierno de la Unidad Popular, al punto que el presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) era a la vez el Ministro del Trabajo, a una situación de total exclusión de la participación del actor



sindical en estos ámbitos. La Constitución Política del 1980 prohíbe que los dirigentes sindicales<sup>83</sup> sean candidatos al parlamento y establece que las organizaciones sindicales no pueden intervenir en actividades político-partidistas. Sumando a esto las condiciones que se establecen en relación a las materias y niveles de la negociación colectiva, el status político del movimiento sindical se ve totalmente rebajado en este país. Cómo esto se articula con los cambios en la estructura del empleo afectando el tema de la representación de los trabajadores chilenos, también será objeto de análisis en el capítulo 7. Por lo pronto lo que ponemos como antecedente aquí nos permite decir que tal como Durán (2013) señala, en Chile sí que se vio afectado el poder de asociación de los trabajadores.

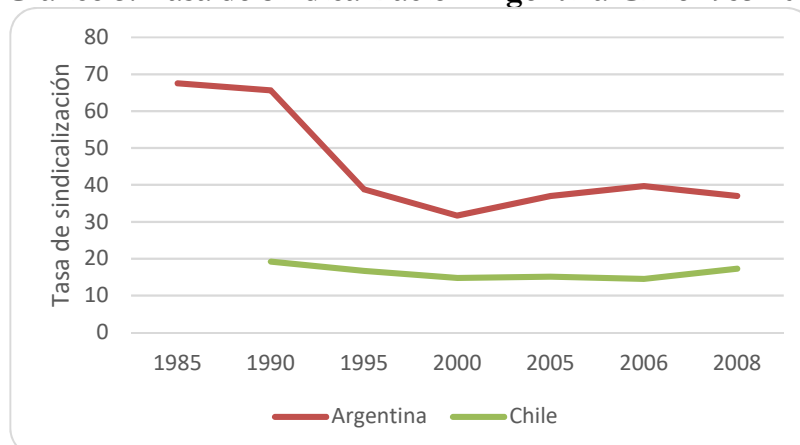
Uno de los indicadores que históricamente se ha utilizado para caracterizar el poder de los sindicatos es la tasa de afiliación sindical. Aunque ya hemos dicho que cuestionamos este indicador como reflejo exclusivo de dicho poder, no deja de ser importante considerarlo para caracterizar la estructura sindical de los países que estudiamos. Comparativamente podemos observar es que estos presentan una densidad sindical muy diferente. En Argentina hasta inicios de la década del 90' la tasa de sindicalización supera los dos tercios de la población potencialmente sindicalizable, pero tras la neoliberalización esta cae abruptamente y queda cubriendo a poco más de un tercio de la población potencial solamente. En el caso de Chile durante todo el período que revisamos el volumen de la sindicalización no alcanza a ser un cuarto de los trabajadores potencialmente sindicalizables. Considerando que el año 1973 la sindicalización alcanzaba a un 33% también se observa una caída de la tasa asociada a la implementación de las reformas neoliberales en este país (Durán, 2013). En definitiva si bien la densidad sindical se ve afectada por la neoliberalización en ambos países, en el caso de Chile siempre estuvo muy por debajo de la Argentina.

Si observamos la situación de esta tasa desde la década del 90, podemos observar que la tendencia a la baja es proporcional a la estructura de cada país (Gráfico 5). Así la variación en el índice de sindicación para el periodo 1989-2005 ha sido de -0,01 en Chile y -0,04 en Argentina (OIT, 2008).

---

<sup>83</sup> Esta prohibición está estipulada en el artículo 23 del último texto refundido de la Constitución (2005) y también se extiende a los dirigentes vecinales. La relativa a la no intervención de las organizaciones sindicales en actividades político partidistas se establece en el artículo 19.

**Gráfico 5: Tasa de Sindicalización Argentina-Chile 1985-2008**



Fuente: Para Argentina: Calcagno y Gontero (2001). En Senen et al. (2010). Este país no releva datos sobre la afiliación sindical, de tal manera que la recopilación de esta evolución ha sido reconstruida por los autores mencionados en base a los siguientes datos: OIT (1997) para el año 1985; O'Donnell (1997 en OIT (1997) para el año 1990; Elaboración de los autores en base a Datos del Registro Nacional de Asociaciones Sindicales (2000) con metodología de la OIT para el año 2000; Módulo de Relaciones Laborales EIL para los años 2005, 2006 y 2008. Para Chile: Dirección del Trabajo (2014)

En el Gráfico se aprecia la brusca caída en la afiliación sindical Argentina hacia la mitad de la década del 90', esto es tras las reformas neoliberales implementadas por el gobierno de Menem. Luego, aunque dentro del marco de la disminución previa, se observa una cierta recuperación durante la década del 2000. De la mano con otros dos indicadores de acción sindical, tal como es el aumento de la negociación colectiva que se puede apreciar en el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** Gráfico 6 y el traslado del conflicto social al conflicto laboral, varios autores coinciden en diagnosticar que los sindicatos se han reactivado en este país durante la era kirschnerista. Autores como Senen, Trajtemberg & Medwid (2010) interpretan este fenómeno en la línea del debate que se produce en nuevos contextos globalizados respecto a la revitalización sindical y que cuestionan las tesis unívocas del debilitamiento sindical. A juicio de estos autores este fenómeno se explica producto de las políticas pro-laborales que han impulsado los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández desde el año 2003<sup>84</sup>. Por su parte Etchemendy & Collier (2008) consideran que frente al

<sup>84</sup> Entre estas se reconoce la promoción por parte del gobierno de la negociación colectiva como una instancia decisiva para la determinación del salario y la convocatoria al Consejo de Salario Mínimo, que corresponde a una forma de negociación centralizada en la que intervienen las principales centrales sindicales (CGT y CTA) y las cámaras empresarias más representativas (UIA, CAC, etcétera). También hay quienes destacan la aprobación de la Ley de Ordenamiento

aumento de la negociación colectiva y del conflicto en el ámbito laboral se puede señalar que se ha producido en ese país un resurgimiento sindical, aunque no necesariamente una revitalización. Ahora bien lo interesante del análisis de estos últimos autores es que se plantea que este repunte va de la mano de la emergencia de un nuevo patrón de representación de intereses en el ámbito laboral. Bajo la denominación ‘neocorporativismo segmentado’ los autores plantean que la nueva activación sindical en Argentina presenta rasgos del neocorporativismo de estilo europeo. Se producen negociaciones a nivel de cúpulas entre el empresariado y sindicatos relativamente autónomos pero la diferencia es que estas son organizadas por el Estado en manos de un partido pro-sindical y presentan un carácter altamente segmentado. La característica de este aumento de las negociaciones y movilización sindical por tanto es la segmentación ya que sólo se representa a los trabajadores formales, dejando con ello de lado a una proporción muy importante de la fuerza laboral. Así aunque efectivamente en la década del 2000 se observa una tendencia diferente a la del período de neoliberalización y se aprecia una cierta recuperación del poder sindical, esta surge de la mano del sindicalismo peronista tradicional de la Confederación General de Trabajo y mantiene la estructura jerárquica característica del modelo sindical en este país. Entonces la representación durante este período de reactivación no se amplía a los intereses de los diferentes trabajadores que componen la actual estructura del empleo, cuestión que merece la pena analizar. A nuestro juicio esta razón plantea la pertinencia de evaluar con bastante precaución y moderación este repunte de la acción sindical. Asimismo planteó esta alerta uno de los expertos que entrevistamos, quien señala: “... lo que nosotros venimos discutiendo con algunos colegas, que tenemos algunos textos inscritos, es cuestionando un poco. Nosotros creemos que hay una revitalización, pero la revitalización tal vez no tenga que ver tanto con esos 3 indicadores [cantidad de negociación colectiva, aumento en la conflictividad y aumento en la afiliación], sino que tiene que ver con esto que te decía antes, que la revitalización vino más de la mano, de un aumento y una presencia en el lugar de trabajo”<sup>85</sup>. En definitiva, consideramos

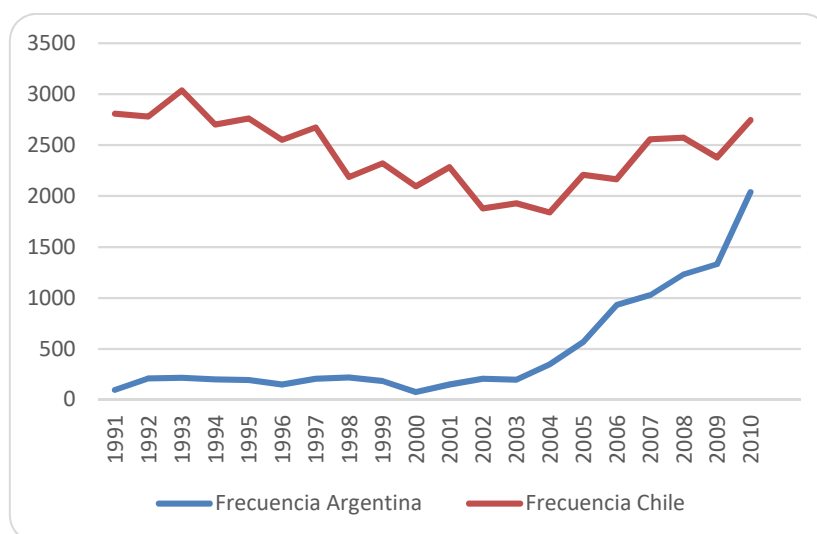
---

Laboral aunque tal como veremos en el capítulo 6, más que una reforma promovida por el gobierno esta corresponde a una modificación forzada por el tema de los sobornos de la anterior reforma laboral del año 2000. Por último también se considera dentro de estas políticas la implementación del Plan Nacional de Regulación del Trabajo que implementa una mayor fiscalización y acciones de promoción de trabajo decente.

<sup>85</sup> Entrevista a investigador CEIL-CONICET realizada el 21 de Noviembre del año 2013 en Buenos Aires.

que hay una reactivación pero que representa a un grupo muy específico de los trabajadores del capitalismo neoliberal. Se considera este enfoque del neocorporativismo segmentado como el más apropiado para entender esta tendencia en la Argentina y es en el que nos basamos para plantear la presencia de mecanismos reproductores en los procesos de negociación de las reformas laborales de la década del 2000 en este país también.

**Gráfico 6: Evolución frecuencia negociación colectiva Chile y Argentina 1991-2010.**



Fuente: con datos de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS Argentina; (Dirección del Trabajo, 2014).

Para Chile se puede apreciar que tanto el declive en la densidad sindical (ver Gráfico 5; **Error! No se encuentra el origen de la referencia.**) como en la negociación colectiva (ver Gráfico 6

Gráfico 6) son continuos hasta el año 2004. Desde entonces se observa una leve recuperación, más evidente en las cifras de la negociación colectiva que en las de sindicalización. Pero esto no indica un cambio de tendencia respecto a la estructura de relaciones laborales establecida en este país desde el Plan Laboral, cuestión que se puede afirmar al observar en el Gráfico 7 la tendencia en la cobertura efectiva de la negociación colectiva. Allí independiente de los cambios en la frecuencia de los acuerdos adoptados se corrobora el bajo alcance real de esta. Esto se entiende en parte porque el modelo de negociación colectiva chileno, que es altamente reglado, sólo permite la negociación en el nivel de la empresa. La negociación interempresas no se habilita hasta el año 2001, pero para entonces se incorpora pero con una serie de restricciones que hacen poco

probable su aplicación. Por otra parte el alcance de los acuerdos adoptados en el proceso de negociación es bajo ya que estos no son extensibles a todos los trabajadores. Así una mayor frecuencia de negociaciones no necesariamente implica una mayor cobertura.

**Gráfico 7: Evolución cobertura negociación colectiva Chile 1991-2008.**



Fuente: López (n.d.) con datos de la Dirección del Trabajo.

Un último aspecto relacionado con la crisis de la representatividad de los sindicatos, tiene relación con las condiciones en las que se desarrollan los conflictos. En el caso de Chile, el derecho a huelga se encuentra severamente limitado y esta sólo es considerada legal en el contexto de un proceso de negociación colectiva. Además se acepta el reemplazo de trabajadores durante su desarrollo y el descuelgue individual. Así este mecanismo queda reducido a su mínima expresión, viéndose completamente restringido el poder de los trabajadores para presionar a los empleadores para mejorar las condiciones laborales. Por otra parte, la regulación de la negociación colectiva también limita las materias a negociar en este proceso, de tal manera que en este país no hay instancias para enfrentar un debate verdadero sobre las posiciones y propuestas de los trabajadores.

En Argentina en cambio no existen tales limitaciones a la huelga, de tal manera que el conflicto en el ámbito laboral sí se expresa por ese medio. Tampoco existe regulación de los temas a tratar en la negociación colectiva, aunque sí podemos observar que la tendencia del conflicto laboral durante la década del 2000 es que el debate se concentró sobre la cuestión de las

condiciones del mercado del trabajo. Los conflictos y negociaciones que giraron en torno al tema de las condiciones salariales aumentaron un 200% entre el año 2000 y 2005, mientras que aquellos sobre condiciones de trabajo aumentaron sólo en un 17%. De todas maneras las negociaciones de ambos tipos mermaron bastante después de los pactos salariales de 2006 y 2007. Por su parte la acción industrial vinculada con decisiones del Estado contrariamente a la tendencia descrita disminuye durante todo este período. Todo esto sucede en concordancia con las políticas de reactivación impulsadas por el kirschnerismo, en la línea tanto de fortalecer el apoyo de los trabajadores a sus gobiernos como de enfrentar el tema inflacionario. Concretamente fueron dos las medidas que resultaron auspiciosas para promover esta nueva dinámica de participación sindical. La primera fue la política respecto al conflicto industrial, donde el gobierno tomó una actitud bastante favorable a los sindicatos. Y la segunda fue la política salarial, a partir de la cual se retomó la intervención que había sido dejada de lado desde la década del 90'. Por medio de decretos se estipuló el aumento de suma fija no remunerativos en el sector privado y se elevó el salario mínimo. El año 2004 se resucita el Consejo de Salario Mínimo que una instancia de negociación tripartita que había sido abandonada a principios de la década de 1990.

El asunto aquí es que con todo lo descrito, la reactivación sindical se produce sólo en el ámbito del trabajo privado formal. Este análisis realizado por Etchemendy & Collier (Etchemendy, Sebastián; Berins Collier, 2008) ya citado más arriba, nos pone en alerta sobre la necesidad de interpretar con cautela los alcances reales de este proceso de reactivación de las políticas laborales y la participación sindical. Sobre todo considerando que es abundante la literatura que considera que la era kirschnerista se presenta como una etapa refundacional del modelo de relaciones laborales. Coincidimos aquí con las opiniones que señalan que esto no es estrictamente así ya que lo que se produce es la reactivación de la actividad sindical muy específico (en el sector formal y en relación con el tema salarial). Es decir esta reactivación es altamente segmentada si consideramos la importancia del sector informal para la época observada en este país. Las negociaciones a las que se alude para hablar de revitalización sindical sólo operan para el nivel de los trabajadores formales y con mayor fuerza en los sectores donde los sindicatos con personería gremial tienen una presencia importante, dejando fuera con ello a los principales 'excluidos' o 'perdedores' de la transformación neoliberal. Además este es un fenómeno en gran medida impulsado por el gobierno en su necesidad de asegurar la gobernabilidad después de un proceso de crisis como el que vivió Argentina al comienzo de la década.

Asimismo lo señala uno de nuestros expertos entrevistados, cuando dice que resulta completamente lógico que se retome la negociación colectiva salarial en tanto la inflación se encuentra disparada. Es decir, estas políticas también tienen un alto componente de control político. Para Goldin<sup>86</sup> “durante la regla de la convertibilidad no había inflación en los hechos y entonces la negociación colectiva se atenúo sensiblemente porque no había mucho para discutir en el tema salarial. (...) efectivamente en el año 2003 se retoma la negociación colectiva salarial, que el gobierno se asigna como un gran mérito pero yo creo que no es un mérito es que no había otra alternativa. Cuando tienes una inflación alta, o negocias salarios o la cuestión se vuelve imposible”

### 5.3. Reformas al marco de regulación laboral

En Argentina, lo que se ha producido en cuanto a las reformas laborales durante la década del 2000 es lo que Goldin (2007) llama ‘virtual suspensión de las reformas de inspiración neoclásica’. Por su parte María Ester Feres (2009) para el caso de Chile, identifica la existencia de una tendencia re-regulatoria para esta década. Es decir, se reconoce una tendencia de reflujo respecto a lo que se había producido durante el período neoliberal. La forma y dirección de dicho movimiento se produce de manera completamente diferente para cada país, pero nuestra premisa aquí es que no existe para ninguno de los dos casos un proyecto de regulación laboral que se haga cargo sustantivamente de las consecuencias de las reformas de corte neoliberal. Esto a pesar de las declaraciones políticas que rodean los distintos procesos de reforma y sus resultados, sobre todo en el caso de Argentina. Esto quedará establecido con mayor detalle en los capítulos 6 y 7. En el presente capítulo nos avocaremos a describir cuales fueron las principales reformas laborales que se produjeron durante esta época, así como la trayectoria que las explica considerando las leyes y decretos que constituyen el proceso de reformas desde el período que hemos considerado como coyuntura inicial para nuestro análisis.

Para realizar esta descripción utilizaremos las dimensiones a partir de las cuales hemos analizado en el capítulo 4 las reformas de inspiración neoliberal. En base a ellas realizaremos una descripción general de los aspectos más relevantes de las reformas de la década del 2000, para con ello evaluar la configuración del marco de regulación laboral desde la perspectiva dinámica que aquí nos proponemos.

---

<sup>86</sup> Entrevista realizada a académico Departamento Derecho del Trabajo y Seguridad Social UBA el 13 de noviembre del año 2013 en Buenos Aires.

## El proceso de las reformas laborales

Revisamos algunos antecedentes políticos específicos del proceso de reformas para el período que abordamos, focalizándonos especialmente en las cuestiones que afectan la relación entre los actores laborales.

### ***Argentina***

Cómo ya hemos visto anteriormente el proceso de desregulación en Argentina se produce en un contexto democrático. Esto podría suponer un menor autoritarismo por parte del gobierno para la implementación de estas leyes, pero lo cierto es que no fue el caso. Aplica al ámbito de los cambios en la regulación laboral la concentración de poder que alcanzó el menemismo y de la que hablamos en el apartado anterior. Pero además la presión de la situación económica nacional y las exigencias de los organismos internacionales, que son los fenómenos que califican como principales fuerzas impulsoras de este proceso. Bajo la Ley de Emergencia Económica en Argentina se utilizaron ampliamente los decretos cuando no se lograba consenso en el Congreso respecto a las medidas laborales de corte neoliberal exigidas y cuando la oposición de los trabajadores no era tan fuerte como para desestabilizar su aplicación.

Por su parte desde la vereda sindical, no hay una postura unánime respecto a sí oponerse o no al gobierno frente a las leyes que se impulsan. Entran en contradicción los intereses de los trabajadores con un proceso que atenta contra sus derechos laborales, pero que es llevado a cabo por un partido de base laboral. Se produce por tanto una profunda fragmentación dentro de la CGT. Entre los años 1989 y 1992, esta se divide entre la CGT-Azopardo que corresponde a la facción menemista conciliadora con las políticas del gobierno, y la CGT-San Martín que es la disidente. La fragmentación del movimiento sindical también se pone de manifiesto mediante la aparición de dos nuevas organizaciones de nivel central. El año 1991 surge la CTA. Esta agrupa primeramente a trabajadores del sector público que se descuelgan de la CGT y luego a otros del sector privado. Como principal característica esta central permite la afiliación directa de los trabajadores, y no sólo de sindicatos, de tal manera que integra a sectores con baja representación sindical. Además acepta la incorporación de trabajadores más allá de su condición laboral en el momento de afiliarse, permitiendo con esto la participación de trabajadores activos, jubilados, tanto como de trabajadores desocupados. Desde esta perspectiva la CTA es una organización con una gran fuerza de representación de trabajadores en el contexto neoliberal, aunque sin poder de negociación en tanto no se le otorga



personería gremial. Esta situación ha sido objeto de reclamo frente a la Organización Internacional del Trabajo y otras instancias internacionales, para que en concordancia con la firma de los convenios sobre libertad sindical (87 y 98 de la OIT) se le exija al gobierno argentino la revisión de la legislación que regula el modelo sindical (Ley 23.551).

Ahora bien el año 1992 la CGT pone término a la división. Ello para hacer frente a las medidas que apuntan a modificar el sistema de administración y afiliación a las obras sociales, ya que significaba una intervención que afectaba los recursos obtenidos por los sindicatos que estaban a cargo. Este hito marca la estrategia del sindicalismo oficial que apunta a defender el ámbito colectivo de los derechos laborales, conservando así sus atribuciones corporativas y poderes, más que a defender los derechos en el ámbito individual y las condiciones de trabajo. Estratégicamente las facciones divididas se reunifican y llaman a la primera huelga general del período menemista. Luego el año 1994 surge el Movimiento de Trabajadores de la Argentina (MTA), una corriente interna de la CGT que lucha contra las políticas neoliberales. El año 1995, Convocada por la CGT y la CTA, se produce la segunda huelga general más importante del período y con mayor participación desde 1989. Finalmente el año 1996 las tres organizaciones de nivel central convocan el tercer paro general de la época menemista.

Con todo lo anterior, es claro que las medidas de reforma durante la fase de neoliberalización no siguieron a una planificación estricta y lineal. Su curso estuvo sujeto a los conflictos de poder entre el gobierno, los empresarios, las organizaciones sindicales y las presiones externas.

Desde el año 1998 la tendencia de las reformas cambia y comienzan a realizarse reformas mixtas. Estas revisan y corrigen algunos de los aspectos afectados por las medidas anteriores, pero al mismo tiempo intervienen o profundizan otras dimensiones laborales desde el enfoque neoliberal. El año 2000, bajo el gobierno de Fernando de la Rúa, se aprueba una de las reformas más emblemáticas de este proceso (Ley 25.250). Esta aborda algunos de los aspectos del derecho colectivo que en las reformas y decretos del gobierno de Menem no se pudieron intervenir, tal como la ultractividad, el nivel de la negociación colectiva y la extensión del período de prueba. Frente a este proyecto se produjo una nueva división de la CGT. Por una parte la facción oficial liderada por Rodolfo Daer y, por otra, la disidente por Hugo Moyano. Finalmente la reforma es aprobada en el Congreso aunque con un alto costo político. El gobierno tuvo que enfrentar al menos cuatro huelgas convocadas por la CGT, a

las que luego se sucedieron las violentas protestas callejeras por la crisis económico-política. Además prontamente a su promulgación, la prensa acusó que el gobierno de haber realizado sobornos al Senado para su aprobación.

Tal como veremos en el análisis de la contienda política, no es sino hasta el año 2004 durante la presidencia Néstor Kirchner que se enfrentan estas acusaciones. Si bien este se declara como un gobierno pro-laboral e impulsa importantes políticas en esta línea, no hay realmente intención de abordar ningún proceso de reformas para hacer frente las consecuencias negativas de las reformas laborales neoliberales. Pero el tema finalmente explota, el gobierno se ve obligado a derogar la Ley 25.250 y se aprueba una reforma restauradora. Así es como con el apoyo sindical de la CGT (reunificada nuevamente) y de la CTA se aprueba la Ley 25.877, también conocida como Ley de Ordenamiento Laboral.

Esta reforma, aunque no proyectada en el programa de gobierno, se sitúa como el punto de partida de un nuevo ciclo de micro reformas laborales de corte restaurador. Un ciclo de contrarreformas dirá Goldin (2012b) orientadas a intensificar la protección de los trabajadores y que en su conjunto implican una notable recuperación del sesgo tutelar del ordenamiento laboral. Si bien se reconoce esta tendencia, el esfuerzo aún parece ser insuficiente para recuperar la totalidad del desmantelamiento realizado desde la Ley de Contrato de Trabajo de 1976 (Ley 20.744). Al respecto señala uno de los entrevistados que “ existe un proceso de intento de cambios en algunas cuestiones a partir del periodo histórico que se inicia en este país después de la crisis del 2001-2002, donde de alguna manera la presión social no solo detiene el avance del capitalismo en el país, del brutal ajuste capitalista, sino que además pretende, intenta y hasta cierto punto consigue intentar hacer retroceder ese avance y reconquistar algunos de los derechos laborales perdidos en los años anteriores. Y digo reconquistar algunos de los derechos laborales porque no se reconquistaron todos, ni siquiera los principales derechos laborales, te diría”<sup>87</sup>

### ***Chile***

En Chile la neoliberalización en el ámbito de la regulación laboral se lleva adelante durante la dictadura militar, contexto en el cual toda actividad política y sindical se encontraba suspendida. Así las reformas laborales neoliberales se llevaron adelante sin oposición activa. Desregulación laboral es la expresión

---

<sup>87</sup> Entrevista realizada a integrante Taller de Estudios Laborales el 8 de noviembre de 2013 en Buenos Aires.

correcta para señalar lo que sucedió en el plano del derecho individual del trabajo, pero no lo que ocurrió a nivel colectivo. Muy por el contrario en ese ámbito se produjo una sobre regulación cuidadosa que, de manera muy calculada, termina por limitar el poder de asociación y acción de los trabajadores. El abordaje de este plano no es algo que surge como intención del régimen, sino que se vio forzado por la presión internacional. Tal como dirá uno de nuestros entrevistados: “Lo más paradójico de todo es lo siguiente: en materia colectiva, a diferencia de las individuales, no son normas que deliberadamente se hayan dictado por un ánimo de los economistas y juristas neoliberales, no. Y esta es la gran diferencia entre lo individual y lo colectivo”<sup>88</sup>

El ‘Plan Laboral’ de 1979, constituido por los decretos leyes que van desde el 2.755 al 2.759, es el paquete de medidas más importante de este proceso. Surge en respuesta a la amenaza de boicot al comercio chileno realizada por la poderosa central sindical norteamericana AFL-CIO en el encuentro de la ORIT (Organización Regional Interamericana del Trabajo). Como reacción, se impulsa este conjunto de medidas con las que se establece una nueva base en la estructura de la regulación laboral chilena. En este sentido y a diferencia del caso argentino, lo que sucedió en Chile fue un desmantelamiento total del sistema de tutelas existente. Por esta razón es que el entonces Ministro del Trabajo José Piñera, que es el creador de dicho Plan, considera que lo que llevó adelante es una verdadera revolución laboral y de ahí el título del libro que describe cómo fue este plan (Piñera, 1990).

El otro hito fundacional del nuevo sistema es la ley 18.808 de 1981, que interviene sólo el ámbito individual. Todo ello fue recogido luego en un nuevo Código del Trabajo el año 1987.

Con la llegada de la democracia se promete revisar la estructura de la regulación laboral implementada. Al menos la propuesta estuvo presente en los tres primeros gobiernos de la Concertación, pero lo cierto es que con ninguna de las principales reformas laborales realizadas desde entonces se han logrado intervenir los pilares básicos del sistema. Las reformas 16.096 de 1991 y la 19.759 del 2001 que se plantean este propósito no llegan a cumplirlo realmente, tal como veremos en el análisis de los episodios contenciosos. Además de estas reformas, que abordan varios aspectos de la regulación laboral, durante la década que observamos se legisla en torno a algunos otros temas específicos. Esto con el fin

---

<sup>88</sup> Entrevista realizada a académico Área Derecho Laboral UDP-UCEN 19 de mayo de 2014 en Santiago de Chile.

de abordar problemas asociados a las transformaciones tanto laborales como del marco de regulación laboral desde la década del 70'. Es el caso de la Ley de Subcontratación (20.123) que estuvo por años dormida en el Congreso hasta que las movilizaciones de los trabajadores subcontratados del cobre que se inician el año 2006 reactivaron su debate.

Ahora bien en cuanto a la reconstitución de la actividad sindical, la primera intervención de vuelta a la democracia corresponde a la ley 19.049 de 1991 que restablece el funcionamiento de las centrales sindicales. Se reactiva por lo tanto la CUT, pero ya no como Central Única de Trabajadores sino como Central Unitaria de Trabajadores. La nueva ley acepta la formación de otras centrales sindicales, aunque les exige para ello un quórum bastante alto. Se constituyen desde entonces otras dos organizaciones de nivel central. Por una parte la Central Autónoma de Trabajadores (CAT) de inspiración social-cristiana que nace el año 1995 y alcanza su legalización el año 2003, convirtiéndose en la segunda Central Sindical de este país. El año 2004 por otra parte surge la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), que se compone principalmente por sectores reacios al predominio comunista al interior de la CUT. Aunque hubo posteriormente leyes (19.069 de 1991 y 19.759 de 2001) que regularon algunos aspectos del derecho colectivo que habían sido afectados por el Plan Laboral, realmente los avances han sido mínimos. Hasta la fecha ninguna de las medidas aprobadas ha logrado echar abajo los pilares establecidos por el Plan Laboral en el ámbito colectivo. Al respecto uno de nuestros entrevistados señala: “El hito 1 es la ley del año 2001, el hito 2 es la Ley de Subcontratación, que es del año 2006 y el hito 3, es la Nueva Justicia Laboral, que es del año 2007-2008, esos son los 3 hitos podríamos decir en esa década, hasta el día de hoy, en realidad, esos son los tres hitos centrales, digo “hitos”, en el sentido cuantitativo nada más porque ninguno de ellos roza, ni por asomo un cambio cualitativo en las relaciones laborales, o sea, son hitos cuantitativos, en términos de cambios sustantivos al marco regulatorio, en términos de cantidad, no hacen una diferencia ni en el eje del poder ni en ninguna de esas cosas, son hitos... de hecho los tres, salvo la primera, quizás, los tres están operando a nivel de relación individual de trabajo, no están operando a nivel de relaciones colectivas”<sup>89</sup>

### Las reformas al sistema de pensiones

Hemos querido introducir aquí una breve reseña de lo que ha sido la

---

<sup>89</sup> Entrevista realizada a académico Área Derecho Laboral UDP-UAH el 16 de abril de 2014 en Santiago de Chile.

trayectoria de reformas al sistema de pensiones desde el periodo de neoliberalización hasta la década para la cual analizamos la configuración del marco de regulación laboral. Si bien este es un ámbito diferente y merece la pena un estudio mucho más específico, que considere además un enfoque comparativo ad-hoc a las importantes diferencias que se presentan para Chile y Argentina, es importante tener en mente los cambios que se producen en esa dimensión y que operan en complementariedad institucional con el marco de regulación laboral cuando hablamos de protección laboral.

Tanto en Chile como en Argentina se produjo durante el proceso de neoliberalización el paso hacia un sistema de capitalización individual, aunque en el caso de Argentina se mantuvo un sistema mixto. Chile en cambio fue el pionero en sustituir el sistema público de reparto con beneficios definidos por uno de ahorro individual con contribuciones definidas y administrado por las Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP) y otras entidades privadas como las compañías de seguro, liderando en la región el proceso de reformas previsionales de carácter estructural. La reforma al sistema de previsión social se produjo el año 1980 mediante el Decreto de Ley 3.500 en Chile y el año 1993 a través de la Ley 24.241 en Argentina.

El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) Argentino mantuvo un pilar de reparto administrado por el Estado que otorgaba una Prestación Básica Universal. Luego se establece un sistema mixto compuesto cuyo componente principal es el de capitalización, que se basa en el fondo ahorrado en las cuentas individuales y es gestionado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), que son instituciones privadas creadas para este fin. Se mantiene para todos los trabajadores una Prestación Compensatoria por los aportes efectuados por las personas que participaban del antiguo régimen y una Pensión Básica Uniforme. Ahora bien respecto a la posibilidad de escoger, existían algunas limitaciones. La primera es que si el trabajador no ejercía su opción se les derivaba automáticamente al sistema mixto. Además en caso de escoger este no podían regresar al sistema público. En el caso de Chile si bien el sistema es prácticamente completo de carácter privado se otorga a modo de subsidio focalizado una pensión asistencial a la población de tercera edad que no posee previsión y carece de los medios para generar un ingreso que alcance, al menos, un 50% del valor de la pensión mínima. Excepto por esta prestación de carácter asistencial el Estado no participa del sistema sino como fiscalizador mediante la Superintendencia de AFP.

Para la primera década del S. XXI ya se han diagnosticado los problemas del modelo adoptado, cuestión que queda reflejada por ejemplo en la 89ª Conferencia General de la Organización del Trabajo de junio del 2001 donde se discutió el Informe “Seguridad Social: temas, retos y perspectivas” y donde se concluye la necesidad de promover cambios que extiendan de la cobertura de la seguridad social. En este contexto, los distintos países llevaron adelante sus propios diagnósticos e impulsan reformas al sistema. Para el caso de Argentina juega un rol importante también en este giro, las consecuencias de la crisis del 2001.

Argentina entre los años 2003 y 2007 llevo adelante varias correcciones al sistema, hasta que en noviembre de 2008 con la Ley 26.425 se aprobó una reforma previsional que eliminó el modelo de capitalización individual y lo traspasó a un sistema único integrado, de reparto y administración pública. Se asegura a los afiliados y beneficiarios del sistema de capitalización que mantendrán los beneficios acumulados hasta la fecha de ingreso al sistema público. Chile por su parte también el año 2008 aprobó con la Ley 20.255 una reforma previsional. Incorpora un pilar solidario que financia con una pensión básica solidaria a aquellos que pertenecen al 60% con menos ingresos y que no hayan realizado contribuciones a las AFP. Por medio de un aporte previsional solidario también se complementan las pensiones de quienes han participado del mercado laboral formal pero sus aportes han sido intermitentes o muy bajos. Esta reforma también busca incentivar el ahorro previsional voluntario.

#### Las transformaciones contenidas en las reformas laborales

#### I. DERECHO INDIVIDUAL

Tal como hemos visto parte importante de las reformas neoliberales afectan este ámbito de la regulación laboral. Estas medidas son centrales para adaptar este marco al objetivo estratégico de la nueva estructura productiva y su necesidad de adaptarse rápidamente a los cambios en el mercado internacional. Este es el espacio mediante el cual se flexibilizan los contratos, las tareas a cumplir por los trabajadores en un puesto de trabajo y los requisitos para utilizar los contratos a plazo fijo y/o la subcontratación, etc. Otra de las estrategias que se utiliza en la región para flexibilizar es rebajar los costos de despido y contratación, profundizando con ello la precarización asociada al nuevo modelo. La orientación de las reformas de la década del 2000 para este ámbito, consideran este diagnóstico y apuntan a mejorar en alguna medida las condiciones de los

trabajadores, aunque con el cuidado de no limitar la flexibilidad laboral.

a) Flexibilidad externa:

*Diversificación de los contratos:* En Argentina se introducen nuevas formas de contratación a tiempo determinado través de la Ley Nacional de Empleo 24.013 de 1991. Las ya existentes (trabajo eventual y temporal) estaban destinadas a satisfacer la demanda de empleo adicional que generaban situaciones productivas no recurrentes o de temporada. Las nuevas formas que se introducen son: el contrato de fomento al empleo, el período de prueba, el contrato de práctica laboral y el de trabajo formación. Luego la ley 24.465 de 1995 amplía el período de prueba a todos los tipos de contrato, sean estos indefinidos o de plazo fijo, introduce el contrato de aprendizaje y una modalidad especial de fomento al empleo.

Las primeras acciones de modificación a las nuevas formas de contratación introducidas se llevan adelante a partir de las leyes 25.013 de 1998 y 25.250 del 2000. Estas corresponden a leyes mixtas más que a leyes restauradoras. Esto es que re-regulan un ámbito que había sido desregulado al mismo tiempo que flexibilizan otro. La primera de las leyes mencionadas deroga todas las nuevas modalidades contractuales a plazo fijo y como contrapartida flexibilizadora reduce el costo de despido de los contratos por tiempo indeterminado. La segunda ley mencionada reduce el período de prueba a 6 meses para pequeñas empresas y 3 meses para medianas y grandes, pero con posibilidad de extender ambos al doble del tiempo mediante acuerdos en la negociación colectiva. Durante la primera década del 2000 con la Ley 25.877 de 2004 se vuelve a regular este tipo de contratos. No se suprime el período de prueba, pero se prohíbe su ampliación por convenio colectivo quedando de esta manera fijado los plazos de 3 y 6 meses según el tamaño de la empresa.

En Chile se amplía el tiempo para el uso del contrato a plazo fijo a través de la Ley 18.018 de 1981. Tradicionalmente el plazo para utilizarlo era de seis meses. Se extiende con esta ley el período a dos años y se habilita la posibilidad de renovarlo al menos una vez, pudiendo con ello extenderse su uso por un período de hasta cuatro años. Esta medida se mantiene actualmente sin que haya mediado proyecto alguno para abordar el tema del sobreuso de este tipo de contrato.

*Despido:* En Argentina las leyes mencionadas que introducen los contratos temporales, lo hacen sin otorgarles derechos indemnizatorios. Pero como ya se ha dicho, estos contratos fueron derogados por la Ley 25.013 de 1998 con lo cual

se pone fin a ese problema. Como contrapartida esta ley reduce los costos indemnizatorios para los contratos indefinidos y resguarda un régimen de preaviso e indemnización sólo para quienes hubiesen sido contratados con anterioridad al año 1998. La ley 25.877 de 2004 anula esta distinción quedando todos los trabajadores bajo el régimen de indemnización rebajado establecido por la ley anterior. Por otra parte se restablece la indemnización mínima por despido fijándose en un mes.

En Chile, mediante el decreto de ley 2.200 de 1978 se flexibiliza el despido para los contratos indefinidos al introducir la causal ‘necesidades de la empresa’. Si bien esta causa luego se suspende con la ley 18.372 de 1984, el año 1991 se vuelve a introducir. Durante la reforma laboral del 2001 se toca el tema de las causales de despido y se eliminan algunas pero no se modifica esta que, desde su introducción, ha sido la más utilizada para justificar unilateralmente despidos en este país. Esta causal de despido continúa vigente hasta hoy. Por otra parte la ley 18.018 del año 1981 reduce el costo de despido. Se establece un tope máximo de 5 años para las indemnizaciones a trabajadores contratados después del 15 de junio de 1981. En 1990 este tope se amplía, pero sólo a 11 años quedando por debajo de la legislación anterior que no ponía límite a los años de indemnización y la fijaba en un mes por año.

*Deslaboralización:* En Argentina se introducen los contratos de formación con la Ley Nacional de Empleo de 1991. Dos de las modalidades de contratación temporal introducidas por esta ley corresponden a contratos de este tipo. Estos son el contrato de ‘prácticas’ y ‘en formación’. La contrarreforma se produce con la ley 25.013 de 1998 que elimina los contratos temporales y con la ley 26.247 de 2008 que suspende el régimen de pasantías educacionales. Por otra parte, la Ley de Contrato de Trabajo de 1976 establece lo que Rath (2011) denomina tercerización sin freno. Esto en tanto se excluye de toda responsabilidad al empresario que mediante contratación eventual utiliza la mano de obra externa a la empresa. El año 1991 se introduce cierta regulación a este tipo de contratación fijando el porcentaje de trabajadores eventuales permitidos para contratar por las empresas. Luego el año 2006 mediante el decreto 1.964 se vuelve a tocar este aspecto de la regulación laboral, pero no se revisa la situación de desregulación de la responsabilidad de las empresas sino que se amplían las posibilidades en las que se autoriza este tipo de contratación. Si bien se reglamenta su uso sólo frente a necesidades extraordinarias o transitorias asociadas a tareas ajenas al giro principal o habitual de la empresa usuaria, se acepta que la cantidad de trabajadores y extensión temporal de los servicios puedan ser fijados por



convención colectiva. Se utiliza con ello un recurso que estaba en retirada por el marco de regulación de este país, habilitando la posibilidad de que los trabajadores negocien a la baja en este ámbito muy específico.

En Chile con el decreto de ley 2.950 de 1979 se autoriza que los trabajos inherentes a la producción principal y permanentes de una industria sean efectuado por contratistas o concesionarios. Con ello se abre paso a la expansión de la subcontratación de servicios y trabajo en las actividades permanentes de una empresa. Esta situación de fomento a la tercerización se re-regula el año 2006 con la ley 20.123. No se deroga dicha medida, sino que se establece la responsabilidad subsidiaria y solidaria<sup>90</sup> de las empresas mandantes o usuarias frente a los trabajadores en esta situación. Frente a la deslaboralización de hecho que se produce con el proceso de descentralización productiva, la reforma del año 2001 regula el teletrabajo reconociendo en este la existencia de vínculo laboral. También se introducen mejoras a las condiciones de los trabajadores agrícolas mediante esta reforma. Se elimina su reconocimiento bajo un régimen especial de trabajo, se les reconoce como trabajadores sometidos a la regulación del código laboral y se les habilita un proceso de negociación.

*Desalarialización:* En Argentina la desalarialización se establece mediante decreto del Poder Ejecutivo a fines de los 80'. Se disminuye a través de este las contribuciones empresarias con destino al régimen de seguridad social bajo la justificación de estimular el empleo. El porcentaje de disminución se fija entre un 30% y un 80% según la zona geográfica para los contratos a plazo fijo. La contrarreforma se produce a través de la ley 26.341 del 2007, donde se devuelve el carácter remuneratorio a ciertos beneficios sociales.

En Chile la desalarialización se produce a partir del artículo 42 del Código del Trabajo que establece distintas categorías en la remuneración (fija y variable), con lo que se produce un amplio uso de la remuneración variable por parte de las empresas. El año 2008 la ley 20.281 modifica el Código del Trabajo en materia de remuneraciones, fijando la existencia de un sueldo base que no puede ser inferior, proporcionalmente según la jornada, al sueldo mínimo establecido.

#### b) Flexibilidad Interna:

---

<sup>90</sup> La responsabilidad subsidiaria se refiere a la que tiene la empresa principal de responder por los trabajadores de la empresa contratista cuando esta última no cumple con lo estipulado en el contrato firmado con sus trabajadores. Y la responsabilidad solidaria a la obligación de la empresa principal de responder en conjunto con la empresa contratista en lo adeudado al trabajador.

En Argentina este tipo de flexibilidad tiene un escaso tratamiento normativo, pero se habilitan ciertas atribuciones en las negociaciones y convenios colectivos asociadas al desarrollo de esta dimensión. Se permite por ese medio calcular la jornada máxima y redefinir los puestos de trabajo correspondientes a una categoría. Así lo que se produce en este ámbito es un amplio espacio de hecho para el desarrollo de la flexibilidad funcional. Esto dio pie al uso abusivo del artículo 66 de la Ley de Contrato de Trabajo acerca del *ius variandi*, que es el derecho del empleador para alterar las condiciones no esenciales del contrato de trabajo (jornada, tareas, lugar de trabajo) bajo condiciones razonables. Esta cuestión fue abordada el año 2006 por la Ley 26.088 que establece una modificación a este artículo a fin de otorgar derechos al trabajador frente al uso abusivo de esta cláusula.

En Chile, también se da este fenómeno. La legislación chilena recién recoge esta tendencia de las relaciones laborales contemporáneas en la reforma del 2001 donde se regula la polifuncionalidad. A partir de esta modificación se entiende la polifuncionalidad como una condición optativa que se acuerda entre el empleador y el trabajador al establecer el contrato de trabajo y se exige que se especifiquen las funciones del trabajador en este. Y aunque se acepta que puedan ser 2 o incluso más, éstas deben ser específicas y no genéricas.

## II. DERECHO COLECTIVO

*Regulación de la negociación colectiva:* En Argentina se establece una fuerte gestión intervencionista del poder ejecutivo en materia de negociación colectiva desde principios de la década del 90'. En primer término, el año 1991 se establece el decreto 1.334 que impone como contrapartida la productividad para la negociación colectiva. Si bien este decreto fue derogado el año 1993 por el decreto 470, luego se dictan los decretos 1553/96 y 1554/96, con los que se elimina la ultra-actividad<sup>91</sup> y autoriza al Ministerio del Trabajo a descentralizar la negociación colectiva. Con claros excesos reglamentarios y muestras de un intenso intervencionismo estatal estos decretos fueron declarados inconstitucionales el año 1997 y suprimidos. Pero la eliminación de la ultra-actividad se vuelve a hacer efectiva el año 2000 con la reforma 25.250 y se aplica a todos los convenios colectivos posteriores a 1998. Por su parte la prohibición de la ultra-actividad para las pequeñas y medianas empresas había sido ya

---

<sup>91</sup> El mecanismo de ultra-actividad es aquel que mantiene los convenios acordados más allá de su vencimiento cuando no existe otra negociación posterior.

establecida por la ley 24.467 de 1995, sin modificaciones posteriores.

Respecto al tema de la descentralización de la negociación colectiva, la legislación presentó varios giros. El decreto 2.284 del año 1991 previó la negociación de convenios en distintos niveles según eligieran las partes y luego la Ley Nacional de Empleo del mismo año autorizó a modificar los niveles de negociación colectiva. Más tarde se establecieron los decretos del año 1996 ya mencionados y que fueron declarados inconstitucionales. A nivel de la microempresa la descentralización queda habilitada a través del decreto 1555 del año 1996 que define para estas la posibilidad de que negocien las condiciones de trabajo y salarios por medio de las comisiones internas. El año 1998 se establece un particular ejercicio centralizador para Argentina a través de la ley 25.013, que expropia la atribución de negociar convenios colectivos a los sindicatos de primer grado y centraliza esta en las de grados superiores (esto es Federaciones y Confederaciones). La contrarreforma se produce con la ley 25.250 de 2000 y los sindicatos de primer grado recuperan la atribución de negociar colectivamente, pero en la tendencia de consagrar la prevalencia del convenio colectivo de ámbito menor por sobre el de ámbito mayor y con la supresión de la ultra-actividad.

La contrarreforma a ambos ámbitos revisados se produce con la ley 25.877 de 2004. Esta ley restablece el principio de ultra-actividad de los convenios colectivos hasta la concertación de un nuevo convenio y establece la regla del mejor acuerdo para la superposición de negociaciones en distintos niveles. Esto último establece que una nueva convención concertada a un nivel diferente del convenio precedente sólo se puede aplicar si se proponen condiciones más favorables. Se derogan también las normas que incorporaban mecanismos de corte descentralizador y se otorga supremacía a la negociación de nivel superior a través de las entidades sindicales con personería gremial. Por último la ley 26.574 de 2009, establece la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores establecidos en las leyes y convenios colectivos.

En Chile el año 1979 se implementa el Plan laboral que incluye los decretos 2.756 y el 2.758. El decreto 2.758 es el que regula la negociación colectiva en varias dimensiones. En primer lugar esta se descentraliza exclusivamente al ámbito de la empresa, prohibiendo las negociaciones por áreas de actividad. Se establecen dos figuras para la negociación, estas son la negociación colectiva propiamente tal y el

convenio colectivo<sup>92</sup>. Además se excluye de la negociación colectiva a los trabajadores con contratos a plazo fijo (trabajadores con contrato de aprendizaje, trabajadores de la construcción, trabajadores de obras o faenas de temporada) y otros (trabajadores con responsabilidades administrativas o directivas y trabajadores del servicio público). Por otra parte se acotan los beneficios de la negociación colectiva exclusivamente a las partes que negocian. Estos no son extensibles a todos los trabajadores y tampoco a aquellos trabajadores que se afilian posteriormente a los sindicatos. Además se limita la posibilidad de no llegar a acuerdo durante los procesos de negociación colectiva, estableciéndose un procedimiento de arbitraje obligatorio en estos casos. La resolución final se define bajo el criterio de favorecer la última propuesta presentada (que suele ser del empleador). Por último, se establece la doble titularidad negociadora, esto es otorgar las mismas facultades de representación para la negociación colectiva que los sindicatos a grupos transitorios de trabajadores unidos exclusivamente para negociar. En esta misma línea se habilita la opción de que los trabajadores firmen acuerdos individuales con el empleador.

La re-regulación de estos aspectos se produce mediante las reformas del año 1991 y 2001. Aunque el alcance de ambas es bastante limitado, estas buscan hacer frente a algunos de los aspectos establecidos por el Plan Laboral. La reforma de 1991 habilita la posibilidad de negociar más allá de la empresa pero bajo la limitación que exista acuerdo entre las partes. La reforma del 2001 por su parte incorpora específicamente la figura de la negociación interempresa en esta línea pero mantiene el carácter voluntario de este tipo de negociación. En caso de esta concretarse se establece fuero para los trabajadores involucrados en este tipo de negociación. Por último esta reforma también habilita procesos de negociación para los trabajadores eventuales, pero no bajo el régimen de negociación colectiva sino de un tipo de directo para pactar condiciones comunes de trabajo y remuneraciones.

---

<sup>92</sup> Ambos producen los mismos efectos, pero se diferencian en el procedimiento por el cual se llevan adelante. El convenio colectivo es el resultado de lo que se denomina una negociación colectiva no reglada, cuyo objetivo es convenir condiciones comunes de trabajo y remuneraciones por un tiempo determinado. Esta negociación puede iniciarse en cualquier momento sin restricciones de ninguna naturaleza. La diferencia principal es que no da derechos a las prerrogativas y obligaciones de la negociación reglada, de tal manera que los trabajadores no cuentan con derecho a fuero, tampoco a huelga ni lock-out, ni menos obliga al empleador a suscribir y negociar.

*Regulación del conflicto:* En Argentina se legisla el derecho a huelga a través del decreto 2.184 de 1990, definiendo como única regulación el ejercicio de la huelga en los servicios esenciales. Si bien esta es una medida extendida respecto a la regulación de la huelga en la legislación laboral internacional, la enumeración de los servicios esenciales para la comunidad establecida mediante dicha legislación excedía las recomendaciones de la OIT. La reforma 25.877 de 2004 adecuación de la reglamentación de la huelga en los servicios esenciales a los convenios internacionales.

En Chile es mediante el decreto 2.758 del Plan Laboral que se regula el conflicto laboral. En concordancia con el contexto autoritario de esta regulación se admite la huelga pero se limita drásticamente, cercenando así su capacidad como mecanismo de expresión del conflicto laboral. Se habilita en el marco de la negociación colectiva y por tanto sólo para los trabajadores del sector privado. Además a objeto de evitar la paralización de los establecimientos se permite el reemplazo de huelguistas, reduciendo con ello la efectividad de esta como medida de presión para los trabajadores. Escasas modificaciones ha sufrido este aspecto desde su implementación. La reforma de 1991 suprimió el plazo máximo de duración de sesenta días que tenía y la reforma del 2001 encarece el reemplazo en huelga.

*Regulación de la afiliación sindical:* Este ámbito constituye el denominado modelo sindical y explica parte importante de cómo se articula el poder de los trabajadores. La definición de quienes son los trabajadores representados por el modelo sindical nacional, la capacidad de acción del actor laboral sindical y las relaciones que estos establecen (con otros trabajadores así como con los otros actores sindicales) son algunos de los aspectos relacionados con este marco normativo.

Ya hemos mencionado que el modelo de acción sindical argentino es altamente corporativo y jerárquico. Este se encuentra regulado por la Ley 23.551 de Asociaciones Profesionales y el decreto 467/1988. Mediante esta regulación se reconocen tres tipos de organizaciones sindicales. Las de primer grado corresponden a las organizaciones de base (sindicatos, uniones o gremios). Las de segundo grado son las que reúnen a varias asociaciones de primer grado (federaciones). Por último las de tercer grado son las que reúnen a asociaciones de primer y segundo grado (confederaciones). La CGT y la CTA corresponden a este último tipo de organizaciones y son las que participan de los debates laborales y negociaciones en el nivel nacional. Estas asociaciones tienen dos tipos

de participación establecidos según el tipo de inscripción con el que cuentan. Por un lado se reconocen en este país las asociaciones simplemente inscritas y, por otro, las asociaciones con personería gremial. Cuestiones fundamentales de la acción sindical están reservadas sólo para las organizaciones con personería gremial, tales como: a) representar a los trabajadores ante el Estado y colaborar con este en el estudio y solución de problemas de los trabajadores; b) participar de instituciones de planificación y control; c) intervenir en las negociaciones colectivas; d) vigilar el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social; e) constituir patrimonios de afectación que tendrán los mismos derechos que las cooperativas y mutualidades; y f) administrar obras sociales. El patrimonio de las organizaciones sindicales está compuesto por las cuotas sindicales de carácter obligatorio para los afiliados. Con todo lo anterior, se entiende que a través de la personería gremial se otorga el “monopolio de representación” a ciertas organizaciones sindicales. Ahora bien el criterio para otorgar esta categoría es que la organización sea la con mayor cantidad promedio de afiliados de entre las organizaciones que afilien a más del 20% de los trabajadores afiliados que se pretende representar. En el caso de las confederaciones la personería se otorga a la organización que cuente con la mayor cantidad de trabajadores cotizantes, siendo en este caso la CGT la que cumple con ello.

Este modelo no ha sido modificado durante el período que aquí abordamos, al menos para el sector privado. De manera excepcional se introdujo para el sector público un cambio respecto a que la adjudicación de una nueva personería gremial ya no implicaría desplazar las personerías previamente existentes, permitiendo con ello la coexistencia de dos o más asociaciones gremiales en este. Los proyectos dirigidos al sector privado que estuvieron en agenda para tocar aspectos de esta Ley nunca llegaron a puerto, aunque cierto es que siempre se refirieron a modificaciones menores. El decreto 467 de 1988 que restaura la Ley de Asociaciones suspendida en dictadura conservó lo esencial de este régimen, aunque otorgó mejores garantías de acceso a la jurisdicción a las organizaciones sindicales. Luego, aunque ya por otra línea diferente, la ley N° 25.674 de 2002 regulación del cuerpo directivo de las organizaciones sindicales incorpora como una medida la obligación de incluir mujeres.

En Chile es el decreto 2.756 del Plan Laboral el que regula a las organizaciones sindicales tras la suspensión de los derechos colectivos que se produce con la dictadura. Este liberaliza la afiliación sindical derogando el régimen de sindicalización obligatoria que existía antes del año 1973 para los obreros. Se establece un quórum mínimo para la constitución de estas organizaciones, se

regula la existencia de distintos tipos de sindicatos y se habilita la posibilidad de constituir más de una organización sindical por empresas. La negociación colectiva se permite pero sólo al nivel de las empresas. La función del sindicato queda bastante restringida en esta nueva regulación, ya que se prohíbe (por vía constitucional) la participación de los dirigentes sindicales en el parlamento y en actividades político-partidistas. Se limita por tanto a tratar condiciones de trabajo y salariales inmediatas en la empresa. Asimismo si bien este decreto reactiva el derecho a la asociación sindical en plena dictadura, permite la disolución de un sindicato por solicitud de un empleador, de cualquier interesado o por la decisión del Gobierno a través del Ministerio del Trabajo.

Este es el aspecto que más se intervino en el ámbito del derecho colectivo por las reformas de re-regulación. Tanto las reformas de 1991 como la del 2001 abordan el tema de la afiliación sindical. Se reducen los requisitos para la formación de sindicatos, se amplían los tipos de organización sindical, se revisan los procesos eleccionarios y el sistema de recaudación de fondos. Se establece la imposibilidad de disolver estas organizaciones por vías distintas a la judicial y se mejoran las condiciones de fuero durante el proceso de creación de un sindicato.

## Cronología de reformas laborales

**Tabla 4: Antecedente. Reformas neoliberales**

Argentina	Chile
<p><u>Ley de Asociaciones Profesionales y reformas desreguladoras.</u></p> <p><b>Ley 20.744 (1976).</b> También conocida como Ley de Contrato de Trabajo. Esta ley se establece en dictadura y reforma profundamente el contrato del trabajo. Esta reforma también introduce la posibilidad del uso extendido de la tercerización asignando la responsabilidad solidaria a la empresa principal de todas las obligaciones emergentes de la relación laboral y de las que se derivan del régimen de la seguridad social.</p> <p><b>Ley 22.105 (1979):</b> Reemplaza la Ley de Asociaciones 20.615 de 1973 que había sido suspendida con el golpe militar. Establece los requisitos para el otorgamiento de la personería gremial y mantiene un estricto control de las organizaciones sindicales facultando al estado para disolver organizaciones, suspender o cancelar la personería gremial, inhabilitar dirigentes e intervenir los órganos directivos de las organizaciones sindicales.</p> <p><b>Ley 23.155 (1988):</b> reemplaza la ley de Asociaciones de la dictadura, rebajando las facultades intrusivas del Estado en cuanto a la posibilidad de suspender organizaciones y personerías gremiales. Se mantiene la tradición de los regímenes anteriores en cuanto a los requisitos para otorgar personería gremial a los sindicatos y el poder del Estado de disponer de convocatoria a elecciones de cuerpos directivos.</p> <p><b>Decreto 1.477 (1989):</b> autoriza a pagar hasta un 20% de los salarios mediante vales o tickets.</p> <p><b>Decreto 1.184 (1990):</b> se regula el ejercicio de la huelga en los servicios esenciales.</p> <p><b>Decreto 1.334 (1991):</b> impone la contrapartida de la productividad para la negociación colectiva</p>	<p><u>Reformas desreguladoras</u></p> <p><b>Decreto 2.200 (1978):</b> modifica la ley de inamovilidad del 1966, reduciendo el costo del despido y ampliando los motivos de este. Incorpora el principio de <i>Ius variandis</i>.</p> <p><b>Plan Laboral. Decretos 2756 y 2758 (1979):</b> introduce las reformas neoliberales a la regulación de las organizaciones sindicales y la negociación colectiva. Liberaliza la afiliación sindical, regula y acota la negociación colectiva al ámbito de la empresa exclusivamente. También debilita y limita la huelga.</p> <p><b>Decreto 2.950 (1979):</b> deroga la ley 16.750 que prohibía en forma absoluta que los trabajos inherentes a la producción principal y permanente de una industria fuesen efectuados por contratistas.</p> <p><b>Ley 18.018 (1981):</b> se amplía el tiempo para el uso del contrato fijo, introduce nuevas medidas que reducen el costo de despido. Habilita el despido colectivo y reduce las vacaciones.</p> <p><b>Ley 18.620 (1987):</b> Refunde las medidas adoptadas durante los últimos años en un nuevo texto del código del Trabajo.</p> <p><u>Reformas Mixtas</u></p> <p><b>Ley 19.010 (1990)</b> sobre la terminación del contrato de trabajo y estabilidad del empleo. Se amplía el tope de años de la indemnización, pero se reintroduce la causal de despido por motivos de la empresa que había sido derogada el año 1984.</p> <p><b>19.049 y 19.069 (1991)</b> sobre negociación colectiva y organizaciones sindicales. Se elimina la disposición que limitaba la huelga a 60 días y se</p>



<p><b>Decreto 2.284 (1991)</b> permite la negociación de convenios en distintos niveles según elección de las partes. También elimina la obligación de mantener el ámbito de aplicación del convenio anterior, permitiendo modificar el nivel de negociación al momento de su renovación o a petición individual de cualquiera de las partes.</p> <p><b>Ley 24.013 (1991):</b> Esta es conocida como la Ley Nacional de Empleo. Revisa numerosas disposiciones de la Ley de Contrato e introduce nuevas formas de contratación.</p> <p><b>Decreto 470 de (1993)</b> se deroga la contrapartida de productividad para la negociación colectiva</p> <p><b>Ley 24465 (1995):</b> introduce el contrato de aprendizaje, una forma de contratación temporal de fomento al empleo y extiende el período de prueba a todos los tipos de contrato.</p> <p><b>Ley 24.467 (1995) y decreto 15.555 (1996):</b> regulan la negociación colectiva en las pequeñas y medianas empresas. Se establece la posibilidad de delegar la negociación en las entidades de grado inferior y se prohíbe la ultra-actividad.</p> <p><b>Decretos 1553 (1996) y 1554 (1996):</b> se prohíbe la ultra-actividad y descentraliza la negociación colectiva. El Ministerio del Trabajo queda autorizado a fijar el ámbito de aplicación de la negociación en caso de desacuerdo.</p> <p><u>Reformas Mixtas</u><sup>93</sup></p> <p><b>Ley 25.013 (1998):</b> modifica regulación al</p>	<p>permite la negociación multiempresa, aunque con el acuerdo de ambas partes. Se reducen los requisitos para la formación de sindicatos. Se reconoce la posibilidad de formar Federaciones y se mejoran las condiciones del fuero.</p> <p><b>19.250 (1994):</b> Refunde las normas de los últimos años en un nuevo texto del Código del Trabajo</p>
--	--

<sup>93</sup> Este período se caracteriza por la implementación de reformas que corrigen algunas de las medidas desreguladoras implementadas en las décadas anteriores, pero a cambio del perfeccionamiento de medidas flexibilizadoras en otros ámbitos. De ahí que le hemos llamado reformas mixtas. Por otra parte, señala Goldin (2012b) que durante los años 90' el Estado tiene un comportamiento asimétrico en el ámbito laboral. De una parte mantiene un activismo desregulador en el campo de las relaciones individuales. De otra, ejerce un amplio intervencionismo administrativo, con escasa transformación institucional en el ámbito de las relaciones colectivas. Para este autor, esto contribuye a la evolución asimétrica del sistema argentino de relaciones laborales.

<p>contrato del trabajo y materia vigente en tema de convenciones colectivas. Se derogan las modalidades contractuales a plazo fijo (con excepción de las tradicionales que se asocian a causas objetivas), con contrapartida en la reducción del costo de despido de los contratos por tiempo indefinido. Se produce la centralización de la negociación colectiva en federaciones y confederaciones (cuestión que afecta la libertad sindical).</p> <p><b>Ley 25.250 (2000):</b> conocida como Ley Banelco reduce el período de prueba, aunque autoriza la extensión al doble del tiempo a través de negociación colectiva. Contrareforma con la centralización de la negociación colectiva estableciendo la prevalencia del convenio colectivo de ámbito menor por sobre el ámbito mayor y se propone un modo de terminación de la vigencia de las convenciones.</p>	
---	--

**Tabla 5: Contrareformas o reformas restauradoras**

Argentina	Chile
<p>Gobierno Néstor Kirchner (2003-2007)</p> <p><u>Contrareforma</u></p> <p><b>Ley 25674 (2002):</b> se reglamenta la participación femenina en el cuerpo directivo de las organizaciones sindicales.</p> <p><b>Ley 25.877 (2004):</b> deroga ley 25.013 y elimina indemnizaciones reducidas y modifica período de prueba. Se restablece el principio de ultra-actividad de los convenios colectivos y regulación de aplicación de convenios de diferente nivel. Se incorpora la obligación de incluir en el balance social a las empresas tercerizadas.</p> <p><b>Ley 26.088 (2006):</b> sustituye art 66 de la ley de contrato de trabajo. Se disponen derechos para el trabajador ante ejercicio abusivo del ius variandi por parte del empleador</p> <p><b>Decreto 1.964 (2006)</b> se regulan las empresas dedicadas a la prestación de servicios eventuales.</p>	<p>Gobierno Ricardo Lagos (2000-2006)</p> <p><u>Reforma Laboral re-reguladora:</u></p> <p><b>Ley 19.759 (2001):</b> Se introducen nuevas modalidades de contratación (contrato a tiempo parcial), eliminan algunas causas del término de contrato, se reduce la jornada laboral obligatoria, se refuerzan ciertos derechos de sindicalización, habilita la negociación colectiva interempresas con acuerdo de ambas partes y se encarece el reemplazo en huelga.</p> <p><u>Reforma a la Justicia Laboral:</u></p> <p><b>Ley 20.022 (2005):</b> Crea juzgados laborales, de cobranza laboral y previsional.</p> <p><b>Ley 20.023 (2005):</b> Cobranza judicial de cotizaciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social</p>
<p>Cristina Fernández (2007 a la fecha)</p> <p><u>Micro reforma laboral:</u></p> <p><b>Ley 26.341 (2008):</b> se devuelve el carácter remuneratorio a ciertos beneficios sociales</p> <p><b>Ley 26.427 (2008):</b> Se regula el régimen de pasantías educacionales.</p> <p><b>Ley 26.474 (2008):</b> sobre trabajo a tiempo parcial.</p> <p><b>Ley 26.574 (2009):</b> establece irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores establecidos en las leyes y convenios colectivos.</p>	<p>Gobierno Michelle Bachelet (2006-2010)</p> <p><u>Reforma Justicia Laboral:</u></p> <p><b>Ley 20.252 (2008):</b> Refuerza judicatura laboral</p> <p><b>Ley 20.260 (2008):</b> Establece nuevo procedimiento laboral</p> <p><b>Ley 20.281 (2008):</b> modifica regulación sobre salarios base</p> <p><u>Reforma laboral re-reguladora:</u></p> <p><b>Ley 20.123 (2006):</b> Subcontratación</p>

## Capítulo 6: La contienda política de las reformas

### 6.1. Chile: La Reforma Laboral 19.751

Algunos investigadores han planteado que la reforma laboral del 2001 y la incorporación del seguro de desempleo son los hitos que cierran la transición en el ámbito laboral. Ahora bien esta afirmación conviene situarla en el debate respecto a algunas de las interpretaciones que hay sobre el proceso de transición política en Chile. Autores como Correa, Figueroa, Jocelyn Holt et. al (2002) señalan que no se puede hablar de un fin de la transición, sino que se refieren a esta como la eterna transición. Para estos autores la lógica del régimen militar continúa operando tras el fin de la dictadura en un régimen cívico-militar mantenido por la Concertación y respaldado en la Constitución de 1980. Garretón (1997; 2010) por su parte señala que la transición sí se ha acabado pero que la democracia chilena es incompleta, incluso pese a las reformas políticas implantadas desde el fin de la dictadura. Este autor explica que la institucionalidad de la democracia chilena fue impuesta en gran medida durante el régimen militar y no ha logrado transformarse estructuralmente. Ello se puede apreciar por la mantención de las estructuras en las dimensiones electoral, constitucional y ciudadana<sup>94</sup>. En definitiva, plantea el autor, que Chile se encuentra en una situación democrática –es decir representantes y gobiernos elegidos de manera legítima por la ciudadanía, libertades públicas, espacios de participación reglados, etc.– pero en un régimen institucional aún incompleto. La democracia por lo tanto no estaría consolidada en este país. En concordancia con esta idea, veremos de qué manera opera lo señalado en el ámbito laboral y en este capítulo analizamos la reforma del año 2001 como un episodio contencioso.

Efectivamente el gobierno, que es el agente promotor de la reforma que revisamos a continuación, planteó esta como un hito transicional de término para el ámbito laboral. Al respecto el gobierno justifica su necesidad señalando la falta de legitimidad del marco legislativo laboral vigente. El Código Laboral de 1987, que recopila las medidas adoptadas desde la instauración del Plan Laboral en 1979, se instauró en plena dictadura militar mientras la actividad parlamentaria se encontraba suspendida. Aludiendo a ello es que durante la discusión general del

---

<sup>94</sup> Estas dimensiones hacen referencia a los límites constitucionales por una parte, entre los cuales se encuentra también la consagración del sistema binominal que limita la democracia a nivel electoral, y por otra a la ausencia de derechos civiles específicos de las minorías, las desigualdades socio-económicas, la participación electoral y la ausencia de instituciones participativas.

proyecto de reforma en el Senado el Ministro de Trabajo y Previsión Social señala que “siempre ha existido un cuestionamiento a la legitimidad de este orden laboral y esos problemas de origen son los que se pretende solucionar con esta reforma” (*Historia de la Ley N°19.759*, 2001, p. 77).

La modificación al Plan Laboral de José Piñera se venía intentando desde la década del 90'. Durante el gobierno de Patricio Aylwin se introdujeron algunas modificaciones a través de la reforma laboral de 1991, aunque llevadas adelante en el contexto de transición fueron de poca profundidad respecto a la configuración autoritaria y neoliberal que estaba establecida en el ámbito laboral. No fue sino hasta 1995 que se envía un proyecto de mayor envergadura para reformar el Código del Trabajo. Este fue votado favorablemente en la Cámara de Diputados, pero estuvo luego “durmiendo” en el Senado hasta diciembre de 1997. Cuando se evaluó en esta instancia y fue rechazado, de tal manera que pasó a comisión mixta<sup>95</sup>. Allí siguió detenido casi dos años más y recién en octubre de 1999 se reactivó durante la campaña electoral de Eduardo Frei. La votación finalmente se realizó en noviembre de ese año y este fue rechazado. En este contexto, la reforma del año 2001 que analizamos es un nuevo intento de modificación al Código. Esta aspira a transformar el marco legislativo instaurado en dictadura.

En relación con el funcionamiento del sistema político, y a pesar del análisis que realizamos respecto a la transición, consideramos que al impulsar la reforma el gobierno da por sentado que Chile ya vive una democracia consolidada. Cuando ingresa el proyecto al parlamento, este pone énfasis en señalar que la reforma se discute en un contexto de pleno desarrollo de la institucionalidad democrática. Es a partir de esta idea que justifica la adopción de una lógica de acuerdos para llevarlo adelante, otorgando desde el principio un valor central esta estrategia política para lograr la aprobación de la reforma propuesta. El gobierno traslada la responsabilidad de dicho acuerdo a las partes bajo la defensa del principio de la autonomía, situando así al diálogo social y el consenso al centro mismo del proyecto. Defiende que esa es la estrategia

---

<sup>95</sup> Un proyecto de ley debe en principio ser aprobado tanto en la cámara de origen como en la cámara revisora, para convertirse en ley. El proyecto se puede iniciar tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados. Depende de ello quien cumpla el rol de cámara de origen y quien el de cámara revisora. Ahora bien, se suma una instancia a la aprobación de una ley cuando se producen diferencias entre las cámaras. Esta es la comisión mixta, conformada por miembros de ambas cámaras. La misión de esta comisión es emitir un informe respecto a los acuerdos y desacuerdos, el que luego debe ser discutido y votado por ambas cámaras.

apropiada para llevar a cabo una reforma de la envergadura de la propuesta en el contexto de la democracia y desde esta perspectiva se asume como suficiente que la responsabilidad del Estado sea la de proveer los marcos generales para el desarrollo de su institucionalidad. Tal como hemos visto, este rol más bien administrativo del Estado también opera como un principio de protección del bienestar muy diferente al clásico de la época de sustitución de importaciones en la región y no se intervendrá en el contexto de esta reforma. El Ministro del Trabajo y Previsión Social da cuenta de dicha transformación estructural cuando se refiere a la reforma laboral que dio origen al Código del 1980 como aquella que “cambió radicalmente lo que había sido la tradición normativa sustentada en un concepto protector” (*Historia de la Ley N°19.759*, 2001, p. 77).

La relevancia que se le da al acuerdo en el proceso de formulación y aprobación de la reforma, es fundamental para entender la dinámica de la contienda política en este episodio. El gobierno se preocupa especialmente de mantener esta estrategia a lo largo de todas las etapas que la constituyen, cuestión que influye en el moldeamiento de las reivindicaciones iniciales propuestas.

Revisaremos a continuación las instancias que constituyeron el proceso de formulación y aprobación de la reforma, para luego analizar su contienda política.

#### El proceso de reforma:

##### ***El Consejo de Diálogo Social:***

A poco asumir el Gobierno de Ricardo Lagos creó un Consejo de Diálogo Social para abordar los temas laborales. En marzo del año 2000 fueron invitados a integrar esta instancia representantes de organizaciones sindicales y empresariales. Se fueron conformando mesas asesoras para cada uno de los temas que trataría el Consejo. Para el caso de la Reforma Laboral se conformaron además comisiones técnicas en torno a los ámbitos a abordar. Así se constituyeron tres comisiones técnicas. La primera fue la Comisión de Relaciones Colectivas de Trabajo y Adaptabilidad de los Procesos de Cambio. Esta abordó los temas de libertad sindical, garantías al ejercicio de la libertad sindical, formas de representación de los trabajadores, representatividad, negociación colectiva y adaptabilidad a los procesos de cambio. La segunda fue la Comisión de Derechos Fundamentales y Ciudadanía que estuvo encargada de analizar los derechos de ciudadanía aplicables a las relaciones laborales en la empresa, el principio de no discriminación en materia laboral y la revisión de normas de legislación individual en relación a la aplicación de los tratados de derechos humanos y de las garantías

constitucionales. La tercera fue la Comisión Reguladora de Nuevas Modalidades de Contratación. En ella se trata el tema de la subcontratación, trabajo a tiempo parcial, suministro de trabajadores y teletrabajo, condiciones de trabajo, formas promocionales de empleo y formación profesional (Frías, 2002).

En septiembre del año 2000 el gobierno comienza a difundir las bases del proyecto para que sean tratadas por el Consejo. Ya desde ese momento se perfila el debate central en torno al cual se articulará la contienda política de la reforma. Se producen fuertes críticas a la incorporación de la negociación inter-empresas y el reemplazo de los trabajadores en huelga en dicho proyecto. La literatura sobre esta reforma les denomina ‘temas duros’.

Desde el inicio entonces ya se observa una fuerte oposición frente a algunas de las reivindicaciones propuestas por el gobierno. En el clima de promoción de los acuerdos planteado por el reivindicador principal, ya la sola incorporación de estos temas constituirá una moneda de cambio importante en la negociación a lo largo de todo el proceso de reforma. Lo veremos a continuación en el análisis de la contienda. Ahora bien frente a la oposición que se presenta, el gobierno propone aplazar el debate de estos temas y no incorporarlos al proyecto. Esto genera el rechazo de los sindicatos y termina por alargar bastante la presentación del proyecto al Congreso.

### ***Presentación Proyecto de Ley:***

El Proyecto de Ley inicial es enviado al Congreso por el Presidente de la República el 28 de noviembre del 2000. Finalmente no incorpora los ‘temas duros’ de la reforma.

Antes de ingresarlo a tramitación, el Senado decide enviar una consulta a la Corte Suprema para que se pronuncie respecto algunas medidas incluidas en el proyecto que dicen relación con la organización y atribuciones de la Dirección del Trabajo. La Corte Suprema señala observaciones menores al proyecto. No obstante esta resolución, la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado insiste en evaluar la constitucionalidad y definición del quórum necesario para aprobar algunas de las medidas incluidas en la reforma. Para ello solicita a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento que emita su opinión respecto a algunas normas. Esta Comisión considera inconstitucionales al menos dos de las medidas propuestas. El resultado genera controversias al interior de la Comisión de Trabajo y Previsión Social.

Los actores laborales y empresariales presentan su opinión respecto al Proyecto de Reforma, presencialmente y/o por escrito. En representación de los trabajadores la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Central Autónoma de Trabajadores (CAT), la Confederación Nacional de Federaciones y los Sindicatos de Trabajadores de la Industria Alimenticia, Turismo, Gastrohotelería, similares y derivados (COTIACH). En representación de los empresarios la Confederación de Producción y Comercio (CPC), la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo, la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI), la Sociedad Nacional de Agricultura, la Cámara Chilena de la Construcción, el Consejo Minero A.G., la Confederación Nacional Unida de Mediana, Pequeña, Microindustria y Artesanado (CONUPIA) y la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA). Por último como representante de los expertos en temas laborales, la Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

### ***Indicaciones al Proyecto de Ley:***

Se encontraba en el Congreso el Proyecto de Reforma sin los llamados ‘temas duros’, pero en diciembre el gobierno decide reincorporar estos. Ello en vista de lo acordado por la bancada concertacionista tras una reunión de la coalición. Aunque no se contaba con la aceptación unánime de todos los partidos que la componen, el gobierno declara su voluntad de reincorporar esos temas y desafía con ello la lógica de los acuerdos con los actores laborales que hasta entonces defendía. De todas maneras decide cuidar el consenso al interior de la coalición para lo cual conforma una Comisión de Ministros encargada de definir la manera de reincorporarlos. Con fecha 20 de marzo del 2001 se envían las indicaciones relativas a esta reincorporación de los temas duros al proyecto, pero con cambios importantes respecto al enfoque originalmente propuesto. Se reconsidera el tema de la negociación interempresa aunque se le da un carácter voluntario. Respecto al reemplazo en huelga, se propone aumentar el costo de este reemplazo y se descarta incorporar su prohibición. Además, atendiendo a los reparos que se habían realizado mediante el cuestionamiento de la constitucionalidad de determinadas normas, se suprimen por medio de estas indicaciones las facultades que el proyecto original otorgaba a la Dirección del Trabajo relativas a calificar la relación laboral y reintegrar a dirigentes sindicales. A cambio se le otorgan otras atribuciones, aunque menores, en ámbitos donde antes no la tenía.

En otra dimensión se incorporan indicaciones que según el Ministro apuntan a “perfeccionar las normas contenidas en el proyecto original con el



objetivo de profundizar los componentes pro empleo y de flexibilidad” (*Historia de la Ley N°19.759*, 2001, p. 39). El gobierno defiende la idea de la flexibilidad pactada e introduce medidas en esta línea. Además se agregan nuevas materias a la discusión legislativa en lo referido a la negociación colectiva y a las empresas de suministro de trabajo temporal. También se incorporan materias relativas a adecuar la normativa laboral al Convenio 111 de la OIT. Este convenio trata sobre los actos de discriminación en contra de los trabajadores basados en motivos de raza, color, sexo, sindicación, religión y otros. Por último, se elimina la propuesta de modificar el concepto de empresa debido al fuerte debate que se produjo.

Se invita nuevamente a los actores al Congreso a presentar sus opiniones al proyecto tras la presentación de las indicaciones. Sólo hacen llegar su opinión por escrito la COTIACH, la SOFOFA y el Programa de Economía y Trabajo (PET).

***Primer Trámite Constitucional: el debate del proyecto de ley en la Cámara de Senadores:***

El 02 de abril la Comisión de Trabajo y Previsión Social presenta su primer informe sobre el proyecto de Reforma. La comisión aprueba su discusión en el Senado con los votos del oficialismo y la abstención de la oposición (3 votos y 2 abstenciones).

La discusión general se realiza en las sesiones del 10 y 11 de abril del año 2001. Como resultado de esta discusión, se aprueba el proyecto, pero se presentan numerosas indicaciones. El 09 de mayo son revisadas y presentadas estas indicaciones por la Comisión de Trabajo y Previsión Social. Considerando las indicaciones realizadas la discusión particular y votación de la reforma en el Senado se realiza en las sesiones del 03 y 04 de julio del 2001. Allí se aprueba y despacha el proyecto al segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados.

***Segundo Trámite Constitucional: Indicaciones del gobierno y debate del proyecto de ley en la Cámara de Diputados:***

El 21 de agosto la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara Baja presenta su primer informe sobre el proyecto de Reforma y aprueba la discusión del proyecto con 7 votos a favor y 3 abstenciones. Durante el período de trabajo y discusión de la Comisión el Ejecutivo introduce indicaciones a objeto

de reponer algunos de los artículos rechazados por el Senado. Estas indicaciones versan principalmente sobre un conjunto de normas que sancionan las prácticas antisindicales y que no fueron aprobadas en la Cámara Alta. Todas las indicaciones introducidas son aprobadas por la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados y por lo tanto reintroducidas al proyecto de ley.

La discusión general en la Cámara de Diputados se realiza en sesión del 04 de septiembre del año 2001. Como resultado de esta discusión, se aprueba el proyecto con las indicaciones introducidas y se despacha a la Cámara de Senadores para su tercer trámite legislativo.

### ***Tercer Trámite Constitucional: Aprobación de la reforma en el Senado:***

Con fecha 11 de septiembre de 2001 la Cámara de Senadores discute y aprueba las modificaciones que introdujo la Cámara de Diputados al proyecto de ley que modifica el Código de Trabajo. Con esto queda aprobada la Reforma. La aprobación se produce con 18 votos a favor y 14 en contra.

### ***Promulgación y publicación en el Diario Oficial:***

La reforma laboral aprobada se promulga el 27 de septiembre del 2001 en ceremonia de conmemoración del segundo aniversario de muerte del dirigente sindical Manuel Bustos. La Central Unitaria de Trabajadores no se hace presente en la promulgación, ya que si bien señala apreciar el mejoramiento que esta reforma introduce, no se siente satisfecha con los resultados en tanto no representa las expectativas y aspiraciones de la multisindical. La reforma aprobada se publica en el diario Oficial como Ley N°19. 759 el día 05 de octubre del año 2001.

### **Las reivindicaciones**

#### ***Objetivos de la Reforma:***

La reforma es presentada por el reivindicador principal como una transformación necesaria para el país. Desde el inicio de su tramitación el gobierno declara la urgencia de modernizar la legislación laboral en el contexto de la globalización internacional. Esto a objeto de promover el empleo y el desarrollo económico. Además señala la necesidad de dar amplio reconocimiento a los derechos fundamentales del trabajo, entre los cuales destaca el de la libertad sindical.

El proyecto de reforma se presenta con los siguientes objetivos generales:

- Perfeccionar las normas sobre organizaciones de trabajadores y las relativas a la protección contra las prácticas antisindicales.
- Mejorar el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores en la empresa, en los siguientes aspectos: a) Incorporar efectivamente en la legislación interna el Convenio N° 111 de la OIT, sobre no discriminación en el empleo; y b) Modernizar el amparo de los derechos laborales del trabajador.
- Incorporar nuevas modalidades de contratación, a saber: a) el teletrabajo; b) el contrato de trabajo–formación, y c) la adaptabilidad pactada de la jornada de trabajo.
- Perfeccionar la protección de los trabajadores agrícolas de temporada.

Con las indicaciones que el gobierno posteriormente realiza al proyecto original, se agregan además los siguientes objetivos.

- Modificar las normas sobre negociación colectiva.
- Regular la actividad empresarial que proporciona trabajadores para desempeñarse en servicios temporales en diversas empresas.

### ***Dimensiones de intervención:***

Analizaremos estas en relación con las dimensiones de transformación de las reformas laborales de corte neoliberal que hemos descrito en el capítulo 4.

#### I. DERECHO INDIVIDUAL

##### a) Flexibilidad Externa:

*Diversificación de los contratos:* En términos generales esta dimensión de transformación se plantea en torno al objetivo de “favorecer la modernización de las formas contractuales de la relación laboral adecuándolas a las transformaciones registradas en el modo productivo” (*Historia de la Ley N°19.759*, 2001, p. 76). Además esta dimensión aborda un tema fundamental del debate que se genera entre los actores laborales durante el proceso de reforma. Este es el del desempleo que, como veremos, toma un especial carácter debido al contexto económico post crisis asiática que vive el país.

Como medida se propone perfeccionar el contrato de trabajo a tiempo parcial ya

que la regulación que hasta entonces presenta, indirectamente en la legislación, no se corresponde con la aplicación efectiva que se le está dando bajo el nuevo modelo productivo. Este tipo de trabajo se ha extendido pero en condiciones precarias. El objetivo de esta medida es dotarlo de los elementos que hagan posible que quienes accedan a él vean protegidos sus derechos y se incorporen efectivamente a la legislación laboral y previsional. Para este tipo de contrato se contempla flexibilizar la forma de distribución de la jornada de trabajo, regular las horas extraordinarias y establecer máximos de duración.

Otra medida que se propone para esta dimensión es habilitar una nueva modalidad de contratación a través de un contrato denominado de trabajo-formación, válido para la contratación de trabajadores entre 18 y 24 años. Por medio de este se busca reducir el costo asociado a la formación profesional por cursos de capacitación que realicen estos trabajadores. Se permite a las empresas imputar al pago de las indemnizaciones por años de servicio el costo de dicha formación. El ejecutivo plantea que esta medida contribuye a incentivar el empleo juvenil formal.

*Deslaborialización:* En una línea similar a la anterior el proyecto de reforma propone abordar el tema del teletrabajo, que corresponde a la prestación de servicios fuera de la empresa utilizando medios informáticos o de telecomunicaciones. Debe "laboralizarse" esta situación que cada día involucra a más gente, de tal manera que quienes así trabajan también se puedan acoger a los beneficios de la legislación laboral y previsional, señala el gobierno. Para este es indudable que bajo esta modalidad existe relación laboral.

Por otra parte, tras las indicaciones introducidas por el Gobierno al primer proyecto presentado, se propone una regulación para las Empresas de Servicios Temporales (EST). Esto en tanto se reconoce que es una actividad que ha ido adquiriendo cada vez más importancia en el mercado laboral y para la cual aún no se ha adaptado la regulación. La relación triangular que mediante esta modalidad de trabajo se produce se ha vinculado a un mayor riesgo de incumplimiento de las obligaciones laborales, previsionales y de higiene y seguridad. La medida propuesta consigna la creación de un registro obligatorio de empresas de trabajo temporal con el objetivo de identificar con claridad al responsable del cumplimiento de las obligaciones señaladas.

Por último, y en la misma dirección de lo anterior, la iniciativa legal también aborda el tema de los intermediarios o "enganchadores" en las faenas agrícolas. Igual que en el caso de las EST, se propone llevar un registro oficial de estos y así

mejorar las condiciones para regular el cumplimiento de los derechos de los trabajadores agrícolas. Finalmente esta propuesta se separa y pasan a formar un nuevo proyecto legislativo, que queda muchos años dormido en el Congreso. El año 2006 se retoma su discusión y se aprueba como la conocida Ley de Subcontratación.

*Desalarialización:* Si bien la precariedad de las condiciones del trabajo agrícola de temporada no es una condición propia del proceso de neoliberalización en el ámbito del trabajo, clasifican en esta categoría las medidas de la reforma tendientes a mejorar la situación de este tipo de trabajo. Este es un trabajo que por las condiciones de informalidad y temporalidad en las que históricamente se ha desarrollado ha evadido algunos costos de las condiciones de trabajo que tradicionalmente son obligación del empleador. Así en esta reforma se busca explicitar la obligación de los empleadores de asumir el costo de alimentación, alojamiento y traslado para este tipo de trabajadores cuando estos no puedan acceder a su residencia por causas de transporte y distancia. También se propone una forma de cumplimiento alternativo a la obligación de sala cuna.

b) Flexibilidad interna:

El gobierno propone introducir modalidades de flexibilidad pactada. En este caso para acordar condiciones de trabajo relativas a la jornada laboral. Con esta medida se pretende que el empleador pueda pactar con los sindicatos una jornada alternativa a la que rige por regla general. El objetivo es ampliar la adaptabilidad de las empresas a los requerimientos productivos. Así mediante este pacto, la jornada podría mensualizarse o anualizarse. Como límite se establecería que la jornada alternativa no pueda exceder 186 horas mensuales, las 12 horas diarias y mantenga lo estipulado respecto al descanso semanal. La duración del pacto sería por un máximo de 2 años y su aprobación debería ser por mayoría absoluta en consulta a los trabajadores afectados.

## II. DERECHO COLECTIVO

*Negociación Colectiva:* Esta es una de las materias de carácter estructural que intenta abordar la reforma y desde el inicio del proceso el gobierno plantea su preocupación al respecto. También es de las que genera mayor controversia. Se propone la habilitación de la negociación interempresas como otro tipo de negociación colectiva, pero este se convierte en uno de los temas duros de la reforma. Finalmente se modifica la propuesta original y para incorporarla al

proyecto se mantiene la voluntariedad para este tipo de negociación. Lo que se introduce con carácter obligatorio a la propuesta es el mejoramiento de las condiciones de fuero para los dirigentes sindicales que participen de una negociación interempresas. Esto a través de una medida que lo amplía a los procesos de negociación colectiva en general. Por otra parte se propone habilitar la negociación colectiva para los trabajadores eventuales, que hasta la fecha no contaban con este instrumento. Por último, se incorpora la obligatoriedad de proporcionar información relevante por parte del empleador para el desarrollo del proceso de negociación en todos los casos.

*Regulación del conflicto:* En esta dimensión se incorporan las medidas que intentan promover la libertad sindical, enfocándose sobre todo en cuestiones relativas a evitar las prácticas antisindicales. En el primer proyecto se propone hacer explícita la facultad de la DT para ordenar el reintegro inmediato en caso de despido con violación del fuero sindical. Pero esta medida genera controversia y por lo tanto es reemplazada. La facultad en casos como este sigue quedando en manos de la jurisprudencia.

Por otra parte se intenta incorporar a la reforma la prohibición del reemplazo durante la huelga, pero este fue uno de los temas duros que finalmente se bajó del proyecto. Lo que se acaba por incorporar a cambio es el encarecimiento de este reemplazo. La modalidad de encarecimiento propuesta fija un bono de 4 U.F.<sup>96</sup> a pagar por el empleador por cada trabajador contratado. El total de este bono se repartiría al final del conflicto entre los trabajadores que hayan estado en huelga.

*Constitución de organizaciones sindicales:* Es en esta dimensión que se centran parte importante de las medidas de carácter colectivo de las reformas, bajo el supuesto que así se contribuiría a fortalecer las organizaciones sindicales. Se asume como diagnóstico que existe un bajo nivel de afiliación sindical y que por lo tanto conviene facilitar la constitución de estas organizaciones. Se propone un cambio de criterio a la legislación y se incorpora como principio la autonomía de los trabajadores para organizarse de la manera que les parezca más adecuada. Se eliminaría así lo que se considera un exceso de regulación respecto a los tipos de sindicatos que se pueden constituir y se establecen por ley sólo aquellas cuestiones que requieren de certeza jurídica, tal como el tema de los fueros y otros que involucran a terceros en las relaciones laborales al interior de la

---

<sup>96</sup> La Unidad de Fomento o U.F., corresponde a una unidad de cuenta utilizada en Chile y que se va reajustando permanentemente de acuerdo a la inflación. Así esta representa la reajustabilidad de la moneda de este país.

empresa.

### Dinámica de la contienda

#### ***Enclaves activos de la movilización y la apropiación por parte de los actores***

##### *Consejo de Diálogo Social:*

Esta instancia de participación tiene un rol importante sobre todo al inicio del proceso de reforma, durante la consulta previa al diseño del proyecto que ingresa al Congreso. Si bien el gobierno había promovido este como ‘el’ espacio de participación tripartita para debatir la reforma, en la contienda este realmente no se consolida como un enclave activo de movilización. Las modificaciones al proyecto original son presentadas por el gobierno sin que necesariamente surjan o pasen por este espacio. Las presiones que luego se van ejerciendo por los distintos actores para modificar las propuestas realizadas por el gobierno tampoco surgen desde aquí. Lo único que finalmente emerge en el Consejo es el debate central en torno a ‘los temas duros’ que atraviesa luego toda la contienda en torno a la reforma.

Tanto trabajadores como empresarios consideran en algún momento que el gobierno no incluye la opinión de sus sectores a pesar de su participación en el Consejo. Aun así ninguno de los actores opta por renunciar a este espacio sino que crean una instancia paralela. Cuando el gobierno presenta la minuta en el Consejo respecto a lo que será el proyecto que ingresará al parlamento, los trabajadores lo rechazan y señalan: “no estamos disponibles para seguir conversando sobre el tema. Hemos tenido toda la voluntad para participar el Consejo de Diálogo Social, sin embargo todo lo que hemos planteado (...) no se ve reflejado en la minuta presentada por el gobierno como posible reforma laboral” (La Nación, 15 de Septiembre). Frente a este desacuerdo el gobierno decide iniciar una serie de reuniones con dirigentes sindicales y empresarios, las que culminan en una nueva sesión del Consejo de Diálogo Social. Con este gesto y con la propuesta de institucionalizar este Consejo el gobierno intenta salvaguardar la legitimidad de esta instancia, pero no se observan acciones claras para utilizarla en pos de llevar adelante un debate que contribuya al moldeamiento de las reivindicaciones incluidas en la reforma.

Esta actitud activa hacia la mantención de instancias participativas, pero pasiva hacia el debate que en estas se produzca, se relaciona con la orientación al

logro que se puede apreciar manifiesta este gobierno. Este se plantea como un gobierno reformista, que apunta a cerrar la transición, para lo cual se propone llevar a cabo una serie de reformas en diversas dimensiones. Veremos a lo largo del debate que el principal indicador de éxito planteado por el gobierno para la reforma es la consecución de esta, más que la promoción de procesos participativos para llevarla adelante o la incorporación de determinados contenidos. Con esto no queremos decir que no tenían objetivos definidos para el ámbito laboral en este caso. Sin duda que sí, pero estos dependen fuertemente de otras prioridades de carácter macro y para las cuales el conflicto político asociado al debate de una reforma de este tipo es visto como negativo por el gobierno. Modernización y desarrollo económico –este último vinculado a la firma de tratados de libre comercio con zonas económicas fuertes como Estados Unidos y la Comunidad Europea– son los objetivos que actúan como telón de fondo en este proceso de cambios. Estos moldean la dinámica de la contienda así como las reivindicaciones.

A pesar de ello el Ministro de Trabajo Ricardo Solari, plantea que la existencia de desacuerdos no es un inconveniente para la tramitación exitosa de la reforma en sus distintas etapas legislativas. Señala que el gobierno considera que esto es parte del espíritu del diálogo social que ellos intentan promover como estrategia de acercamiento entre los actores. Declara Solari: “no buscamos unanimidad, ni que el sindicalismo tenga una conducta de adscripción a nuestras políticas. Esperamos conocer bien sus puntos de vista y el modo institucional de hacerlo es este Consejo de Diálogo Social” (La Nación, 25 de Septiembre). Pero esto se contradice con lo que efectivamente sucede, cuestión que se puede apreciar en la respuesta del gobierno cuando se le increpa por pasar por encima del Consejo enviando su propio proyecto. Al respecto el Ministro declara: “en ese caso vamos a tener que convenir los ajustes a la metodología. Se evalúa que aún el país no está maduro para tener una metodología que implique la construcción de base de un proyecto conjunto entre trabajadores y empresarios (como es nuestra aspiración), perfectamente podemos de común acuerdo modificar esa modalidad y trabajar sobre la base de textos propuestos por el Ejecutivo” (La Nación, 25 de Septiembre).

Aparece pues una evidente contradicción respecto a la confianza inicial que el gobierno declara tener sobre el diálogo social en un país que considera tiene su institucionalidad democrática suficientemente consolidada y que justifica la formación de esta instancia. También se observa esta contradicción respecto a la capacidad de este de aceptar el diálogo divergente y el conflicto en torno a los



temas que se tratan en esta reforma.

*Comisión Bipartita CUT-CPC:*

La estrategia política del diálogo social y el consenso no sólo es cuidada por el gobierno, sino también por los otros actores sociales. La Central Unitaria de Trabajadores (CUT) no utiliza el espacio de la comisión tripartita para manifestar la oposición de los trabajadores frente a las propuestas del gobierno. Esta organización autodefine su estrategia política como de diálogo (en instancias formales) con movilización (en la calle), tal como se puede apreciar en el discurso de Arturo Martínez cuando asume como presidente de la central. En este declara: “voy a seguir dialogando una y otra vez. Si hay un espacio de tripartismo donde discutir los temas con el gobierno y los empresarios, vamos a estar ahí siempre. Pero también hay que entender el diálogo sin movilización no da resultado (...) diálogo y movilización es la política de la CUT” (La Nación, 03 de Septiembre). Así la multisindical no considera bajo ninguna circunstancia salirse de la instancia tripartita, a pesar de sus desacuerdos con lo que allí sucede. Como alternativa a las limitaciones que el Consejo presenta la Central, esta decide reunirse independientemente con los empresarios. Surge de dicho encuentro una nueva instancia de carácter bipartito.

Respecto a esta iniciativa dirá el presidente de la CUT Arturo Martínez: “Más allá de los temas que podamos acordar, lo importante es decirle a los empresarios y trabajadores que en Chile para progresar necesitamos ponernos de acuerdo”. Por su parte el presidente de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) señala que esto no significa que se excluirán los puntos conflictivos del debate, pero que hay “muchas cosas que nos unen y que podemos lograr acercamiento, hay otras que serán más difíciles, pero con voluntad vamos a ir avanzando, lo importante es dar una señal de confianza, que aquí se puede conversar y las cosas se pueden solucionar” (La Nación, 23 de Septiembre).

Esta comisión se propone el objetivo debatir sobre materias prioritarias en lo laboral. Su fin es alcanzar acuerdos que permitan impulsar nuevas leyes. De esta manera se proponen la tarea de analizar el Código del Trabajo vigente y entregar al gobierno propuestas de enmienda a las leyes laborales. Es interesante señalar que frente a la aparición de este nuevo espacio el gobierno reacciona realizando reuniones bilaterales con trabajadores y empresarios por separado. La posición del gobierno es destacar el diálogo que se ha establecido entre estos actores, aunque declara no considerarlo novedoso porque desde el gobierno ya se ha impulsado una comisión en las que participan ambos.

Aquí lo que se puede observar es una crítica por parte de los actores no gubernamentales al funcionamiento del Consejo de Diálogo Social Tripartito, pero de la mano de un intento de validación de la existencia de un espacio de este tipo. Si bien tanto trabajadores y empresarios siguieron participando de la instancia impulsada por el gobierno, ambos actores consideran que esta no se ha consolidado como un lugar de elaboración de propuestas. En parte porque el gobierno ha hecho caso omiso de ella en lo que se refiere a la propuesta de reforma que presenta al Congreso, pero también porque no se ha cursado su institucionalización.

El problema, y que iremos viendo en lo sucesivo durante el análisis, es que en ninguna de las instancias se logra resolver el problema de los desacuerdos y el debate político. Ninguno de los espacios de diálogo logra superar la resolución de los temas en conflicto y por lo tanto tienen poca incidencia real sobre la modelación de las reivindicaciones en esta reforma laboral. De hecho, esta instancia no se mantiene en el tiempo. Se disuelve al enfrentarse trabajadores y empresarios a diferencias importantes en torno a las propuestas que estaban realizando.

#### *Paros y marchas:*

En noviembre del año 2000 la CUT realiza la primera movilización asociada al proceso de reforma en curso. El principal desacuerdo con la propuesta del gobierno surge en torno a los temas duros, que como hemos visto son la negociación colectiva y los reemplazos durante la huelga. Estos han sido excluidos del proyecto y se maneja la opción de tratarlos en un paquete de reformas independiente, cuestión con la que los trabajadores no están de acuerdo. Además la CUT reivindica dimensiones que no se han considerado en el proyecto de reforma, tal como la incorporación de los convenios sobre libertad sindical de la OIT (87 y 98) y la penalización a las prácticas antisindicales.

Luego para el año 2001 la CUT anuncia una agenda de manifestaciones. Esto no sólo para defender su posición en torno a la reforma laboral, sino también como una estrategia para potenciar la relación con sus bases. Tras la crisis sufrida por la Central, producto de las fuertes luchas internas que la afectaron durante la década del 90<sup>97</sup>, esta se propone fortalecer su acción política

---

<sup>97</sup> Estas divisiones se daban principalmente entre los sectores concertacionistas y los del Partido Comunista (PC). Además durante parte importante de la década del 90' existía una menor representatividad al interior de la Central, ya que los delegados no eran elegidos. Si a eso le sumamos la herencia del debilitamiento del actor sindical y de la organización producto de la

mediante la movilización en la calle. Durante la conmemoración del Día del Trabajo de ese año la Central logra la convocatoria más grande de los últimos 5 años. Luego en Agosto, cuando la reforma laboral se encuentra en discusión en la Cámara de Diputados, se realiza otra movilización también masiva en Santiago y regiones. En esta última se hacen públicas las demandas de la CUT frente al proyecto en debate. Una de las demandas que aquí aparece es por la redacción más clara del concepto de empresa, a objeto que se impida la existencia de varias razones sociales dentro del mismo recinto de trabajo y con los mismos dueños. Desde la perspectiva de la CUT esto se presta para que algunos empresarios violen la ley, evitando con ello la constitución de sindicatos, el pago de gratificaciones y otros beneficios.

Por otra parte la multisindical apoya la validez sus reivindicaciones en las demandas y convenios realizados por organismos internacionales. Amenaza con que pedirá a la OIT fiscalizar la reforma laboral, aunque esto finalmente no cursa. En todo caso el presidente de la Central sí participa de los encuentros organizados por dicha organización. Asimismo declara que no aprobará las negociaciones por el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y que se informará a este país la situación laboral de Chile. Para la CUT este es un tratado bueno para el país, pero considera que no debe ser aprobado en las condiciones de incumplimiento que Chile presenta respecto a los convenios de la OIT. Y aunque la reforma toca el tema de la libertad sindical, considera la multisindical que los planteamientos ahí realizados no se corresponden con lo exigido por el organismo internacional.

### ***Atribución de oportunidades y amenazas.***

La lógica de los acuerdos defendida por el gobierno y, tal como hemos visto también por la CUT, se plantea en algún punto como una amenaza para alcanzar los objetivos esperados con esta reforma. Los temas fundamentales que se proponen para el fortalecimiento del derecho colectivo del trabajo, y que es a partir de los cuales consideramos se puede comenzar a dar un giro al modelo de regulación que viene funcionando desde el Plan Laboral, se convierten en los denominados ‘temas duros’. Con el objeto de alcanzar acuerdos el gobierno inicialmente los elimina del proyecto, manteniéndose así el debate en torno a ellos fuera del Congreso. Según señala, el objetivo de esta decisión es no retrasar la

---

represión ejercida durante la dictadura, se entiende la crisis de la Central. Esta presenta una serie de aspectos que se refuerzan negativamente, tales son: baja representatividad, bajos niveles de convocatoria y la dificultad de lograr conquistas y reivindicaciones (Frías, 2008).

aprobación de la reforma que se compone también de otros temas relevantes. Ello se entiende mejor si se analiza como otra amenaza la larga historia que hay detrás de esta reforma laboral y el largo tiempo que los proyectos frente a los cuales no se logra acuerdo pueden pasar inactivos en el Congreso. Aunque finalmente el gobierno decide reponer los temas conflictivos, estos se incorporan al proyecto muy suavizados. El reemplazo en huelga sólo se dificulta a través del encarecimiento y la negociación colectiva interempresas se posibilita pero con carácter voluntario.

Para los actores sindicales, representados en este caso por la Central Unitaria de Trabajadores, la lógica de los acuerdos se asume como confianza y compromiso con el diálogo social y también constituye una amenaza. Especial cuidado tiene la Central con la instancia formal de diálogo tripartito en la que participan con el gobierno y los empresarios. A pesar de los desacuerdos que allí presentaron nunca cuestionaron su participación en este Consejo de Diálogo, sino que ejercieron las acciones de movilización en defensa de sus reivindicaciones por fuera de esta instancia. Así por ejemplo tras la primera presentación del proyecto de reforma por parte del gobierno, la CUT declara su molestia por “la falta de compromiso de las autoridades con respecto a las expectativas e intereses que planteó el mundo laboral durante la mesa de diálogo”. Llama a los trabajadores a movilizarse para manifestar este desacuerdo, pero en ningún momento confronta esta instancia. Ahora bien aunque este es el espacio de participación designado por el gobierno, en él no opera ningún mecanismo de resolución frente a las diferentes reivindicaciones de los actores y los conflictos que de allí puedan derivar. De esta manera consideramos que el Consejo de Diálogo, así como la instancia Bipartita creada posteriormente por la CUT y los empresarios, terminan teniendo una función más bien conciliadora en torno a un proceso de participación simbólico pero que realmente no tiene injerencia sobre el moldeamiento de las reivindicaciones. No son espacios a partir de los cuales realmente se logre impulsar o negociar cambios de envergadura en frente a los temas en debate y mucho menos en torno a los temas conflictivos. Frente a esta situación la multisindical utiliza estas instancias para fortalecer el diálogo, mejorar su capital político y reposicionar al actor sindical en la arena política nacional. Al mismo tiempo mantiene y reivindica la calle como espacio de enfrentamiento con el gobierno, los parlamentarios y los empresarios.

El tema del reposicionamiento del actor sindical en la arena política nacional es un aspecto que, vinculado a lo anterior, se traduce también en una amenaza. Esto en tanto observamos que los movimientos y decisiones de la CUT

están muy atravesados por la necesidad de mejorar su capital político. La confrontación por tanto y la defensa de las propias reivindicaciones, se maneja con cuidado para no perder las relaciones que se han ido estableciendo con el gobierno. Si a ello le sumamos el proceso de recuperación interna al que esta organización se enfrenta tras los conflictos que presenta durante parte importante de la década del 90, se entiende que las estrategias adoptadas van muy de la mano de la reconstrucción de su legitimidad como actor político.

Por otro lado las consecuencias de la crisis económica del año 1998, que hasta la fecha de debate de la reforma laboral mantenían a Chile con altas cifras de desempleo, también actuó como una amenaza en el moldeamiento de las reivindicaciones. El discurso opositor a la reforma laboral, proveniente de los empresarios y la derecha agrupada en la coalición Alianza por Chile, utiliza el argumento conservador que la reforma provocará incertidumbre y esto influirá negativamente en la inversión y el crecimiento económico. Esta no sólo es la postura frente a esta reforma laboral, sino que en general la que durante la época neoliberal detentan estos sectores frente a cualquier cambio en la regulación laboral y/o económica. Tal como hemos visto en el capítulo sobre neoliberalismo, el fantasma del desempleo opera a la base de esta ideología. Ahora bien, en el contexto de bajo crecimiento económico y altas tasas de desempleo que se presenta durante el período de discusión de la reforma, este argumento se torna más poderoso y con más o menos énfasis permea todos los sectores. En esta línea señala Víctor Barrueto, diputado del Partido por la Democracia (PPD), “que se ha usado como pretexto la lentitud de la reactivación para dar paso a una ofensiva para terminar con las regulaciones existentes e impedir algunas medidas anunciadas como las laborales y las tributarias”. Aunque al mismo tiempo cree que efectivamente la situación económica dificulta el logro de la reforma, ya que considera “el mejor momento para debatir el equilibrio de las relaciones laborales en las empresas es cuando la economía esté sana y esté creciendo, esperemos a un 7%” (La Nación, 20 de septiembre del 2000). Al respecto la Directora de la Dirección del Trabajo es enfática en criticar esta tendencia y señala que “se está dando la enorme irracionalidad de afirmar, al menos implícitamente, de que los trabajadores ocupados, en cuanto pretenden que se les respeten sus derechos son responsables de que en el país exista una cantidad triste de personas sin trabajo” (La Nación, 30 de abril del 2001).

Muy por el contrario en el contexto de crisis se deja ver un aumento del incumplimiento de las obligaciones laborales por parte de los empresarios. Paralelamente a la discusión de la reforma laboral entonces sale a la luz pública el

tema de que existe una gran deuda por concepto de cotizaciones previsionales de parte de las empresas. Sobre todo de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), aunque no es menor el número de empresas de gran tamaño que también ha aumentado sus deudas previsionales con los trabajadores. Los resultados de la Encuesta Laboral (ENCLA) que desarrolla la Dirección del Trabajo, demuestran que frente al contexto de crisis, las empresas chilenas utilizaron fundamentalmente dos estrategias. Una de ellas es este endeudamiento. La tendencia a seguir esta estrategia es levemente mayor en las empresas de menor tamaño (30%) que en las de mayor tamaño (26%). La otra estrategia más utilizada por las empresas es el despido. En este caso, el despido es una estrategia más usada en las empresas de mayor tamaño (39%) que en las de menor tamaño (26%). De manera muy minoritaria en cambio aparecen otros arreglos, tales como flexibilizar la jornada o modificar los salarios. Por otra parte la Dirección del Trabajo informa que desde 1999 han aumentado los incumplimientos en el área laboral, cuestión que justamente al contrario de lo que vemos podría justificar la necesidad de una mayor regulación y actuar como un argumento poderoso a favor de algunos cambios en la reforma.

La relación de los incumplimientos con la crisis y la lenta reactivación en el escenario laboral chileno, no sólo se asocia a las dificultades que presentan las empresas. El temor al desempleo motiva que los trabajadores privilegien mantener su trabajo y que sean capaces de aceptar aún más silenciosamente el incumplimiento de sus derechos más básicos. Esta situación se acrecienta cuando se trata de derechos los colectivos (el derecho a sindicalizarse y a negociar colectivamente). Esto último considerando que el marco de regulación neoliberal en Chile presenta un importante debilitamiento en este ámbito, tal como hemos visto anteriormente. Además señala la Directora de la Dirección del Trabajo que “en la realidad chilena tenemos una justicia laboral muy desperfilada y débil”. La labor de velar por el cumplimiento de las obligaciones laborales por tanto recae en la fiscalización de Dirección del Trabajo, pero como iremos viendo esta tampoco cuenta con las atribuciones y las herramientas más adecuadas para que ello tenga un alto impacto. La multa, que es la principal estrategia de fiscalización, no llega a desincentivar necesariamente el incumplimiento. Al respecto la Directora señala que la Dirección del Trabajo sólo logra “reparar situaciones, pero lo que no logramos es cambiar la cultura en nuestro país” (30 de abril, La Nación).

Por último, la amplia diversidad que se presenta al interior de la coalición de gobierno también resulta una amenaza para la reforma. Este es un aspecto que

caracteriza al sistema político chileno que desde el regreso a la democracia se compone principalmente por dos grandes coaliciones<sup>98</sup>. Ello influye sobre dinámica de todo episodio contencioso contenido que estudiemos en este país. La Concertación de Partidos por la Democracia, que corresponde a la coalición de gobierno surge el año 1988 de cara al plebiscito que se realiza para decidir la continuidad del gobierno administrado por la dictadura de Pinochet. Esta se compone por diversos partidos y agrupaciones políticas opositores y continúa operando durante el regreso a la democracia como la principal fuerza de centro-izquierda. Los partidos que la conforman históricamente son el Partido Demócrata Cristiano (DC), el Partido por la Democracia (PPD), el Partido Socialista de Chile (PS) y el Partido Radical Social Demócrata (PRSD)<sup>99</sup>. Con esta heterogénea composición de partidos resulta complejo para esta coalición mantener la unidad frente a todas las políticas que impulsa el gobierno. Junto a esta composición de características bipartidistas en Chile opera para esa fecha un sistema de elecciones al parlamento de tipo binominal<sup>100</sup>. Este mantiene la distribución de la representación parlamentaria muy pareja para ambas coaliciones. Así resulta fundamental entender el funcionamiento de la Concertación para analizar la dinámica de la contienda política en torno a las reformas y, más en general la de todas las decisiones que se toman en el Congreso.

---

<sup>98</sup> Las dos principales coaliciones que han compuesto el sistema político chileno desde el regreso a la democracia son: (a) la Alianza por Chile, que corresponde a la coalición de derecha y se compone de los partidos Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN); y (b) la Concertación de Partidos por la Democracia, que corresponde a la coalición de centro izquierda u cuya composición describimos en el texto. La coalición de derecha tuvo cuatro nombres anteriores al de Alianza por Chile, hasta que el año 2000 se estableció con esa denominación.

<sup>99</sup> Desde el año 2009 esta coalición ha establecido alianzas con otras fuerzas de izquierda, ampliando aún más la diversidad que la compone. Ahora bien las alianzas establecidas desde entonces con estas fuerzas tienen un carácter contingente y no estable como es el caso de la Concertación.

<sup>100</sup> El sistema binominal chileno, es un sistema donde compiten las listas. Cada división electoral elige a dos representantes. De la lista mayoritaria es que se integra al primer candidato y que corresponde al que de esta lista tenga la primera mayoría. Luego los votos totales de la lista que ya ha integrado a un candidato se dividen por dos, y con esas cifras se elige al segundo candidato que integra utilizando la misma lógica. Así para que una lista obtenga los dos cupos de la división electoral, debe ser capaz de doblar los votos de la lista que sigue. Esto hace muy difícil la integración de los candidatos independientes, pero además muy pareja la integración de candidatos de las dos coaliciones principales que operan en el país. Así la mayoría parlamentaria de una u otra coalición bajo este sistema ha sido por una diferencia muy pequeña de diputados y/o senadores.

## ***Debate e interacción en torno a los temas en disputa***

### *La modernización de las relaciones laborales*

Este es un gran punto de acuerdo y que actúa como fundamento central para justificar la reforma. Más allá de los énfasis, tanto los sectores de la derecha como los de la concertación, el gobierno y los empresarios se refieren a la necesidad de modernizar las relaciones laborales en pos de mejorar la competitividad de la economía chilena. La derecha lo aborda en la línea de alcanzar una mayor eficiencia y la competitividad. Al respecto señala en la discusión parlamentaria el senador Urenda (UDI) que para analizar esta iniciativa deben considerarse las ventajas para la empresa en su conjunto ya que esto “nos permitirá ser parte importante en este mundo globalizado y competitivo, sobre bases razonables de conducta, y mejoraremos como país, ya que eso hará posible contar con empresas más eficientes y productivas en condiciones de tener trabajadores mejor remunerados” (*Historia de la Ley N°19.759*, 2001, p. 81). La concertación y el gobierno por su parte lo abordan más en la línea de vincular eficiencia y equidad, cuestión que además se traduce en que el país pueda competir dentro de los estándares internacionales. La concepción de modernidad del gobierno está asociada a lograr altas tasas de crecimiento consiguiendo condiciones justas de trabajo, en coherencia con las exigencias que comienzan a aparecer en la gestión de los acuerdos comerciales con Estados Unidos y Europa. En las negociaciones con Estados Unidos esta demanda ha sido explicitada por el encargado del ámbito laboral de esa nación quien recalcó que “los países hoy no pueden competir sobre la base de bajos salarios y largas jornadas. Según se señala, la integración debe hacerse en torno a ventajas competitivas que se encuentran en el punto de la productividad, y que es capaz de provocar un tipo de fuerza de trabajo plenamente integrada, socialmente cohesionada y en paz”. Así si bien la disposición de Chile es abordar los tratados como el aludido desde una perspectiva básicamente comercial, se deja ver en este proceso que la tendencia mundial es considerar también los ámbitos laborales y ambientales. Dirá el Ministro del Trabajo chileno, que un mejoramiento de estos estándares da estabilidad al país y lo hace eficiente como socio comercial, y esto es lo que se persigue con las modificaciones que propone el proyecto en trámite (*Historia de la Ley N°19.759*, 2001, p. 98).

Es interesante observar aquí, como paralelo al impulso de cambio asociado a reparar una situación histórica en el país en el ámbito laboral, aparece la presión de los propios cambios del capitalismo global que para entonces ya van



exigiendo ciertos estándares mínimos que aseguren la competencia. Esto sin duda en virtud de mejorar las condiciones de vida, laborales y productivas en los países, pero también como una manera de cuidar la hegemonía económica en el concierto internacional. Es decir, exigir mínimos para participar de las alianzas económicas con las regiones más poderosas es una manera también de asegurar el poder económico de las mismas. Tiene sentido dentro de esta lógica restringir la competencia con países que son capaces de rebajar enormemente los costos y aumentar la producción pero a costa de la ciudadanía y los trabajadores. Así el énfasis que se ha ido dando por el respecto de las condiciones de trabajo y producción en la competencia global, es un escenario que influye enormemente sobre los países que aspiran a comerciar con las regiones económicas más poderosas y con los países desarrollados. Los países que integran la comunidad de países desarrollados (OECD por ejemplo) incluyen en su valoración no sólo los aspectos económicos, sino también los relativos al nivel de desarrollo humano. Por esta razón los países que desde este enfoque se denominan ‘en vías de desarrollo’ deben dar especial importancia a estos elementos para asegurar su participación con dicha comunidad y es el caso de Chile para la época descrita. El presidente Ricardo Lagos apunta a esto en diversas instancias y en referencia tanto al tema laboral como a otros de interés nacional. Así por ejemplo en una entrevista en la que el Presidente evalúa su primer año de gobierno señala: “Prefiero que nosotros definamos nuestra propia legislación laboral antes que estemos en incumplimiento de normas internacionales, porque estas cosas son así en el mundo de hoy. Usted no saca nada con decir “yo quiero participar y negociar en el mundo” y cuando el mundo lo saca al pizarrón, le pone una mala nota. Eso es lo que va a ocurrir si no hacemos las cosas bien” (La Nación, 12 de marzo).

Por último, el sector de los trabajadores representados en este caso por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), no hablan de modernización de las relaciones laborales. Y no es que se opongan a esta idea, pero para ellos la necesidad de esta reforma se justifica en la idea de alcanzar una mayor justicia y equidad para los trabajadores. Al respecto señala el presidente de la central “que nuestra democracia y, en especial, los trabajadores necesitan imperiosamente de un marco normativo que regule de verdad las relaciones laborales dentro de un contexto de mayor justicia y equidad social” (*Historia de la Ley N°19.759*, 2001, p. 919)

Tal como hemos visto, los temas duros de la reforma son dos: el de la negociación interempresas y el del reemplazo en huelga. Estos temas son conflictivos porque a ojos del gobierno no presentan el suficiente acuerdo como para que sean luego aprobados en el Congreso. Siguiendo la política del diálogo y el consenso que hemos analizado anteriormente, este decide eliminarlos del proyecto inicial. El mismo presidente Ricardo Lagos manifiesta la importancia que dan a sacar adelante las reformas laborales y por eso deciden no incluir estas materias. Señala que no tiene sentido enviar un proyecto que será rechazado y que por lo tanto apuntan a ser realistas con las iniciativas que se pueden aprobar en el parlamento (La Nación, 13 de septiembre del 2000). Aunque no fue declarado así por el gobierno, la eliminación de los temas duros no es sólo por la oposición de los empresarios y la derecha, sino también porque no suscita acuerdo al interior de la Concertación. Para entonces ellos cuentan con la mayoría parlamentaria, de tal manera que si hubiese habido unidad al respecto estos temas sí que podrían haber sido aprobados<sup>101</sup>. Más adelante analizaremos en detalle la postura de esta coalición frente a la reforma, pero por lo pronto podemos señalar que la posición del gobierno respecto a por qué no incluir los temas conflictivos es efectivamente apoyada por algunos de sus parlamentarios. Frente a la reincorporación de estos temas por parte del gobierno, declara el senador DC Alejandro Foxley que durante la votación de la reforma en el Senado se alejará de los lineamientos programáticos del gobierno junto con otros 6 senadores de ese mismo partido. El senador considera positivo separar estos de la reforma para no generar incertidumbre entre los agentes económicos. Declara que la “reforma laboral que se haga ahora debería ser la única y no volver a incorporar el tema después, pues es un proyecto, que genera mucho ruido” (La Nación, 10 de septiembre del 2000). Como se puede apreciar coincide este actor con el argumento de la derecha y los empresarios respecto a que la reforma desestabiliza la economía. Si bien efectivamente hay un contexto de post-crisis, menor crecimiento y mayor desempleo que pone en la palestra el tema de los agentes económicos, podemos analizarlo de manera directa también desde la óptica neoliberal que hemos revisado en capítulos anteriores. Se observa aquí de manera clara la subordinación de las decisiones políticas al campo económico, cuestión

---

<sup>101</sup> Para ser aprobadas las reformas laborales en Chile requieren de mayoría simple. Y este es el caso de la mayor parte de las medidas de esta reforma a excepción de dos normas incluidas en el proyecto original que por sugerencia de instancias superiores consultadas por el Senado deberían ser aprobadas con quórum calificado, pero que no se refieren a los temas duros.

que queda de manifiesto en las declaraciones del Ministro del Trabajo Ricardo Solari cuando señala que “la política laboral del gobierno tiene como rol principal acompañar el despliegue de una política económica, cuyo objetivo es ir junto con el crecimiento sostenido del país, ya que este, gracias a la creación de puestos de trabajo es la base del progreso del país y en particular de los ciudadanos y ciudadanas más pobres” (La Nación, 11 de noviembre de 2000).

Bajo esta lógica se opta en una primera instancia por eliminar estos temas de la reforma y cuando el gobierno decide incluirlos nuevamente, procura que sea consensuada la forma de hacerlo. Para el gobierno al menos el tema de la negociación colectiva es un tema trascendental a tratar. Al ingresar las indicaciones al proyecto el Ejecutivo declara su disposición de promover en el Congreso Nacional “un alto debate tendiente al logro de los acuerdos necesarios para dotar a nuestra legislación laboral de normas que conviertan a la negociación colectiva efectivamente en el eje de un nuevo sistema de relaciones laborales” (*Historia de la Ley N°19.759*, 2001, p. 39). Solari señala que “el gobierno busca promoverla para que un mayor número de trabajadores pueda ejercer este derecho y así acceda al “producto de su propio esfuerzo” (La Nación, 04 de enero 2000).

Como veremos efectivamente se termina por ampliar la negociación colectiva, pero a través de otras medidas de diferente alcance cuestión que se entiende a partir de la dinámica descrita. El Director Ejecutivo de la OIT Víctor Tokman señala que la lucha por la negociación interempresa realmente apunta a ampliar el poder de negociación de los pequeños sindicatos (La Nación, 02 de enero de 2001). De hecho Solari señala que efectivamente esta medida se restituye porque da la posibilidad a una gran proporción de trabajadores de PYMES, que actualmente no tienen ningún instrumento para negociar (La Nación, 22 de marzo de 2001). Pero la lectura que de esta ampliación hacen los parlamentarios y empresarios vinculados a la derecha, es que la negociación interempresa representa la negociación por rama y atenta contra la generación de empleo. En sus declaraciones, efectivamente el partido de derecha Renovación Nacional se muestra contrario porque considera que este tipo de negociación perjudica la creación de empleos en tanto sólo permite repartir rentas promedio en perjuicio de los trabajadores que más se esfuerzan y en beneficio de los que realizan menos aporte. (La Nación 13 de enero).

La postura de la CUT por su parte es que se debe respetar lo establecido en los convenios suscritos con la OIT sobre libertad sindical y negociación

colectiva. En el convenio 98 se establece específicamente la importancia de incorporar la modalidad de negociación interempresas (Frías, 2008). Este tipo de negociación permite ampliar el alcance de la negociación colectiva, pero además enfrentarse a una situación de fragmentación productiva muy común en Chile. El concepto de empresa bajo el cual se subentiende al empleador en el Código Laboral chileno permite la existencia de varias razones sociales dentro del mismo recinto de trabajo y con los mismos dueños, de tal manera que como señala la CUT esto “se presta para que algunos empresarios violen la ley laboral, evitando la constitución de sindicatos, el pago de gratificaciones y otros beneficios” (La Nación, 18 de agosto de 2001).

Finalmente cuando el tema de la negociación interempresa se reinstala, pasa de ser una propuesta que considera el carácter obligatorio de este tipo de negociación a una medida que se aplica a voluntad del empleador. Finalmente son los empresarios los que deciden si acceder o no a negociar bajo modalidad. Como una medida complementaria de protección para el caso de la negociación interempresa se produce la ampliación del fuero. De esta manera los dirigentes que participen de negociaciones de este tipo también se verán protegidos por este régimen. Y no es que este tema no presente la crítica de los empresarios, pero tal como lo hemos visto este es un fuero sujeto a la voluntariedad de este tipo de negociación y como tal también presenta mayor acuerdo en otros sectores. El presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), por ejemplo, señala que si bien los empresarios valoran que se mejore el poder de los trabajadores, hacerlo con una ampliación de los fueros, de alguna manera “envuelve la inamovilidad laboral y eso finalmente envuelve el desempleo” (La Nación, 27 de marzo de 2001).

En relación con el reemplazo en huelga, la opinión de los actores laborales es diversa. Solari declara que se reincorporará porque “la que la idea es que este derecho sea garantizado, pero que no se pongan en riesgo las fuentes laborales y la continuidad del proceso productivo y mucho menos nuestras exportaciones” (04 de enero de 2001). Se asume que este es un derecho que se debe asegurar y se argumenta en torno a su legitimidad a través de la comparación con la situación internacional. Señala el Ministro, por ejemplo, que en Chile “se vive una situación muy extraña, pues somos el único país del mundo donde el derecho a huelga tiene la posibilidad de ser sustituida por un reemplazo” (La Nación, 09 de marzo de 2001). La derecha por su parte considera que el reemplazo en huelga es incompatible con una economía de mercado libre, abierta y competitiva. Y es que tanto la derecha como los empresarios, consideran que el fortalecimiento sindical

puede aumentar la conflictividad. Señala Renovación Nacional (RN) que además incentivar la huelga más allá de lo necesario esto conlleva un perjuicio para los consumidores y considera por tanto que la legislación laboral debe cumplir con los siguiente 3 criterios básicos: a) que sea pro-empleo; b) que sea equitativa y justa en la relación de trabajadores y empresarios pero también en la relación de estos grupos con el resto de la sociedad; y c) que sea consecuente y consistente, con una economía social de mercado libre, abierta y competitiva (La Nación, 13 de enero de 2001). La CUT por su parte señala que no eliminar el reemplazo de los trabajadores en una huelga es antiético, porque un empleador que no entrega las condiciones a sus trabajadores no puede reemplazarlo (La Nación, 04 de enero de 2001).

La opción del gobierno a la hora de reincorporar el tema del reemplazo en huelga al proyecto de reforma es no prohibirlo sino que dificultarlo a través del encarecimiento. Esto suscita la crítica permanente de la CUT a lo largo del proceso, ya que la multisindical considera que la no eliminación de esta medida atenta contra la libertad sindical y no se estarían respetando los convenios 87 y 98 de la OIT. Justamente durante el período de debate de la reforma se produce un acontecimiento que refuerza la postura en contra del reemplazo en huelga y que, en la línea de las críticas realizadas por la CUT, termina en denuncia a la OIT por la violación a estos convenios. Nos referimos a la muerte de Luis Lagos que se produce durante la huelga de la empresa FABISA. El trabajador es atropellado por un bus que trasladaba a los trabajadores de reemplazo a las dependencias de la fábrica que se encontraba paralizada. Si bien el Ministro del Trabajo y diputados de la Concertación repudian públicamente la actitud antisindical de los empresarios de la empresa FABISA, esto no acaba por repercutir en reinstalar la prohibición del reemplazo en huelga como la reivindicación principal de la reforma respecto al tema. El presidente de la CUT declara en cambio que esta muerte deja en evidencia lo nefasto que es permitir al empresariado contratar reemplazo durante la huelga ya que “mientras exista reemplazo, los trabajadores están obligados a ponerse delante para que no entren los reemplazantes” (La Nación, 07 de mayo de 2001).

### *Flexibilidad pactada*

Para el gobierno la habilitación de procesos de flexibilidad resulta fundamental. Aunque al mismo tiempo considera que estos deben mirarse con atención para que no se debilite el empleo, ya que el proceso de desregulación del mercado laboral tiene un punto en el que se corre el riesgo de precarizar el

trabajo (pp.79 HL). De la mano de este argumento el gobierno justifica la introducción de nuevos tipos de contrato y de la modalidad de trabajo de tiempo parcial. Señala que con ello se pretende enfrentar la informalización asociada a las transformaciones económico-productivas del modelo neoliberal global e impulsar un proceso de formalización de estos nuevos trabajos que ya de hecho existen.

Por otra parte el gobierno se manifiesta a favor de la flexibilidad pactada, es decir, “de introducir en las empresas el derecho tanto del empleador como de los trabajadores a extender el número de materias que son propias de la negociación más allá de los temas relativos a la remuneración y a beneficios pecuniarios, abarcando, por ejemplo, lo relacionado con las condiciones de trabajo, acuerdos sobre capacitación, higiene y seguridad, etcétera” (pp.80 HL). Declara el gobierno que bajo este enfoque de la flexibilidad pactada se apunta a transformar las relaciones laborales en espacios de cooperación y no de confrontación. Considera que al ampliar la autonomía de las partes para abordar más asuntos en la negociación colectiva, se reduce la intervención del Estado en la materia y mejora la adaptación de las empresas al sistema de economía abierta. La medida para la cual el gobierno propone específicamente la posibilidad de introducir flexibilidad pactada es para acordar sistemas de distribución de jornada. Esto en vista que “mejoren los procesos internos de producción y proyecten la empresa hacia una mejor posición en el mercado, con el consiguiente beneficio para ambas partes” (*Historia de la Ley N°19.759*, 2001, p. 42). De común acuerdo empresarios y trabajadores podrían optar por mensualizar o anualizar los tiempos de trabajo, excluyendo el régimen de autorización de la Dirección de Trabajo para hacer efectivo este acuerdo.

Estas reivindicaciones flexibilizadoras provocan un rápido rechazo por parte de los trabajadores. Carlos Cárdenas de la Confederación de Sindicatos Bancarios cuestionó el contenido de la iniciativa y especialmente la flexibilización de la jornada laboral. Señala que “hoy el país no cuenta con una negociación colectiva real ni con instrumentos básicos que permitan un equilibrio de las relaciones entre empleadores y trabajadores” (*La Nación*, 31 de marzo de 2001). También la CUT solicitó retirar la flexibilidad pactada de la reforma señalando que esto “significará a futuro una mayor precarización laboral y un aumento de las malas condiciones de trabajo que enfrentan los trabajadores”. Advierten que en tanto la tendencia del país es a que los empresarios no respeten la legislación laboral, la pactación de la jornada que contempla el proyecto “deshumanizaría más el trabajo” (*La Nación*, 18 de abril de 2001). La postura del gobierno y defensa a la medida propuesta la realiza la economista y asesora del Ministerio de

Trabajo y Previsión Social Mariana Schkolnik, quien declara que la medida no ha sido entendida cabalmente y por ello sus efectos positivos están ausentes en el debate. Señala que “se concentraría el tiempo productivo y aumentaría el tiempo de ocio” (La Nación, 17 de junio de 2001). Ahora bien aquí efectivamente se opera ante el supuesto que ambas partes tienen igual capacidad de negociación, cuestión que como sabemos no es así en ninguna relación laboral y en este caso sin el Estado actuando como intermediador con mayor razón.

### *La Concertación*

Desde el comienzo del proceso de reforma alinear la postura de la concertación resulta un tema fundamental. Tal como hemos visto, es necesario aunar criterios en la coalición a objeto de lograr sacar adelante toda propuesta legislativa y en vista a lograr ello es que el Gobierno programó varias reuniones y encuentros con los partidos. En sus declaraciones señala que no se trata de alinear o buscar unanimidad porque se respeta la diversidad al interior de la coalición, pero se reconoce que para aprobar la reforma y sacar adelante las prioridades del gobierno se necesita un acuerdo sólido. Consideran que este es un ejercicio permanente que debe llevar adelante esta coalición ya que no sólo se presentan obstáculos con la reforma laboral durante la misma época, sino que también se observan conflictos de ese tipo en los acuerdos para la reforma tributaria y el seguro de desempleo que se estaban discutiendo. De todas maneras en sus declaraciones el gobierno atribuye esta falta de unidad a las características propias de la concertación, pero también de la democracia. Al respecto declara Álvaro García, Ministro de la Presidencia que “le parece bien que al interior de la concertación hayan distintas posturas, distintos colores del arcoíris, porque es una coalición amplia” (La Nación, 07 de abril de 2001). Señala además que no se trata de alinear a nadie, sino que esta es “una forma de trabajo que la propia Concertación ha establecido, que hemos implementado todo este tiempo y que vamos a mantener” (La Nación, 17 de marzo de 2001). Por su parte explica el Subsecretario del Trabajo que en ninguno de los proyectos de reformas laborales impulsados por la concertación ha habido apoyo unánime de los sectores. Agregó que en un país democrático, es normal que haya aprensiones, dudas y críticas frente a este tipo de iniciativas (La Nación, 30 de marzo de 2001). Pero de todas maneras, y en reiteradas ocasiones, el gobierno advierte a su coalición que los debates no deben desviar a la concertación de los compromisos adquiridos con la ciudadanía.

En la prensa se puede revisar que la directiva del Partido por la

Democracia (PPD) encabezada por Gido Girardi afirma su compromiso con la reforma, aunque plantea que es indispensable analizar y profundizar en ciertos aspectos como la extensión de la jornada laboral (La Nación, 30 de marzo de 2001). En el Partido Demócrata Cristiano (DC) es donde se presentan mayores diferencias, incluyendo entre las discrepancias los temas conflictivos de la reforma. En la prensa se puede observar que este partido concuerda en lo positivo de reforzar la negociación colectiva a través de la ampliación de los fueros, respalda además el proceso de negociación colectiva interempresa y derecho a huelga, pero no presentan acuerdo sobre el carácter obligatorio o voluntario de esta modalidad de negociación. Los defensores de los temas duros consideran que dar sólo carácter voluntario a la medida la torna ineficiente, pero finalmente el debate se cierra en la decisión de dar respaldo al carácter voluntario para la negociación interempresa. Además el partido decide presentar observaciones sobre la extensión de la jornada laboral.

Desde la interpretación de los actores, se reconoce en el origen de estas diferencias un debate interno entre estatistas y liberales. Al menos así lo reconoce el presidente de la DC Patricio Aylwin, quien luego jugará un rol fundamental en aunar a la coalición de cara a la aprobación de la reforma en su último trámite legislativo, cuando señala que le preocupa que “alguna gente de la concertación se ha dejado ganar y seducir por el neoliberalismo. Hay otros que no logran salir de los resabios estatistas nostálgicos del pasado, pero lo cierto es que no hemos sido capaces de crear un pensamiento común que para mí se inspira en valores cristianos, pero entiendo que para otros pueda inspirarse en otros valores legítimos” (La Nación, 08 de Abril)

Ahora bien a pesar de todos los diversos esfuerzos para sellar el pacto de la concertación en torno a la reforma, ya en el primer trámite legislativo del proyecto un grupo de senadores de la DC se alinea finalmente con la derecha y rechaza temas fundamentales de esta. En el primer desacuerdo plantean rebajar el monto mínimo de las multas a las empresas de 10 UTM que proponía el gobierno a 1UTM y en el segundo, más polémico, votan en contra de la iniciativa que apunta a obligar a las empresas a reintegrar a los trabajadores cuando se demuestra que han sido despedidos en el marco de prácticas antisindicales. Esta situación es criticada fuertemente al interior de la coalición. El grupo de los 7, como se denominó a los senadores disidentes, se defiende señalando que estimaron que había normas que no eran adecuadas para el buen desarrollo de las relaciones laborales y en esos casos presentaron modificaciones. Respecto a la segunda indicación, han optado por rechazarla en tanto les parece que el



reintegró perjudica el clima laboral y optan por la vía de establecer multas, aunque como hemos visto que se manejan montos muy bajos para estas. En cualquier caso consideran que se ha descalificado su decisión de una manera que resulta inaceptable y aclaran que estas indicaciones presentadas fueron elaboradas con los mejores asesores técnicos en materia laboral de la Concertación, argumentando con ello que la propuesta que realizan es responsable y seria. Manifiestan su preocupación respecto a que la reforma apunte también a generar la mayor cantidad de empleos posible y fortalecer la capacidad de la economía chilena de competir en los mercados nivel global (La Nación, 07 y 12 de julio de 2001)

Tras esta situación se intensifican las conversaciones y negociaciones al interior de la coalición. Esto a objeto de reincorporar en la Cámara de Diputados algunas de las indicaciones rechazadas en la cámara alta y lograr el acuerdo necesario para asegurar la aprobación de la reforma en los siguientes trámites legislativos. Se busca evitar que la reforma pase a Comisión Mixta porque de ser así se traslada al siguiente período legislativo. Para ello el presidente de la DC asume un rol activo y realiza un trabajo conjunto con el Ministro de Trabajo para reponer en la cámara baja algunos de los puntos rechazados en el senado.

### *Desempleo*

Frente a la crítica que los empresarios y la derecha realizan señalando que la reforma provocará un aumento en el desempleo, el gobierno responde diciendo que esta es una reforma pro empleo. En primer lugar los empresarios consideran que el proceso de aprobación de la reforma genera un estado de incertidumbre que afecta la inversión y por lo tanto el empleo. Luego, ponen mucho énfasis a que las medidas contempladas aumentarían el costo del trabajo y consideran que ello también repercutirá sobre el desempleo. Sobre esto último los Centros de Estudio de corte liberal, como Libertad y Desarrollo o el Centro de Estudios Públicos, publican durante el proceso de debate de la reforma resultados de estudios que enfatizan esta idea del aumento de los costos de producción y las pérdidas en la renta media de las empresas.

Para el gobierno la preocupación por mantener empleo en la reforma se pone de manifiesto en los nuevos tipos de contrato que promueven. Dirán que es el caso del contrato por tiempo parcial en tanto favorece por ejemplo a las mujeres, del contrato de formación laboral para jóvenes de entre 18 y 24 años y del contrato de suministro de personal. Señala el Ministro del Trabajo que el gobierno está convencido que “el proyecto que vamos a aprobar es un buen

proyecto que combina dos desafíos que tiene el país. El de crecimiento y la creación de puestos de trabajo y de otro lo que significa la protección de los derechos de los trabajadores” (La Nación, 04 de julio). Desestima la idea que el proyecto rigidiza adicionalmente el mercado del trabajo y expresa que “el punto básico que mueve al Ejecutivo a proponer estas reformas es que existe una preocupación de un sector mayoritario de chilenos que cree que es posible que una economía crezca y genere puestos de trabajo, los cuales, al mismo tiempo, sean dados en una condición de dignidad que hoy no está garantizada” (*Historia de la Ley Nº19.759*, 2001, p. 114).

#### *Facultades Dirección del Trabajo (DT)*

Este debate se desarrolla sobre todo al interior del parlamento durante el primer trámite legislativo. Como primera cuestión aparece el cuestionamiento a la constitucionalidad de la medida que apunta a dar nuevas facultades a la DT. Específicamente se cuestiona la propuesta de ampliar sus facultades para pueda decidir respecto a dos temas. El primero, la evaluación de la existencia de una relación laboral cuando un trabajador sin el contrato pertinente denuncia a su empleador por esta situación. Y el segundo, la decisión en torno al reintegro de un trabajador despedido por causas antisindicales. La Comisión de Trabajo del Senado por tanto envía a evaluación el proyecto de reforma en dos instancias, tal como hemos visto en la descripción del proceso de reforma. Primero a la Corte Suprema y luego, no conforme con el resultado emitido por esta, se envía a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. La última consulta se realiza con los votos a favor de 5 de los 6 senadores que constituyen la comisión, de tal manera que es impulsada por parlamentarios tanto de la derecha como de la Concertación. No obstante, tras el resultado entregado por esta instancia dos de los 3 parlamentarios de la Concertación que habían aprobado la moción critican esta situación bajo el argumento que el procedimiento realizado por la Comisión representa una excesiva restricción para el Congreso. Señalan los senadores que estos temas son materia de decisión de la Comisión de Trabajo y Previsión Social y no de las instancias a las que se ha convocado. Al respecto señala el senador Augusto Parra del Partido Radical (PRSD): “Por regla general, las atribuciones que se le conceden a la Dirección del Trabajo, a través del proyecto, no son inéditas en nuestra legislación laboral. Expresó que es muy fácil hacer una revisión del articulado del Código del Trabajo y constatar que ese tipo de facultades la aludida Dirección las ha tenido respecto de otras materias durante muy largo tiempo. El atribuir carácter jurisdiccional a las intervenciones administrativas, cuando el órgano administrativo está llamado a calificar

jurídicamente determinado hecho, es extraordinariamente peligroso y, por la misma razón, expresó no estar de acuerdo, en general, con el informe emitido por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado” (*Historia de la Ley N°19.759*, 2001, p. 17).

Acerca de esta situación el gobierno responde señalando que no comparte este criterio y que “luego de efectuar una revisión del funcionamiento administrativo de las facultades de la Dirección del Trabajo, constató que, en general, la complementariedad de las atribuciones vigentes propias del juez del trabajo y aquellas que la ley entrega al ente administrativo, constituyen instrumentos que pueden ser relativamente eficaces en la protección de los derechos de los trabajadores”. De todas maneras sustituye la medida inicial propuesta y se mantiene la facultad de decidir frente a ambas situaciones en manos de los tribunales. La Dirección del Trabajo tras este cambio sólo queda habilitada para actuar como denunciante de las prácticas desleales en representación de los trabajadores. Así el ministro en el documento que presenta las indicaciones al primer proyecto de ley que se encontraba en el Senado continúa diciendo: “Con todo, lo anterior debe entenderse sin perjuicio que progresivamente estos instrumentos legales sean perfeccionados a través del desarrollo de una correcta y apropiada jurisprudencia, que paulatinamente se vaya consolidando y que, finalmente, constituya la doctrina mayoritaria de los tribunales en las controversias que a este respecto se susciten entre los trabajadores, la Dirección del Trabajo y los empleadores.” (*Historia de la Ley N°19.759*, 2001, p. 117).

## Resultados de la Reforma

### ***Moldeamiento de las reivindicaciones iniciales***

#### *Derechos fundamentales*

El primer aspecto que aprueba la reforma es respecto a las normas que resguardan los derechos fundamentales y donde se trata el tema de los actos de discriminación. Esta reivindicación planteada desde el inicio del proceso constituye una incorporación efectiva del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo sobre no discriminación en el empleo. Se aprueba en la línea propuesta originalmente, aunque se excluye la especificación que explicitaba la posibilidad de demandar al empleador y exigir una indemnización frente a los actos de discriminación en el empleo.

### *Término de contrato*

El segundo aspecto que aprueba la reforma trata sobre el término del contrato, que corresponde a una materia que no estaba contemplada en el proyecto original del Ejecutivo. Fue incorporada en la discusión parlamentaria durante el primer trámite legislativo en el Senado y apunta a asegurar que el término de contrato sólo se pueda dar por razones de trabajo y no cuestiones que realice o atañan al trabajador fuera del ámbito laboral. Ahora bien este aspecto recoge un ámbito que los trabajadores representados a través de la CUT consideran importante, aunque no necesariamente se moldea en función de las demandas que este actor realiza. La modificación se hace sobre el artículo 160 del Código del Trabajo, que contiene las causales de despido que no dan derecho al trabajador indemnizaciones por años de servicio. Se elimina allí la causal por falta de adecuación laboral o técnica del trabajador, en la línea de incentivar los procesos de capacitación y calificación de los trabajadores, tal como lo ha propuesto el gobierno en sus políticas al respecto. No se toca en cambio la causal ‘por necesidades de la empresa’ consignada en el artículo 161, que corresponde a la reivindicación central planteada por los trabajadores en este ámbito, sino que sólo se mejora su redacción con la intención de evitar la simulación. Por último se elevan las indemnizaciones en los casos en que se declare la aplicación injustificada o improcedente de la causal esgrimida por el empleador para realizar el despido.

### *Relaciones colectivas de trabajo*

El tercer aspecto que se aprueba, es el más complejo y debatido de la reforma y se refiere a las relaciones colectivas de trabajo. Los ámbitos que se consideran son los siguientes:

Sindicación: Sobre este aspecto no hay mayor controversia en la contienda, de tal manera que mantienen las reivindicaciones iniciales incorporadas en el proyecto. Por lo mismo se posiciona esta como una dimensión central de la reforma en cuanto al fortalecimiento del derecho colectivo y el aseguramiento de la libertad sindical. En esta se aprueban medidas tendientes a asegurar una mayor autonomía en la constitución y se intenta fortalecer el desarrollo de los sindicatos desde ese enfoque. Se rebaja el quórum para la constitución de estas organizaciones, se amplía el tipo de denominación, se establecen nuevas regulaciones en los procesos electorarios, la recaudación de fondos y se establece la imposibilidad de disolverlas por vías distintas a la judicial. Por último se mejora el régimen de fuero: a) para los trabajadores durante el proceso de creación de una nueva

organización sindical; b) se amplía para los sindicatos más grandes; y c) se extiende este a los sindicatos interempresa.

Prácticas antisindicales: Este es el segundo ámbito a partir del cual se fortalece el derecho colectivo del trabajo y se intenta asegurar la libertad sindical. Esta dimensión fue mucho más controvertida que la anterior, aunque no alcanzó los niveles de conflicto que se presentaron en lo relativo a la negociación colectiva y el reemplazo en huelga en el debate. La reforma aborda específicamente el tema del despido por práctica antisindical. Sobre el moldeamiento de esta reivindicación, lo primero a observar es que esta medida estuvo en peligro de ser eliminada de la propuesta cuando en su primer trámite legislativo fue rechazada por el Senado. Esto con votos de la Democracia Cristiana, cuestión que como hemos visto fue muy criticada por diversos actores. Finalmente la medida fue restituida en el segundo trámite parlamentario en la Cámara de Diputados y aprobada. Ahora bien el planteamiento inicial de la misma sufrió variaciones, ya que la primera propuesta buscaba reforzar el rol de la Dirección del Trabajo frente a esta práctica antisindical pero esto no se concretó en los términos propuestos. La decisión del reintegro de los trabajadores afectados por esta práctica no se traspasa a dicha autoridad administrativa y se mantiene en manos del tribunal competente. De todas maneras queda establecido que la Dirección puede tomar parte en la denuncia de esta y cualquier otra práctica antisindical. A modo de negociación por esta modificación, el gobierno fortalece otras facultades de la Dirección del Trabajo y su funcionamiento aumentando la dotación de fiscalizadores (300) y funcionarios (143). Lo que sí se mantiene respecto a las prácticas antisindicales es el aumento el monto de las multas administrativas y/o de la indemnización a pagar como compensación al trabajador afectado por este tipo de prácticas. Por último durante el segundo trámite legislativo se agrega una medida que intenta establecer una sanción pública frente a este tipo de prácticas y se introduce una publicación semestral de la nómina de publicación empresas infractoras.

Negociación colectiva: Se apunta a ampliar la cobertura de la negociación colectiva, cuestión que por algunos actores es considerada fundamental para la democratización de las relaciones laborales, pero que como hemos visto se convierte en uno de los aspectos polémicos en esta reforma. No en todas las reivindicaciones que se contempla incorporar, sino específicamente en lo relativo a la negociación interempresa. Esta es una medida tendiente a promover y fortalecer el proceso de negociación colectiva en grupos pequeños ya que permite agrupar a trabajadores de diferentes empresas en torno a una negociación.

También busca mejorar la cobertura de la negociación en empresas vinculadas, cuestión que adquiere especial sentido en el actual sistema que tiende a una mayor fragmentación productiva. Ahora bien este tipo de negociación se aprobó pero con carácter voluntario y no obligatorio como planteaba la reivindicación original. Así el sindicato interempresa podrá presentar proyectos de contrato colectivo a varias empresas, pero cada una de estas podrá decidir si acepta o rechaza negociar de esta manera. Las empresas aludidas tienen la obligación de responder a los trabajadores frente a una petición de este tipo, aunque sea con una negativa. Frente al rechazo de la empresa acaba la negociación interempresa, aunque los trabajadores afiliados al sindicato pueden solicitar al empleador negociar dentro del ámbito exclusivo de la empresa y para ello se forma un grupo negociador especial que puede recibir asesoría del sindicato interempresa. Lo que efectivamente se incorporó a la reforma es el fuero para los trabajadores involucrados en este proceso, cuestión que no se modifica mayormente desde el inicio del proceso. Esto último asociado al mejoramiento del fuero que implementó esta reforma para los trabajadores que participan de una negociación colectiva en todo tipo de empresas y de negociación. El fuero cubre a todos los trabajadores y trabajadoras involucrados en el proceso de negociación colectiva, sean estos de sindicatos o grupos negociadores, y es de 30 días contados de la firma del contrato o fallo.

Luego para el caso de los trabajadores eventuales no se habilita el procedimiento de negociación colectiva, pero se les incluye en un proceso de negociación directa. Se posibilita así que puedan pactar con uno o más empleadores condiciones comunes de trabajo y remuneraciones para determinadas obras o faenas transitorias o de temporada.

Por último, se fortalecen las normas para promover el aumento de los estándares de cobertura en la negociación. Se permite a los trabajadores solicitar al empleador información financiera a objeto de preparar su proyecto de contrato colectivo. Entre la información que se puede solicitar, se encuentra el balance de los dos años anteriores, la información financiera y los costos globales de la mano de obra. Es obligatorio para la empresa entregar esta información. Además se incorporan nuevas normas y requisitos para los trabajadores no sindicados que se reúnen con la finalidad de negociar colectivamente.

Reemplazo en Huelga: Este es otro de los ámbitos controvertidos de la reforma y que termina por ajustarse respecto a su reivindicación inicial. La medida aprobada en torno al reemplazo en huelga es el encarecimiento, pero no la prohibición. El

encarecimiento se define a través del establecimiento de un bono. Este se fija en el valor de 4 Unidades de Fomento por cada trabajador contratado como reemplazante. La suma total que se recaude por la cantidad de trabajadores reemplazados, se pagará por partes iguales a los trabajadores involucrados en la huelga al finalizar esta.

### *Jornada Laboral*

Aunque era una medida que estuviese contemplada originalmente en el proyecto de reforma, se produce una reducción de la jornada laboral. Esta reivindicación fue incorporada durante el primer trámite legislativo en el Senado por indicación de uno de los senadores y contó desde el principio con un amplio apoyo. Esta se rebaja de 48 a 45 horas semanales y su implementación se establece para el año 2005. Se rebaja la cantidad de días para la distribución de los trabajos de jornada especial y establecen medidas respecto al descanso dominical, con lo cual también se disminuye el máximo de horas que puede afectar a este tipo de trabajos. Por últimos se regula el uso de horas extraordinarias.

Por otro lado se establece una jornada excepcional de distribución de jornada. El proyecto original del Ejecutivo contemplaba un mecanismo para permitir pactos de flexibilización de jornadas entre trabajadores y empleadores, pero este fue rechazado en el Senado. Posteriormente fue sustituido por el Ejecutivo durante su segundo trámite legislativo en la Cámara de Diputados, pero en condiciones diferentes a las iniciales. Finalmente se aprueba una medida que permite pactar sistemas excepcionales de jornada mediante común acuerdo entre los empresarios y los trabajadores involucrados, pero sólo para trabajos donde las características especiales de la prestación de servicios impidan implantar una jornada normal de trabajo. De esta manera más que una medida de flexibilidad pactada, como se pretendía en el proyecto original, lo que aquí se establece es la posibilidad de un tipo excepcional de distribución de jornada para trabajos de ciertas características. Además, a diferencia de la propuesta inicial, este pacto de jornada debe ser autorizada por la autoridad competente (DT).

### *Nuevas formas de contratación.*

Uno de los temas fundamentales incorporados al proyecto por el Ejecutivo tiene relación con la regulación de las nuevas formas de contratación. Se regulan los contratos a jornada parcial, incorporándolos a la legislación establecida por el Código del Trabajo y al régimen de cotización previsional. Se considera como jornada parcial aquella que no supera los dos tercios de la

jornada ordinaria y el objetivo de esta medida es formalizar su funcionamiento. Además se incorpora a otros trabajadores que tampoco estaban contemplados en el Código como son los de notaría, archivos y conservadores. Se reconoce, aunque de forma muy escueta, el teletrabajo como un tipo de contrato de trabajo asociado a quienes se desempeñen como trabajadores contratados para prestar servicios fuera del lugar o recinto de la empresa por utilización de medios informáticos o de telecomunicaciones. Con ello se especifica que corresponde a un trabajo en condiciones de subordinación y no a una prestación de servicios a honorarios.

Por otro lado, tal como se propone en el proyecto, se incorpora la modalidad de contratación-formación que permite a las empresas imputar al pago de las indemnizaciones por años de servicios el costo de la formación para los trabajadores entre 18 y 24 años.

La indicación que se había incorporado a objeto de regular las Empresas de Servicios Temporales, se elimina durante el primer trámite legislativo en el Senado de tal manera que no se incluye en esta reforma. El gobierno se compromete a enviar este capítulo sobre suministro de empleo como un proyecto aparte bajo la justificación que esto “no es parte del Código. Además abre un capítulo nuevo y por ello requiere un tratamiento distinto al de suma urgencia, que se le está dando al proyecto actual, debido a que se trata de materias que son conocidas por los parlamentarios y en cambio este otro no” (La Nación, 15 de junio de 2001). Tal como veremos luego, no es hasta el año 2007 que se regula este tipo de trabajo cuando se aprueba la Ley de subcontratación que regula tanto las empresas de trabajo temporal como otro tipo de relaciones laborales de carácter triangular.

#### *Polifuncionalidad*

Se regula la flexibilidad interna, permitiendo a través en la ley laboral la polifuncionalidad específica en los contratos de trabajo. Esto implica que el contrato debe contener la determinación de la naturaleza de los servicios a ejercer por el trabajador, además del lugar o ciudad donde estos se prestarán y se pueden especificar dos o más funciones a desempeñar.

#### *Trabajadores Agrícolas de Temporada*

Se habilita la posibilidad de negociar colectivamente para los trabajadores



agrícolas de temporada bajo la figura del convenio colectivo<sup>102</sup>. Entre los aspectos que se permite convenir en este proceso, se encuentran las normas comunes de trabajo y remuneraciones, donde se incluyen genéricamente las referidas normas de desalarización que se incorporaban a las propuestas iniciales. Así no se regula específicamente mediante esta reforma la obligatoriedad de los empleadores a cubrir y pagar los gastos relativos a alimentación, traslados, habitación y salas cunas, sino que se incluyen a la regulación genérica y se promueve incorporarlas a la negociación mediante convenio colectivo.

## 6.2. Argentina: La Ley de Ordenamiento Laboral 25.877

La reforma laboral que revisaremos a continuación corresponde a la Ley 25.877 del año 2004, conocida como Ley de Ordenamiento Laboral. Esta reforma no estaba contemplada dentro del programa del gobierno de la época y tampoco surge como resultado de alguna movilización o reivindicación de organizaciones sindicales y/o sociales, sino que nace en reacción a las condiciones en las que fue aprobada la última reforma laboral del año 2000 que da origen a la Ley 25.250. Dicha reforma conocida popularmente como la ‘Ley Banelco’, que continúa la línea flexibilizadora de las leyes laborales implementadas durante la dictadura y la época de Menem, fue puesta en entredicho desde su promulgación por acusaciones que señalaron sobornos en su aprobación.

Entonces si bien se ha planteado que la reforma que aquí revisamos indica el fin del proceso flexibilizador en Argentina y el inicio de la recuperación de una legislación protectora con los trabajadores por medio de un proceso que se ha denominado de contrarreforma, hay que tener en consideración que esta revisión legislativa realmente no surge como resultado de una planificación que apunte en esa dirección. Desde nuestra perspectiva esto permite entender no sólo la particular configuración del marco legislativo laboral del S.XXI en este país, sino también a partir de qué circunstancias ejerce el Estado este rol protector hacia los trabajadores del cual se habla para este período. Un proyecto en respuesta a una crisis de legitimidad democrática implica primero que todo una acción de reconstrucción institucional importante, que influye sobre las decisiones adoptadas de una manera diferente que cuando este corresponde a un programa

---

<sup>102</sup> En la normativa chilena existen dos modalidades de acuerdo tras un proceso de negociación colectiva. Estos son el contrato y el convenio. La diferencia entre ambos radica en el procedimiento de negociación que se lleva a cabo, cuestión que hemos revisado en el capítulo 5.

político que apunta a defender determinados derechos por sobre otros. Consideramos por tanto que en este caso la legitimidad del funcionamiento democrático constituye el primer aspecto que el gobierno busca cuidar y proteger.

Derivado de esto último vemos que la estrategia política que asume el gobierno para llevar a cabo esta reforma es solucionar rápida y eficazmente la crisis de legitimidad institucional que se produce a partir del tema de los sobornos, y para ello se busca alcanzar el mayor consenso con el proyecto previo a su ingreso al Congreso. Un consenso que se posiciona sobre el acuerdo que hay entre los distintos actores políticos respecto a la necesidad de derogar o anular rápidamente la reforma cuestionada. Se intenta con ello evitar una situación de vacío legal sobre los aspectos que esta regulaba. Además es importante considerar que Argentina comienza la década que revisamos afectada por una intensa crisis económico-política, de tal manera que al momento de la reforma se encuentran transitando por un proceso general de reconstrucción nacional. Todo esto resulta fundamental para entender la dinámica de la contienda en torno a este episodio.

En este contexto, una de las características más importantes del proceso de aprobación de la reforma que analizamos es la ausencia de debate en torno a las medidas propuestas por la nueva ley. Al respecto señala el gobierno en la presentación del proyecto, que la celeridad con que el tema debe ser resuelto no facilita “el amplio debate que la sanción de una norma de tan vasto alcance amerita” (pp.4839).

Revisaremos a continuación las instancias que constituyeron el proceso de formulación y aprobación de la reforma, para luego analizar las reivindicaciones que se plantean y la dinámica de la contienda que las moldea.

### El proceso de Reforma

#### ***La denuncia***

Si bien ya durante el proceso de discusión de la ‘Ley Banelco’ el tema de las coimas y falta de transparencia que rodeaban su aprobación fue denunciado, esto no tuvo ningún efecto inmediato. El Secretario General de la Central General de Trabajadores (CGT), Hugo Moyano, es quien primero lo hace público frente al Senado. El dirigente acusa al entonces Ministro del Trabajo Alberto Flamarique declarando que en una de las reuniones que sostuvo con la central utilizó la frase “los arreglamos con la Banelco” para referirse a cómo se lograría la aprobación de esa ley en la cámara alta. Reaccionó inmediatamente el

Presidente Fernando De la Rúa, quien salió a desmentir las afirmaciones de Moyano logrando que se diluyera el tema. Pocos meses después un senador del Partido Justicialista (PJ) admitió que había recibido coimas y se abrió una investigación a cargo del juez Carlos Liporaci. Excepto por la renuncia del vicepresidente Carlos Chacho Álvarez, que es quien declaró a favor de iniciar las investigaciones, tampoco hubo efectos políticos importantes con ello. No fue sino hasta diciembre del año 2003 que estalló este tema cuando la justicia recibe un informe de la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) en el que comienzan a aparecer nombres y acciones claves sobre el tema de los sobornos. Finalmente el 14 de diciembre Mario Pontaquarto, Secretario Parlamentario del Senado al momento de la sanción de la ley, confiesa ante la justicia que efectivamente las coimas habían existido.

A partir de ese hito ya comienzan a haber reacciones de mayor impacto. Los radicales (UCR), que estaban en el gobierno durante la aprobación de la reforma, inmediatamente emiten un comunicado en el que señalan que han dispuesto “la expulsión de la Unión Cívica Radical de todos aquellos afiliados que en su calidad de funcionarios del Poder Ejecutivo o Legislativo, o terceros partícipes, sean involucrados y responsables en la causa ‘coimas en el Senado de la Nación’ en el trámite de tratamiento de la Ley de Reforma Laboral” (Página 12, 13 de diciembre de 2000). Por su parte Elisa Carrió, quien ya el año 2000 había advertido de presiones a parlamentarios para aprobar la reforma, declaró respecto al grupo que para entonces rompió filas con el oficialismo que “esta es la razón por la cual se fueron de la alianza”. Ella y Alicia Castro en esa época renunciaron a la UCR e impulsaron la formación de la nueva fuerza política ‘Argentinos por una Fuerza de Iguales’ (ARI) (Página 12, 14 de diciembre de 2000).

Por su parte la reacción del gobierno es tajante en cuanto a condenar los sobornos y las circunstancias de aprobación de la ley. Así lo primero que ingresa al Congreso es un proyecto de declaración donde el Senado se pone a disposición de la Justicia en todo lo que atañe a la investigación de estos sobornos, pero no se actúa con igual celeridad respecto a las medidas a tomar para abordar el problema de la legitimidad de la ley. El gobierno plantea que primero estudiarán los mecanismos y efectos de una posible anulación o derogación antes de tomar cualquier decisión. El Ministro del Trabajo Carlos Tomada, plantea que la cautela del gobierno se funda en que “no es este el momento para abrir un nuevo frente de conflicto” (Página 12, 19 de diciembre de 2000). Señalan por una parte que se debe considerar la fecha del año en la que se encuentra el período legislativo y que el ingreso inmediato de un proyecto de ley empujaría a una rápida aprobación

de cualquier medida. Y por otra, que el país se encuentra en un proceso de reactivación económica y recuperación política en el que se entiende hay una especial necesidad de asegurar la estabilidad. Por su parte los diputados del bloque oficialista anuncian prontamente su decisión respecto a promover la derogación de la cuestionada norma, pero advierten que esperarán las decisiones del Ejecutivo para definir cómo realizarla (Página 12, 16 de diciembre de 2000).

### ***La derogación de la ley 25.250***

Una vez denunciados los sobornos, comienza el debate de qué hacer con la cuestionada ley 25.250. La discusión que se instala es si esta debe ser anulada o derogada y se analizan las consecuencias de ambas decisiones. Tras la cautela inicial, ya para el 22 de diciembre el Ejecutivo declara su opción por la derogación total y cuanto antes de la 'Ley Banelco'.

### ***El proyecto de reforma***

Ya desde el primer cuestionamiento a la reforma del año 2000 se habían ido ingresando al Congreso proyectos que planteaban la derogación de dicha ley, pero no fue sino hasta la explosión definitiva del escándalo de las coimas el año 2003 que estos se convirtieron en un antecedente efectivo para la discusión. Como reacción varios senadores del Partido Justicialista ingresaron nuevos proyectos durante el mes de diciembre, mientras que el gobierno aún tomaba una decisión respecto a su accionar. Ahora bien más que propuestas concretas respecto a nuevas medidas legislativas, lo que la mayor parte de estos planteaba era restituir las normas derogadas por la ley 25.250 o adecuar la normativa a la legislación previa a dicha reforma. En la Cámara de Diputados por su parte se planteó la posibilidad de discutir un proyecto de declaración donde los legisladores se comprometieran a considerar la pronta derogación de la ley mientras el Ejecutivo se pronunciaba, pero la votación de dicha declaración quedó sin efecto por falta de quórum. Finalmente el proyecto que va a debate legislativo es ingresado por el gobierno el 11 de febrero del 2004 a través de la Cámara Alta. Las conversaciones con los actores laborales para consensuar el proyecto se llevan a cabo mayoritariamente durante el mes de enero. Esto a objeto de buscar el mayor acuerdo previo a la presentación del proyecto al Congreso, minimizar el debate y agilizar la aprobación del mismo. Respecto al contenido, el proyecto busca reformar las normas que resultaban más cuestionadas de la ley 25.250 aprovechando la instancia de revisión legislativa para abordar algunos otros ámbitos de baja conflictividad que se consideran relevantes.

### ***Primer Trámite Legislativo: el debate del proyecto de ley en la Cámara de Senadores.***

Ingresa el proyecto al Senado y el Ejecutivo convoca a sesiones extraordinarias<sup>103</sup>. Esta convocatoria cuenta con sólo 10 días de plazo. El periodo extraordinario de sesiones comienza formalmente el 19 de febrero y se extiende hasta fin de ese mes. A pesar de la ronda de reuniones que ya había realizado el Ejecutivo con los actores laborales previo al ingreso del proyecto al parlamento, como es la lógica del trámite legislativo la Comisión de Trabajo y Previsión Social, se realizan sesiones con distintos sectores. Asisten a estas sesiones las tres asociaciones sindicales más importantes del país, los distintos sectores empresariales, juristas en materia de derecho laboral, el sector de las cooperativas, representantes de las PYMES y diversas cámaras de la industria argentina. La sanción de la ley en el Senado se realiza el 24 de febrero con el respaldo de 65 senadores y un voto en contra. Este acuerdo mayoritario se da a pesar de las críticas y observaciones que los senadores de los distintos sectores realizan durante el debate de la reforma. Al respecto, radicales, socialistas y senadores de los partidos provinciales aprueban pero con disidencia parcial.

### ***Segundo Trámite Legislativo: debate y aprobación del proyecto de ley en la Cámara de Diputados.***

El segundo trámite legislativo, se produce en la Cámara Baja con fecha 02 de marzo de 2004. A pesar de la intención inicial de concretarlo dentro de la convocatoria a sesiones extraordinarias, no fue posible ya que la bancada radical no apoyó el procedimiento de tablas necesario para lograrlo. Así el segundo trámite legislativo se produce dentro del período ordinario del año legislativo 2004. La reunión de la Comisión de Trabajo se realizó el 26 de febrero con la presencia especial del Ministro para aclarar dudas respecto al proyecto. En esta instancia, que logra una amplia convocatoria, los diputados señalan su intención de aprobar pero también enfatizan sobre la necesidad de realizar algunas correcciones al proyecto oficial. Aunque con más votos negativos que en el Senado, la aprobación del proyecto se produce por amplia mayoría con 214 votos

---

<sup>103</sup> En Argentina el período legislativo es entre el 1 de marzo y el 30 de noviembre de cada año. El Presidente tiene la facultad para convocar sesiones extraordinarias o prorrogar este período a objeto de debatir leyes que por su urgencia, no es conveniente que pasen al período siguiente. En la convocatoria a sesiones extraordinarias, el Ejecutivo es quien determina los temas a tratar. En cambio cuando se produce una extensión del período legislativo por medio de una prórroga, los temas a abordar se deciden en el Congreso.

a favor y 23 en contra.

### ***Promulgación y publicación en el Boletín Oficial***

Aprobada en ambas cámaras, con fecha 03 de marzo del 2004 se sanciona la reforma laboral como Ley 25.877. El día 18 de marzo de 2004 se promulga y al día siguiente se publica en el Boletín Oficial.

### **Las reivindicaciones**

#### ***Objetivo de la Reforma***

El objetivo de la reforma, según lo declarado en el proyecto ingresado por el Ejecutivo, es la “derogación de la Ley 25.250 y el ordenamiento de los institutos del derecho del trabajo que se encuentran afectados, difiriendo para otra oportunidad una más extensa y profunda discusión de ideas sobre cuestiones que, habitualmente son objeto de las más diversas visiones doctrinarias y de fuertes confrontaciones en el campo de los intereses particulares y colectivos” (Congreso de la Nación Argentina, 2003, p. 4839).

Ahora bien, los criterios fundamentales que guían el sentido de esta son:

- Propiciar soluciones que favorezcan la generación de empleo decente.
- Tomar partido por fórmulas legales que estimulen la negociación colectiva, la preeminencia de las normas más favorables al trabajador y la composición de los conflictos por acuerdo de partes.

#### ***Dimensiones de Intervención***

La reforma aborda primeramente los temas sobre los cuales la Ley 25.250 había provocado una fuerte controversia, aunque también algunos otros de “menor incidencia inmediata sobre la realidad laboral” (Congreso de la Nación Argentina, 2003, p. 4839). Esto según las propias declaraciones del Ejecutivo en el proyecto que presenta al Congreso.

#### **I. DERECHO INDIVIDUAL**

##### a) Flexibilidad externa:

*Diversificación de los contratos:* La regulación de período de prueba es uno de los aspectos de gran controversia respecto a la Ley 25.250. Además del

cuestionamiento sobre la pertinencia de implementar este período de excepción de los contratos a plazo fijo, dos son los principales aspectos que se debaten tras la regulación de la ‘Ley Banelco’. El primero es el de la duración del período de prueba. Este se fijaba en 3 meses para las grandes empresas y 6 para las PYME, pero con la posibilidad de extenderlo al doble de tiempo mediante acuerdo en convenio colectivo. El proyecto propone modificar este aspecto, estableciendo la duración del período de prueba en 3 meses sin distinción por tipo de empresa y extinguiendo la posibilidad de ampliar el tiempo a través de negociación colectiva. El segundo es el relativo a la posibilidad de dar término a esta relación laboral, cuestión que revisa la reforma que analizamos. Se proponen 15 días de preaviso y una indemnización compensatoria en caso de no cursarse.

*Despido:* En virtud de lo estipulado por la Ley 25.013, existía a la fecha del proceso de reforma que revisamos, un régimen especial de preaviso e indemnización para quienes habían sido contratados con anterioridad a 1998. Se generaba con ello una discriminación injustificada que se propone eliminar por medio de esta reforma, aunque igualmente se establecen plazos de preaviso diferenciados considerando un tiempo de tan sólo 15 días para los trabajadores en período de prueba. Respecto a la indemnización, se plantea mediante la reforma asegurar un mínimo garantizado de un mes de indemnización pero que tampoco aplicaría para estos últimos. Para ello sólo se propone derecho a una indemnización compensatoria de un mes en caso de no recibir el preaviso, de lo contrario la indemnización es equivalente exactamente a ese tiempo (15 días).

*Deslaboralización:* La reforma propone medidas a objeto de regular las cooperativas de trabajo y sancionar el fraude mediante esta figura. Se establecen sanciones cuando la cooperativa se utiliza para la intermediación en la provisión de mano de obra y cumple la función de empresas de provisión de servicios eventuales, de temporada o como agencia de colocación de personal.

*Desalarización:* Al respecto la reforma trata la reducción de las contribuciones patronales. Se revisa la medida que se establecía en la ley 25.250 en la que se reducían las cargas destinadas a la seguridad social cuando se incorporaran nuevos asalariados mediante contrato fijo y una vez que terminado el período de prueba de estos. Esta rebaja de un 33% de las contribuciones se aplicaba a todo tipo de empresas. La reforma se propone restringir esta medida y otorgar rebajas sólo a las empresas que empleen hasta 80 trabajadores, aunque se aumenta la rebaja hasta un 50% si los trabajadores o trabajadoras incorporados son beneficiarios del Programa Jefes de Hogar. La reducción de las contribuciones se

establece por un plazo de 12 meses y se propone aplicar una limitación temporal para todo trabajador que ingrese hasta el 31 de diciembre de 2004 mediante este régimen.

## II. DERECHO COLECTIVO

*Negociación colectiva:* La Ley 25.250 modificó las leyes 14.250 y 23.546 que regulaban esta materia. Uno de sus aspectos controversiales tiene relación con la eliminación del principio de ultraactividad de los convenios acordados mediante negociación colectiva, salvo pacto expreso. Esto significa que al no establecerse explícitamente un período de vigencia del convenio, o de aplicación del principio de la ultraactividad, el convenio se entiende por celebrado para un plazo de 2 años. El proyecto revisa esta normativa ya que se considera nociva la extinción de la vigencia de un convenio no sustituido por otro sin que medie un acuerdo explícito para ello entre las partes y se propone reestablecer la ultraactividad. Esta se acompaña de la habilitación de un mecanismo voluntario de conciliación, mediación y arbitraje para el caso de conflictos emergentes sobre esta situación en el marco de la negociación colectiva.

Otra de las dimensiones abordadas por la reforma que revisamos, responde al debate en torno a la prevalencia del convenio colectivo de ámbito menor por sobre el de ámbito mayor que se establece con la ‘Ley Banelco’. La reforma que revisamos contempla restablecer el principio de la norma más favorable, de tal manera que un nuevo convenio establecido en un nivel diferente al precedente, sólo se puede aplicar si propone condiciones más favorables.

Por otra parte la reforma propone limitar los requisitos exigidos para homologar un convenio colectivo de trabajo, previendo su denegación exclusivamente para el supuesto que su contenido viole normas de orden público o que afecten el interés general. Esto a objeto de revisar la legislación anterior en la que se estipulaba que el Estado podía rechazar un convenio en protección de la situación económica general o de determinados sectores de la actividad. Respecto a los ámbitos de negociación se consideran los personales y los territoriales, sin perjuicio de ratificar la libertad de las partes signatarias de acordar otros ámbitos.

Por último, se propone fortalecer la garantía de información en vista a asegurar el cumplimiento efectivo del deber de “negociar de buena fe” que se consagra en la legislación laboral. Por una parte se resguarda –tanto para el proceso de negociación colectiva, como para los procedimientos preventivos de crisis, como



los procesos concursales– el derecho de los trabajadores a la información a través de las asociaciones sindicales que los representan. Se establece la obligación de presentar un balance social anual a las empresas que ocupen más de 300 trabajadores. Este debe presentarse a la entidad sindical y a la autoridad administrativa del trabajo. En caso de haber violación de las acciones que aseguran el deber de “buena fe”, se establece expresamente una acción judicial como procedimiento para definir sanciones al respecto.

*Regulación del conflicto:* El proyecto regula la prestación de servicios mínimos en caso de huelga en las actividades que se consideren como servicios esenciales en concordancia con los criterios y principios consagrados por la OIT. La crítica a la regulación en la Ley 25.250 tenía relación con la amplitud de la definición utilizada para definir legislativamente las características de estos servicios.

Por otra parte, este proyecto de reforma incluye un apartado especial sobre la inspección del trabajo. Esto en vista a fortalecer las acciones que garanticen el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social, en concordancia con el compromiso de erradicar el trabajo no registrado y toda forma de fraude laboral.

#### Dinámica de la Contienda

##### ***Enclaves activos de movilización***

Tal como hemos mencionado no se produce mucho debate en torno a la reforma. Hay amplio acuerdo en la necesidad de vetar la ley 25.250 y además el procedimiento para alcanzar ello es bastante ágil. Así no hay movilizaciones importantes de los actores extraparlamentarios durante este episodio contencioso. Desde esta perspectiva no se consolidan enclaves de movilización muy específicos, tal como sí sucede en el caso de la reforma que hemos analizado en Chile.

Ahora bien al contrario de lo que se podría pensar no son los sindicatos o centrales las organizaciones que más se movilizan y manifiestan a propósito de las reformas laborales que se discuten. Son más bien otros los sectores sociales que aparecen movilizándose. Por un lado, sectores políticos de izquierda convocados por Izquierda Unida<sup>104</sup> se movilizan frente a la situación de los sobornos en el

---

<sup>104</sup> Izquierda Unida corresponde a una coalición de izquierda que se forma el año 1997 y se disuelve el año 2005. La integran el Partido Comunista de la Argentina (PCA) y el Movimiento Socialista de los Trabajadores (MST). Surge a propósito de las elecciones legislativas del año

Senado. Ellos no sólo exigen la anulación de la ley, sino también que la justicia encarcele a los políticos involucrados, incluyendo al ex presidente Fernando de la Rúa. El escrache<sup>105</sup>, que corresponde a una forma de manifestación característica de este sector, es el tipo de movilización utilizada en este caso. Por otro lado, aparecen los piqueteros que corresponden a organizaciones y activistas cuya principal forma de protesta es el corte de rutas<sup>106</sup>. Ahora bien la configuración de la movilización de los piqueteros es más compleja que la de los sectores de izquierda que hemos mencionado. En este caso las movilizaciones no sólo se asocian a este episodio de regulación laboral, sino que se presentan vinculadas a otras reivindicaciones que dichas organizaciones realizan al gobierno. Específicamente se alinea con las demandas y las movilizaciones que los piqueteros realizan para exigir la devolución de los 257.200 planes Jefes de Hogar<sup>107</sup> que el Gobierno había dado de baja por supuestas irregularidades. Respecto a la reforma laboral los piqueteros no tienen confianza en que la derogación y la nueva reforma terminen con la flexibilidad. Al respecto declara un dirigente del Polo Obrero que se incorpora “el pedido de nulidad de la Reforma Laboral porque detrás del pacto entre los burócratas sindicales, el gobierno y los empresarios, se va a suplantar una ley por otra. La nueva, maquillada, mantendrá la flexibilidad” (Página 12, 27 de enero de 2004). Las formas de movilización que utilizan estas organizaciones son las que tradicionalmente han venido utilizando para plantear sus reivindicaciones en el

---

1997 y se disuelve el año 2005 cuando el PCA decide integrar un Frente Amplio junto a otras fuerzas políticas.

<sup>105</sup> Este es un método de protesta que surge en la década de los 90' para denunciar a personas que participaron de los crímenes a los derechos humanos cometidos en dictadura y que no han sido juzgadas. Nace específicamente producto de los indultos concedidos por Menem y que dejan en libertad a militares y civiles que cometieron crímenes durante la dictadura. La acción consiste en ir al domicilio particular o laboral de la persona inculpada y denunciarla públicamente. Este método, aunque con diferente nombre, se extiende a otros países latinoamericanos como Chile y Perú. Desde el año 2013 llega a España cuando la Plataforma de Afectados por la Hipoteca lo utiliza para denunciar públicamente a los diputados que votan contra Iniciativa Legislativa Popular para modificar la ley hipotecaria.

<sup>106</sup> Los piqueteros integran el Movimiento de Trabajadores Desocupados que surge en Argentina desde fines de la década del 90'. Sus primeras luchas se reconocen en las protestas que se realizan el año 1997 frente los despidos masivos en la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF).

<sup>107</sup> El plan jefe y jefas de hogar es una política social que se implementa desde el año 2002 en Argentina. Consiste en el pago de una ayuda económica “no remunerativa” a jefes o jefas de hogar desocupados con hijos menores a cargo. Si bien es un ingreso no salarial, los beneficiarios deben realizar una contraprestación a cambio.

espacio público, entre los cuales los cortes de ruta, la ocupación de espacios privados y públicos y las marchas son los más característicos. En este caso ocuparon el Ministerio del Trabajo durante algunos días y realizaron jornadas de cortes de ruta. En una de ellas los representantes del movimiento marcharon hasta el Congreso para entregar su proyecto a la Comisión de Trabajo del Senado. Allí planteaban la anulación de la ley de los sobornos y realizaban las siguientes propuestas: salario mínimo equivalente a la canasta familiar, una jornada de 6 horas y la anulación de las AFJP y las ART (Página 12, 20 de febrero de 2004).

### ***Atribución de oportunidades y amenazas***

La primera cuestión que se presenta como una amenaza en el proceso de reforma que analizamos, es que el gobierno no consideraba dentro de su programa realizar ninguna reforma laboral para corregir la tendencia neoliberal de las últimas décadas. Se tramita rápidamente la nueva normativa respondiendo a los sucesos, pero no hay de antemano una posición y proyecto político respecto a los temas que allí se abordan. Esto implica que hasta entonces no hay una política del gobierno clara, al menos en el ámbito normativo, frente a lo que fueron las reformas laborales neoliberales. Esto a pesar de que ya circula en la opinión pública del país una fuerte crítica a este marco de regulación laboral e incluso el mismo Ministro de Trabajo se había declarado en varias ocasiones en contra de la flexibilidad. En parte porque no se cumplen las expectativas esperadas de bajar los altos índices de desempleo, pero también porque se le responsabiliza del proceso de precarización que ha afectado a los trabajadores argentinos. Se considera que este proceso es en gran medida responsable del aumento del trabajo en negro que durante las últimas décadas se produce en el país. A pesar de ello no es sino hasta la confesión de Pontaquarto y la explosión del caso de sobornos que se considera intervenir este marco. Hasta entonces la principal política laboral declarada por el gobierno apuntaba a combatir el desempleo, cuestión para la cual las reformas laborales no parecen constituir medidas razonables dirá el Ministro. “El tema del empleo no es un tema simple en términos de única solución. Pensar así nos llevó a creer que lo podíamos resolver con una reforma laboral”. Para el Ministro este es un problema que se debe resolver con políticas públicas, pero trabajando sobre los ejes macroeconómicos (Página 12, 07 de junio de 2003).

Ahora bien, respecto específicamente a la posibilidad de modificar las leyes flexibilizadoras de la época del menemismo, el Ministro señala: “Llegó el tiempo de decir basta a las reformas laborales. Los resultados no son exitosos

como para seguir haciéndolas. Me parece que eso cerraría por ahora un aspecto muy importante del debate, el de seguir avanzando en el tema. Retrotraer la legislación, no está en la agenda hoy. No digo que no deba pensarse, pero no sé si pondría energía en eso” (Página 12, 07 de junio de 2003).

Con lo anterior como antecedente se puede afirmar que la confirmación de la existencia de sobornos en la aprobación de la ‘Ley Banelco’ se configura como una oportunidad para la sanción de una nueva reforma y, por tanto, para la modificación del marco de regulación laboral durante la década que observamos. Se sitúa como una necesidad política la destitución de la ley 25.250 y aparece como oportunidad para la revisión de determinadas normas el riesgo de vacío legal que existe frente a una simple anulación o derogación de dicha ley.

Un aspecto asociado con la urgencia de esta reforma es la manera como se asegura la celeridad de su aprobación y cómo se establecen para ello los acuerdos. No se realiza ronda de negociaciones sino que previo a la presentación del proyecto al parlamento el gobierno sostiene reuniones con las principales centrales sindicales del país. En ellas se obtiene el apoyo unánime de dichas organizaciones, situación que no es lo más común ya que estas centrales sostienen posturas bastante diferentes respecto a temas de derecho colectivo por ejemplo. Pero la promesa de parte del gobierno es solucionar lo más inmediato y por lo tanto se busca el acuerdo en torno sólo a algunas instituciones base, dejando para más adelante otros ejes de discusión más controvertidos (como el del régimen de aportes sociales o el derecho de huelga). Por otra parte es importante considerar el contexto de revitalización de las negociaciones colectivas salariales que enfrenta el país y que mantiene a los sindicatos bastante cercanos al gobierno de Kirchner. Además durante el proceso de esta reforma estas negociaciones se vieron congeladas, cuestión que también impone cierta urgencia en la aprobación desde el sector de los trabajadores. En esta línea el asesor legal de la CTA demanda que se alcance un rápido acuerdo con el gobierno sobre “un marco sustitutivo del actual régimen, una norma que ordene algunos puntos básicos para que no haya interrupción de las negociaciones” tras la derogación (Página 12, 14 de diciembre de 2003). Respecto a los empresarios, se omiten las conversaciones con estos durante el proceso previo a la presentación del proyecto, cuestión que genera críticas, aunque igualmente se busca y logra el respaldo de ellos luego. Además este sector ya había emitido su opinión favorable por la derogación de la ley anterior. La Unión Industrial Argentina (UIA) había reaccionado inmediatamente frente al estallido del tema de los sobornos señalando que “la confirmación judicial de posibles delitos que

vicien la voluntad de la ley conlleva la necesaria derogación de la misma” (Página 12, 14 de diciembre de 2003). Y por último los principales partidos políticos presentan acuerdo con el proyecto también. Por una parte los radicales tienen el peso de la responsabilidad de haber sido el partido de gobierno durante la aprobación de la ‘Ley Banelco’, de tal manera que buscan reivindicarse frente a aquella situación. Por otra, el Partido Justicialista, corresponde al partido de gobierno y por lo tanto se alinea rápidamente con este frente a la situación.

Ahora bien desde la perspectiva de la simple aprobación este clima de acuerdos efectivamente constituye una oportunidad para la reforma, aunque desde el punto de vista del contenido esto es mucho más controvertido. Son varios los actores los que durante el debate de la misma declaran la importancia de la medida adoptada, pero señalan su insuficiencia en cuanto a lograr la recuperación de los derechos arrebatados a los trabajadores en las últimas décadas. Señala al respecto el sindicalista y diputado por el Partido Justicialista que en este contexto “el proyecto de ley que remite el Poder Ejecutivo Nacional es absolutamente necesario, pero no pretende ir más allá en orden a la necesidad expresada de constituir un verdadero mensaje moral” (Recalde, Ciampa, & Recalde, 2005, p. 415). En un clima de optimismo quienes consideran que durante las últimas décadas los derechos laborales se han visto arrebatados y abogan por la recuperación de derechos laborales, ven esta reforma como una primera etapa en esa dirección. Así se privilegia la rápida aprobación y se opta por no levantar un gran debate en cuanto a su contenido. Consideramos aquí que el clima de acuerdo frente al imperativo ético de derogar la ley y recuperar la legitimidad del marco de regulación laboral, en parte explica esta ausencia de debate. Pero por otra parte también consideramos que esta se explica por la falta de proyecto del gobierno en esta dimensión. Este aspecto lo analizaremos más en detalle en el capítulo 7 donde se habla del panorama general de la década respecto a la configuración del marco de regulación laboral.

### ***Debate e interacción en torno a los temas en disputa***

Tal como hemos mencionado, el debate en torno a la nueva reforma no fue sustancioso. Esto no significa que no haya habido posturas diferentes respecto a cuestiones esenciales o críticas de los aspectos planteados por el proyecto, pero estas no implican importantes modificaciones a lo propuesto. Al respecto varios parlamentarios señalan que aprueban la derogación y la nueva Ley de Ordenamiento Laboral pero que presentan diferencias. Especialmente son los senadores radicales quienes se encuentran en esta posición, como lo pone de

manifiesto el senador Mario Losada (UCR) cuando declara: “tenemos disidencias con muchos artículos. Creemos que hay un retroceso en el interior del país”, señala (página 12, 24 de febrero de 2004). Ricardo Bussi también en esta línea dice: “vamos a derogar con disidencia parcial porque esta ley es repudiada por la forma en que se sancionó” (página 12, 24 de febrero de 2004).

Ahora bien, algunos de los aspectos que configuran esta ausencia de debate: a) son la urgencia de dejar sin efecto la ley 25.250, debido a las circunstancias que rodearon su aprobación; b) el riesgo que se produzca un vacío legal al no asegurar un pronto reemplazo de la ley derogada; y c) el clima de acuerdos en torno a esta reforma en particular para no desestabilizar el proceso de reconstrucción que a nivel nacional se produce tras la crisis económica reciente.

Revisaremos a continuación los temas que suscitan posturas diferentes y/o críticas durante el proceso de aprobación de la reforma que analizamos.

#### *Derogación v/s nulidad*

El método a utilizar para dejar sin efecto la ley 25.250 implica una discusión respecto a las consecuencias legales de la decisión adoptada. La opción a la que se hace mención desde la indignación por los hechos que rodean su aprobación es la de anular esa Ley. En esta línea se señala que la Ley de Reforma Laboral “debe ser anulada por existir un vicio en la voluntad de algunos legisladores que la votaron favorablemente, lo que le quita legitimidad. Una norma legal con estas características no puede continuar rigiendo el destino de millones de trabajadores (página 12, 14 de diciembre de 2003)”. La falta de legitimidad de la norma aprobada en un contexto de sobornos, resulta incuestionable y así también la necesidad de acabar con ella. Al respecto señala Elisa Carrió titular de ARI que “si fue producto de un vicio corresponde la nulidad de la ley” (Página 12, 20 de diciembre de 2003). De anulación y/o suspensión habla también la CTA, quien por medio de su Comité de Acción señala que “es el propio juez penal que entiende en la causa de los sobornos quien debería ya dictar la suspensión de la Ley de Reforma Laboral, porque el delito está comprobado y, por lo tanto, está obligado a interrumpir el daño que la ley provoca” (Página 12, 26 de diciembre de 2003).

Así en una primera instancia se enfatiza la falta de legitimidad de la normativa contenida en la Ley 25.250 y se defiende por ello la anulación, pero luego se va adoptando la derogación como la mejor opción legal. Así lo plantea el

asesor legal de la CGT disidente Héctor Recalde cuando señala: “Por más que para nosotros la ley es nula, de toda nulidad por la forma en que se sancionó, la mejor vía es la derogación” (Página 12, 23 de diciembre de 2003).

Otro reparo que se plantea para la anulación es la incertidumbre que provocaría. Al respecto señalan los diputados justicialistas que siendo la que se vive una etapa de “incipiente reactivación”, la anulación generará “incertidumbre”. Declara el jefe de los diputados justicialistas, que la anulación es una medida riesgosa en tanto puede provocar “que los empresarios se retraigan y la reactivación que tanto nos está costando se detenga” (Página 12, 17 de febrero de 2003).

Finalmente coinciden los distintos actores en que la anulación no es la opción más adecuada para terminar con la denominada ‘Ley Banelco’. La derogación es la vía que presenta menor riesgo y por lo tanto es por la que se opta desde el gobierno. En reunión con la dirigencia de la CGT disidente el 22 de diciembre el ministro Carlos Tomada anuncia que “la posición del gobierno es derogar totalmente y cuanto antes”. Las centrales sindicales admitieron esta alternativa ya que la anulación podría implicar una serie de juicios y por lo tanto es un camino de enorme complejidad. Al respecto señala Recalde que “lamentablemente, no se puede volver atrás”. Si la ley se declarara nula, cualquier trabajador que haya estado contratado por más de tres meses y hubiera sido despedido antes del año por lo del período de prueba podría presentarse ante su ex empleador para reclamar la indemnización (Página 12, 23 de diciembre de 2003).

#### *Revisión de la norma.*

A diferencia del de la nulidad, el mecanismo de la derogación puede llevarse a cabo de distintas maneras. No implica en sí mismo una suspensión total de la norma, ni tampoco un retorno al estado legislativo anterior de la ley derogada y eso es un aspecto que aparece en distintas menciones durante el proceso. La decisión final del gobierno es optar por la derogación total de la norma y la revisión de los aspectos más debatidos de esta, para lo cual presentan un nuevo proyecto de reforma. La opción por tanto es modificar los aspectos más controvertidos, pero no llevar adelante un proceso que pueda abrir complejos canales de negociación. Ya hemos mencionado que se considera poco apropiado esto por la altura del año en la que estalla el conflicto, pero también porque llevar adelante una reforma laboral no estaba en la proyección del gobierno. Pero además aparece el congelamiento de las negociaciones salariales

como una situación que pone prisa también al proceso.

Frente a esta última situación la Mesa Nacional de la CTA establece en el nivel coyuntural su máxima preocupación. Apunta a reactivar las negociaciones salariales que han sido pausadas frente al conflicto legislativo. Esto a pesar de sus conocidos cuestionamientos al sistema sindical y a ciertos aspectos de la negociación colectiva<sup>108</sup>, cuestión que prefiere no poner sobre la palestra en esta ocasión. Esta organización sindical plantea como algo necesario que junto con restablecer ciertas normas en materia de legislación laboral, se avance en dictar políticas activas de empleo y reforzar los mecanismos de previsión social. Desde su punto de vista “el nivel de desocupación, de subocupación y de desigualdad de ingresos es el mejor flexibilizador” y así lo señalaron al Ministro del Trabajo, pero consideran que de parte del gobierno hay “voluntad política (...) para dejar sin efecto la reforma laboral del 2000, pero no existe la misma voluntad con respecto al régimen previsional y a las políticas de empleo”. En todo caso la CTA expresa su voluntad de renunciar a estos aspectos en la medida en que se avance rápidamente en el restablecimiento de las negociaciones salariales. En esta línea el gobierno les anuncia en una reunión la conformación de dos nuevas instancias de negociación salarial: la Comisión del Empleo Público con la participación de la Asociación de Trabajadores del estado (ATE) y la *Unión del Personal Civil de la Nación* (UPCN). Tras este anunció la CTA opta por la reactualización de las normas en materia de relaciones laborales a objeto de recuperar rápidamente las condiciones para las negociaciones. Además el gobierno acoge otra de las demandas realizadas por esta organización, con lo que se asegura el apoyo. Concede que los beneficiarios de los planes Jefas y Jefes de Hogar sean incorporados al plantel de las PYMES por acuerdo con el ministerio y conserven como un seguro el beneficio aunque pierdan el empleo. Al respecto “los participantes de la reunión con el ministro admiten que esas novedades mejoraron notablemente el clima del encuentro, que no sufrió en esta oportunidad el clima de desconfianza que flotó en encuentros anteriores” (Página 12, 30 de diciembre de 2003).

---

<sup>108</sup> Desde sus orígenes la CTA es crítica con el sistema de representación gremial que opera en el país y ha presentado varias quejas a la OIT y otros organismos internacionales al respecto. Según este, varios son los sindicatos que cuentan con inscripción gremial, pero sólo el sindicato con mayor número de afiliados por rama obtiene personería gremial. Esta estructura se basa en el modelo de sindicato único. Sólo el sindicato con personería gremial se reconoce como representante de los intereses de los trabajadores ante el Estado y los empleadores, de tal manera que son los únicos con derecho a fuero, a negociar colectivamente, a participar en instituciones de planificación, a vigilar el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social y administrar sus propias obras sociales.



Por su parte la postura de la CGT disidente es que existe la necesidad de revisar no sólo la ley derogada, sino que todas las normas de flexibilización laboral de las últimas décadas. Expresa su intención de fijar todo un nuevo cuerpo normativo aunque acepta que no sea el momento para hacerlo. Al respecto señala su asesor Héctor Recalde que la derogación de la ley 25.250 debe ser una primera etapa en la necesaria reivindicación de los derechos laborales, pero que el reemplazo de dicha regla “no agota la necesaria recuperación de los derechos arrebatados a los asalariados de nuestra patria ni que se satisfaga nuestros reclamos al respecto. Estos derechos por los que venimos luchando desde el mismo momento en que fueron suprimidos, constituyen sin duda una asignatura social pendiente” (Recalde et al., 2005, p. 9).

Por último, la CGT oficial señala que hubiera preferido agregar temas o tratar de una manera diferente algunos otros. Dirá su líder Rodolfo Daer que hay “que avanzar en la derogación de la flexibilización laboral, que está viciada de absoluta nulidad. La ley respondió a un modelo neoliberal que precarizó el trabajo. Fue fruto de la imposición de los organismos crediticios como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y, por lo mismo, resultó ardua y duramente combatida por todo el movimiento obrero” (página 12, 16 de diciembre de 2003).

Finalmente se obtiene el apoyo unánime de las 3 centrales. Al respecto señala el Ministro que “ninguno quiso tirar más de la soga, pese a que podría haberlo hecho” y esto demuestra la responsabilidad de los dirigentes y el amplio apoyo al presidente (Página 12, 18 de febrero de 2004).

Por su parte los principales partidos políticos no declaran posturas claras respecto de cuál sea el camino a seguir para transformar el marco de regulación laboral en lo sucesivo. El jefe de los diputados del Partido Justicialista sólo señala que esta es la oportunidad necesaria como para “dar alguna recuperación a los derechos de los trabajadores”. Por otro lado, el presidente del bloque radical señala que si “se prueba el cohecho, como ocurre con los jueces cuando se demuestra que cometieron prevaricato y se habilita a revisar sus sentencias, en este caso cabría una revisión de la legislación laboral” (página 12, 16 de diciembre)

Quienes sí desarrollan una crítica fuerte al marco de regulación laboral existente y a la propuesta del gobierno son las organizaciones del Movimiento de Trabajadores Desocupados y los Piqueteros. Además como lo hemos descrito anteriormente este es el único sector que realiza actos de protesta. El jefe del

Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados (MIJD) asegura que el proyecto que remitió el Gobierno “es una ley con maquillaje, una ley negrera, explotadora y esclavista”. Pitrola, dirigente del Bloque Piquetero Nacional, planteó que la exigencia del sector duro de los piqueteros es “la anulación de la ley Banelco y que no se reemplace con un simple maquillaje, porque así seguirán en vigencia los 500 convenios en el cual se establecieron normas flexibles”. Las demandas que este sector realiza a propósito de la reforma son más amplias que sólo solicitar transformaciones al marco de regulación. Entre sus reivindicaciones mencionan: “recuperar el salario mínimo equivalente a la canasta familiar, una jornada de 6 horas y la anulación de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (ART)”. (Página 12, 20 de febrero de 2004).

#### *Período de prueba*

El período de prueba es uno de los ámbitos de mayor debate respecto a la Ley Banelco, ya que establece condiciones para que se convierta en un mecanismo de flexibilización de los contratos. Por una parte debido a la larga duración del período de prueba que mediante dicha ley se alcanzaba. Y por otra por a la ausencia del preaviso e indemnización que allí se establecía. Esto es lo que se aborda a modo de corrección mediante la reforma o Ley de Ordenamiento Laboral que analizamos. No se revisa la existencia de esta institución, aunque la sola existencia del período de prueba como antesala para todos los contratos de carácter indefinido debería ser objeto de análisis, señala el asesor de la CGT disidente Héctor Recalde (2005). Qué es lo que se pone a prueba y cuál es el criterio mediante el que se evalúa el cumplimiento de la idoneidad del trabajador, son algunos de los cuestionamientos que surgen frente a la existencia de este tipo de contrato.

La CGT oficial por su parte también considera cuestionable la existencia del período de prueba. Señala en las observaciones que presenta al proyecto presentado por el Ejecutivo que “se debió haber avanzado en la desaparición lisa y llana de esta institución. Debería haberse derogado el período de prueba presunto impuesto por la ley” (Recalde et al., 2005, p. 361). Ahora bien frente a lo estipulado por esta reforma critican de excesivo el período de tres meses de prueba, a pesar que en su momento fue esta la CGT que apoyó la reforma de los sobornos. En opinión de su titular Rodolfo Daer este tiempo no debería superar el mes (página 12, 18 de febrero)

Otro aspecto que generó discusión es el de la posibilidad de extinguir la

relación laboral de un trabajador en período de prueba cuyas actividades hayan sido interrumpidas por enfermedad o accidente laboral. El proyecto del Ejecutivo intentó corregir esta limitación que existía en la redacción de la Ley 25.250 y donde no se establecía dicha protección, pero esta fue anulada en el Senado. Quien propuso que se privilegiara lo establecido en la norma anterior por sobre lo propuesto en el proyecto fue el senador radical Ernesto Sanz (UCR) aludiendo a las sugerencias efectuadas por los abogados laboristas Jorge Rodríguez Mancini y Juan Carlos Fernández Madrid a la Comisión de Trabajo y Previsión Social. El Senador Sanz sugiere mantener la redacción de la ley anterior en razón de receptar las “inquietudes hechas por los distintos doctrinarios en la visita a la Comisión de Trabajo y Previsión Social y que tiene por fin equiparar algunos beneficios del período de prueba efectivamente cumplido por el trabajador” (Cámara de Senadores de la Nación, 2004, p. 24). Al respecto el Dr. Rodríguez Mancini había señalado que el hecho que la licencia termine cuando termina el período de prueba “es una limitación lógica de las protecciones referidas a licencias por enfermedad inculpable” (Recalde et al., 2005, p. 88).

#### *Indemnización.*

El asesor de la CGT disidente, Recalde, presenta críticas a los cambios que se realiza a la indemnización. Señala el abogado laborista que la misión de proteger al trabajador contra el despido arbitrario, declarada en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, queda en entredicho frente a la medida por la que opta la reforma en discusión. Esta fusiona en una sola medida los dos tipos de indemnización que tras la aprobación de la ley 25.013 del año 1998 regían. En esa ley, se establecían formas diferentes de indemnización para los trabajadores con contratos anteriores al 03 de octubre de 1998 y aquellos con contratos posteriores a esa fecha, siendo la situación de los últimos peor que la de los primeros. La reforma que analizamos busca solucionar esa diferencia, pero se establece una propuesta para abordarlo que termina por rebajar la indemnización mínima de los trabajadores regidos por la ley más antigua de las que hemos mencionado (que corresponde a la Ley del Contrato del Trabajo de 1976). La crítica de Recalde apunta a esta opción que finalmente rebaja la protección al establecerse en un mes la indemnización mínima. Esta cuestión además dar cierta continuidad a las medidas flexibilizadoras, afecta con una rebaja efectiva de la indemnización a un porcentaje mayoritario de los trabajadores de país (que serían los que tienen contrato anterior a 1998). Ahora bien a pesar de la crítica Recalde se manifiesta comprensivo con la situación y la explica como un posible error. Al respecto señala que “nadie puede pensar que el Poder Ejecutivo Nacional haya querido

rebajar las indemnizaciones de más de la mitad de los trabajadores de nuestro país, ni que haya querido recorrer el camino contrario a la protección, ordenada por la Carta Magna. Seguramente esto ocurrió, en el mejor de los casos, por una imprevisión técnica y sucede, fundamentalmente (existen otras razones menos graves), porque al establecer el Proyecto el monto de la indemnización mínima por despido en lugar de ser equivalente a dos meses de sueldo, la rebaja a un mes”. De todas maneras enfatiza que revisar esta ley es el verdadero punto de partida para iniciar una “nueva era en nuestro país” (página 12, 21 de febrero de 2004)

Por último, la CGT oficialista también criticó el criterio sobre el que se calculan las indemnizaciones en los casos de despido y se mostró partidaria de continuar con el cálculo de dos meses por cada año trabajado (página 12, 21 de febrero de 2004).

#### *Reforma laboral y promoción del empleo*

Las críticas en esta dimensión apuntan a la posibilidad efectiva o no de promover el empleo a través de una reforma laboral. Y esto porque a pesar de lo esperadas y atractivas que para muchos de los actores laborales resultan las medidas de este índole, no hay acuerdo en cuanto a sus efectos. De todas maneras, y como veremos en el análisis comparativo, la incorporación de este tipo de medidas facilitan el consenso. En las sesiones parlamentarias, la senadora Silvia Gallego es quien manifiesta la discrepancia con lo propuesto en el proyecto dentro del partido de gobierno. Considera “que esta ley debiera haber dejado de lado lo que intenta ser una política de promoción del empleo, porque no creemos que al seguir alimentando la voracidad de algunos sectores y debilitando la previsión social en la Argentina estemos generando empleo” (Cámara de Senadores de la Nación, 2004, p. 31). Señala así la contradicción que significa la permanencia de las rebajas a los aportes patronales como una forma de promover el empleo cuando se ha comprobado que no tienen ese efecto sino que uno más bien negativo sobre el financiamiento del sistema de seguridad social del país.

Ahora bien el Ministro efectivamente reconoce esta cuestión en diversas instancias. De hecho previo a que estallara el asunto de los sobornos de la reforma laboral del 2000, planteó que el gobierno no se proponía realizar ninguna reforma ya que el principal problema a abordar en lo laboral era el del desempleo y que ya el país había comprobado que esto no se lograba mediante cambios en la regulación laboral. Aclara el Ministro su postura al respecto cuando señala que no es que comparta el argumento neoliberal que asume que la regulación laboral

rigidiza el mercado del trabajo, aumenta los costos y genera desempleo. Considera más bien que ninguna ley de este tipo da cobertura al tema del empleo y el desempleo ya que a lo que apuntan es a cuestiones de calidad del trabajo. Explica que en “realidad lo que hace esta ley es crear un puente de plata para que los destinatarios de planes sociales se vuelquen al trabajo formal. No es un hecho determinante en la creación de empleo. Lo que sí hacemos es tomar un conjunto de medidas para estimular la inclusión de los beneficiarios de planes sociales en el mundo del trabajo”. De tal manera que está “más dirigida a un vínculo entre las políticas sociales y las laborales que a una continuidad de la política laboral de los ’90, que falló en varias oportunidades” (página 12, 15 de febrero). El mensaje de elevación del Poder Ejecutivo señala que “la ley puede desempeñar un rol complementario que, aunque modesto, resulte de utilidad para el estímulo al empleo registrado en el sector de pequeñas y medianas empresas” (Congreso de la Nación Argentina, 2003, p. 4840)

A pesar de estas explicaciones, la medida sigue generando críticas y adhesiones desde los más clásicos argumentos a favor y en contra de la flexibilidad, asociada al tema del empleo. El diputado radical Claudio Lozano por ejemplo, señala en la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado “que al no repudiar los contratos basura y al insistir con la reducción de los aportes patronales, se puede ver que detrás del proyecto sigue vigente la idea de que la flexibilización laboral genera empleo” (Página 12, 18 de enero de 2004).

Los empresarios por su parte, se muestran muy a favor de estas políticas y en cierta medida asocian su apoyo a que estas estén presentes en la reforma. Al respecto Daniel Funes de Rioja, representante de la Unión Industrial de la Argentina (UIA) señala que “la ley laboral debe proteger los derechos del que trabaja, pero también generar un nuevo espacio para favorecer la creación de empleo en el sector más dinámico” (página 12, 18 de febrero de 2004). En otra ocasión señala “que se debe atender a las modernas corrientes que proponen dinamizar el crecimiento económico a partir de un fuerte aumento del empleo. Para ello hay que impulsar políticas activas. Este proyecto tiene algunos componentes de políticas activas” (página 12, 22 de febrero).

#### *PYMES y reducción de los aportes patronales*

Más allá del debate en torno a abordar el tema del empleo y el desempleo por medio de la reforma laboral, hay diferencias de opinión en lo relativo a la reducción de los aportes patronales en general. Si bien esta medida limita a ciertas empresas la reducción de aportes establecidos en la ley 25.250 y desde esta

perspectiva constituye un avance en la revisión de dicha norma, aumenta de manera importante la rebaja. No todos los actores están de acuerdo con que se realicen estas rebajas debido a las relaciones entre esta medida y la informalidad laboral. Para el abogado asesor de la CGT disidente esto no se traduce en más empleo, ya que “las empresas terminan violando la ley al incorporar como trabajadores nuevos a personal que ya tenían trabajando en negro”. En este sentido si bien la medida en algún punto puede contribuir a la formalización de trabajadores en negro, esta no es efectiva en cuanto a la promoción del empleo ya que no tiene una contrapartida social. Al respecto Recalde enfatiza en que para “ayudar a la pequeña empresa hay que impulsar la simplificación registral y la capacitación empresaria. Si sólo impulsamos una rebaja de aportes va a ser improductivo” (Página 12, 22 de febrero de 2004)

También hay desacuerdos en cuanto a los criterios que se adoptan para focalizar la medida, ya que la definición de PYMES es muy amplia<sup>109</sup>. Se critica entonces que la norma defina como pequeña y mediana empresa a emprendimientos de hasta 80 empleados. Tanto la las centrales sindicales, como el sector radical y algunos parlamentarios justicialistas consideran que la definición debe establecerse en un menor número de trabajadores. Recalde señala al respecto que “al incluir a las empresas de hasta 80 trabajadores, la rebaja va a beneficiar al 87 por ciento de las empresas” (Página 12, 22 de febrero de 2004). De hecho la Federación de Cámaras y Centros Comerciales de la República Argentina (Fedecamaras) criticó también en la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado el criterio propuesto para calificar las PYMES y manifestó sus temores de que algunas grandes empresas recurran a esta figura para obtener beneficios (Página 12, 18 de enero de 2004)

En definitiva, las críticas al proyecto en esta línea se fundamentan en el temor de estar promoviendo la evasión de las empresas. Esto es en cuanto a formalizar el trabajo, pero también en tanto pudiese haber aprovechamiento de grandes empresas que no necesitan de apoyo para la contratación.

---

<sup>109</sup> A través de la Ley 24.447 del año 1995 se regula la definición de microempresa bajo la presencia de dos criterios. El primero, que es al que aluden los parlamentarios es el criterio numérico que considera como PYME a las empresas que cuentan con un plantel no superior a los cuarenta trabajadores y ochenta en el caso que así se estableciera por acuerdo colectivo. El segundo se refiere a tener una facturación anual inferior a la cantidad que para cada actividad o sector fije una Comisión Especial de Seguimiento instituida en el artículo 104 de la ley.

### *Inspección del trabajo*

El otro punto que provocó críticas sobre todo del sector radical, aunque también se asume como un tema relevante al interior del justicialismo, es el del fortalecimiento de las labores de inspección laboral. Esto en lo relativo a cómo se establecería la coordinación entre el Ministerio y las Provincias para realizar las inspecciones laborales a las empresas en el proyecto del Ejecutivo. La Senadora radical Lyliá Arancio de Beller señala al respecto que “sin desconocer lo que prevé el convenio 81 de la OIT respecto de la autoridad central en la inspección del trabajo, consideramos que es un tema muy trascendente en este espacio que garantiza la autonomía de las provincias el hecho de la jurisdicción de la provincia no debe perderse en ninguna materia” (Cámara de Senadores de la Nación, 2004, p. 32)

Se considera que con lo propuesto en el proyecto de ley, se reduciría la capacidad de las provincias para ejercer el poder de policía laboral. Se solicitó por tanto que se mantuviera la supremacía de las provincias y efectivamente esto se modificó en el proyecto, pero según la opinión de Héctor Recalde de manera poco clara y confusa (Recalde et al., 2005).

Por último el único sector que plantea críticas a las medidas de inspección en sí mismas es el empresario, que a través de la UIA critica que se le entregue poder a un inspector para tomar medidas sumarias en los casos en los que se encuentre con trabajo en negro (Página 12, 18 de enero)

### *Poder a la cúpula sindical*

Considerando la estructura sindical argentina, inevitablemente la CTA ve riesgo en el privilegio que esta reforma da a la negociación colectiva de ámbito mayor. Esto en tanto concentra el proceso en los sindicatos con personería gremial, que como ya hemos visto son pocos y no representan a amplios sectores de trabajadores. Señala al respecto que es “una cláusula que le da más poder a la cúpula sindical, al concentrar la negociación colectiva en el nivel superior, es decir, que la cúpula puede imponer cláusulas al nivel inferior y establecer las reglas de juego”. Esto más que un debate en torno a la reforma, es el debate en torno al modelo sindical y su lógica corporativista, tal como lo hemos visto anteriormente.

## Resultados de la Reforma

### ***Moldeamiento de las reivindicaciones***

#### *Período de Prueba*

Recién el año 1995 con la ley 24.465 este se introduce de forma generalizada ya que hasta entonces era un instituto excepcional. Tal como hemos visto, se reduce el período de prueba y se elimina la posibilidad de extender este por medio de negociación colectiva. Además se incorpora el preaviso de 15 días para dar término a la relación laboral. Pero lo que no se modifica es lo relativo al derecho de prestaciones por accidente o enfermedad de trabajo y por accidente o enfermedad inculpable. En la propuesta original del ejecutivo se propone corregir la limitación que la anterior disposición efectuaba respecto a que el trabajador pudiese ser despedido durante el uso de las prestaciones por accidente o enfermedad. Pero esto finalmente fue anulado y como resultado la reforma restablece la redacción de la ley 25.250 que señala que las prestaciones perdurarán de manera exclusiva hasta la finalización del período de prueba si el empleador rescindiere el contrato durante este lapso.

#### *Preaviso, integración e indemnización*

Se explicita un tiempo de preaviso para quienes se encuentran en período de prueba, con lo que se corrige la eliminación que se había efectuado a través de la ley 25.250. Además se soluciona la asignación de regímenes de aviso diferentes según la fecha de contratación, que era el tema principal que se busca abordar con la nueva regulación. En comparación con la legislación previa hay una reducción del tiempo de preaviso para algunos trabajadores a través del reconocimiento de una situación especial en el período de prueba. Otra cuestión es que se privilegia la modalidad de inicio del preaviso establecida por la ley 25.013 de 1998. Así este rige a partir del día siguiente de la notificación del preaviso y no del primer día del mes siguiente al de la notificación, cuestión que en alguna medida acorta también el tiempo de dicha protección.

Lo mismo sucede con la indemnización. Si bien se aumenta el piso mínimo que regía en la legislación anterior (25.013) y se aúna un solo criterio para todos los trabajadores con contrato indefinido, se reduce este en relación con la legislación previa. La Ley de Ordenamiento Laboral establece un piso mínimo de un mes de indemnización.



### *Convenios colectivos del trabajo*

Primero que todo en este ámbito se reafirma el esquema tradicional que asigna el derecho de negociación a las entidades sindicales con personería gremial. Esto mantiene lo que se establecía en la ley 25.250 y que ya había modificado las regulaciones que intentaron figuras diferentes. Específicamente nos referimos a la ley 24.467 de PYMES donde se habilitaba a la comisión interna, los delegados de personal u otros organismos similares a que solicitaran la negociación para el ámbito de la pequeña empresa. Y también a la 25.013 de 1998 que habilitaba que la asociación sindical con personería jurídica de grado superior pudiese delegar el poder de negociación en sus estructuras descentralizadas. Así aunque se reconocen diversos ámbitos para la negociación colectiva, se privilegia siempre al sindicato de grado superior para llevarla a cabo.

Reposicionado ya el esquema tradicional para establecer al sindicato con personería gremial como el sujeto sindical legitimado, la reforma introduce otras cuestiones relevantes en este ámbito. El Ministerio asume la representación del sector empresarial en caso que el grupo de empresarios con el cual se ha establecido un convenio anteriormente se disuelva. Así se asegura el funcionamiento de los mecanismos de extensión de los convenios. Esto significa que los convenios ya homologados por el Ministerio regirán para todos los trabajadores del ámbito o la categoría, así como a los empleadores sin perjuicio que estos estén (o no) afiliados a las asociaciones signatarias.

La ultraactividad es restituida, salvo que las partes acuerden lo contrario. Así también se asegura la extensión temporal de los convenios en caso que no se acuerde uno nuevo, es decir, no se aplica sólo cuando las partes así lo acuerden y establezcan diferentes plazos de vigencia. Este es uno de los puntos importantes que se le criticaban a la Ley Banelco y que en esta reforma se rectifica. Aunque esto no se aplica a las pequeñas empresas ya que no se deroga el artículo que al respecto las rige con la ley 24.467 y que dispuso que los convenios en este tipo de empresas se extingan a los tres meses de su vencimiento salvo pacto contrario, con lo que se produce una cierta superposición de medidas.

Otro de los aspectos más criticados está el de la articulación de los convenios. Se restituye en esta reforma la prevalencia de la negociación de ámbito mayor por sobre la de ámbito menor. Sólo se permite la superioridad del convenio de ámbito menor en caso que contenga cláusulas más favorables.

Por último, se rebaja el número mínimo de trabajadores para exigir el

balance social anual. En la Ley 25.250, que es la que introdujo esta regulación, el mínimo era de 500 trabajadores y con la reforma es de 300 trabajadores. Así se amplía el número de empresas que deben cumplir con esta exigencia. Tal como lo hemos mencionado al principio de este análisis, el principio que aquí rige es el de 'buena fe' que asegura la garantía de información a los trabajadores para negociar.

Una particular medida que se trata también en la reforma, se refiere al tema de la suspensión de los convenios cuando las empresas se encuentran en crisis. Esta había sido introducida por la ley 25.250 con lo que se conoció como institución del 'descuelgue' y que tiene por objeto de flexibilizar las opciones para las empresas que se enfrenten a una situación de crisis. El ejecutivo justifica esta medida en la situación de crisis histórica reciente que vivía el país y por lo tanto lo asume como una medida de adaptación frente a situaciones económicas complejas. Mediante esta reforma se regula la posibilidad de suspender el convenio colectivo que le fuera aplicable a una empresa, en tanto esté acordado por el empleador y las partes signatarias del convenio colectivo pero diferencias respecto a lo que se establecía la ley 25.250. Esto sólo podrá realizarse a través del procedimiento preventivo de crisis y supone su aplicación por lapso temporal determinado.

Todo lo anterior fue aprobado tal y como fue propuesto por el gobierno en el proyecto de reforma que presenta al Congreso, es decir, no hubo mayor debate ni modificaciones respecto a esta dimensión.

#### *Servicios esenciales*

La definición de servicios esenciales, apunta a asegurar el funcionamiento mínimo de las actividades que se consideran de importancia trascendental para el país en caso de huelga y/o conflicto. En la ley 25.250 esta era muy amplia, cuestión que fue objeto de variadas críticas. Ello se acoge en la presente reforma y se acota la delimitación de qué servicios se consideran esenciales siguiendo lo establecido por la OIT.

#### *Inspección del trabajo*

Si bien ya desde antes en cada una de las provincias ha habido alguna instancia administrativa que tiene asignadas las funciones de los servicios de inspección del trabajo, no se estableció una regulación para un sistema integrado de inspección del trabajo y seguridad social en el país hasta la década del 2000. La ley 25.250 es la primera en establecer esta legislación y tras su derogación es la

Ley de Ordenamiento Laboral la que la establece el marco normativo para su funcionamiento. De esta manera, mediante esta reforma es que se ha dado un tratamiento pormenorizado a la regulación de la inspección del trabajo.

Uno de los aspectos en debate tiene relación con la articulación del nivel central y los niveles provinciales. Los parlamentarios que hacen hincapié en esto ya que consideran que la propuesta original realizada por el ejecutivo daba mucho poder al nivel central. Esta cuestión queda resuelta en la reforma, estableciendo que toda acción de nivel central irá aparejada de una coordinación con el nivel local.

A pesar de lo anterior se asigna al Ministerio de Trabajo y Previsión Social como el encargado de establecer un organismo para simplificar y unificar los procedimientos en materia de inscripción laboral y seguridad social. Asimismo se delega en el Poder Ejecutivo Nacional la facultad de dictar las normas para su reglamentación e instrumentación.

#### *Promoción del empleo*

Más allá del debate en torno a la pertinencia o no de dictar una norma de este tipo a través de una reforma laboral, lo propuesto es aprobado sin mayores modificaciones. Sólo se incorpora como exigencia que el ejecutivo informe a las comisiones de legislación del trabajo de ambas cámaras del poder legislativo nacional sobre los elementos objetivos que fundamentan la prórroga de la vigencia de esta medida, en caso que la hubiera. Asimismo si este decide variar los límites de reducción de las contribuciones establecidos en la reforma.

En relación con la medida que establecía la ley 25.250, en este caso se limita el tiempo de vigencia de la reducción y se incorpora un tratamiento especial (reducción mayor) cuando el trabajador incorporado provenga del Plan Jefes y Jefas de hogar. Esto a objeto de promover el ingreso de los trabajadores beneficiarios de esta política social al mercado de trabajo formal y como una medida de articulación de políticas sociales y laborales.

#### *Regulación del fraude laboral por medio de cooperativas*

Esta es una regulación a objeto de formalizar y regular las relaciones laborales que se desempeñen en calidad de socio de una cooperativa pero que incurra en fraude a la ley laboral. Se establece que los socios de una cooperativa que se desempeñen en fraude a la ley laboral, serán considerados trabajadores dependientes de la empresa usuaria para la cual presten servicios. Se aprueba tal

como fue propuesta en el proyecto presentado por el Ejecutivo al Congreso.



## Capítulo 7: Configuración del marco de regulación laboral y mecanismos reproductores

### 7.1. Dinámica de las reformas y configuración del marco de regulación laboral

Consideramos la década del 2000 como una época en la que comienza a emerger un importante debate en torno a la radicalidad del modelo neoliberal impuesto en las décadas anteriores. A pesar de la reformulación general en la orientación de las políticas y la fuerte retórica progresista que con ello se impulsa, observamos que no se ha generado realmente una ruptura que modifique el sistema al nivel de las estructuras entonces establecidas. En esta investigación comprobamos ello para el ámbito de la regulación laboral en los países que analizamos<sup>110</sup>. El miedo a introducir medidas que arriesguen la estabilidad nacional opera como una suerte de legado de los procesos económicos y políticos que hemos revisado, situándose como telón de fondo en la toma de decisiones de los gobiernos.

Aplicada a nuestro ámbito de interés, esta retórica progresista se ve fortalecida por conflictos de legitimidad que durante esta década enfrenta el orden laboral. En el caso de Chile el conflicto es amplio en tanto se vincula a la totalidad del marco de regulación introducido a partir del Plan Laboral del año 1979. En el caso de Argentina el conflicto de legitimidad no involucra a todo el marco introducido durante el proceso de neoliberalización, sino que se asocia específicamente a la Ley 20.250 aprobada mediante sobornos al Senado el año 2000. Ambos países presentan un discurso en torno a la renovación y el cambio como una promesa vinculada a estos escenarios en las reformas más importantes de ese período. En este contexto hemos visto en el análisis de la contienda política, que la lógica de los acuerdos adquiere un rol central para la aprobación de estos proyectos mientras que el debate en torno a los temas que generan controversia se ve debilitado. Asociado a este hecho podemos señalar que

---

<sup>110</sup> Aquí hemos analizado sólo lo relativo al marco de regulación laboral y es para ese ámbito es válida esta afirmación. Pero es importante considerar que para el período analizado en ambos países también se han producido reformas importantes al sistema de pensiones, que por razones de capacidad no abordamos aquí. Consideramos que para realizar una evaluación general de los cambios al modelo neoliberal merecería la pena realizar un análisis complementario de ambos ámbitos. Otra razón por la cual no abordamos aquí ese aspecto es por las diferencias de enfoque que dichos cambios presentan para los casos de Argentina y Chile, lo cual podría implicar la necesidad de realizar un abordaje comparativo diferente al propuesto en esta investigación. Se plantea por tanto este como un desafío interesante para futuras investigaciones sobre estos temas.

tampoco se abre una ventana de oportunidad para la introducción de las nuevas problemáticas del mundo del trabajo en las reformas que se inician bajo este conflicto. Se evidencia la necesidad de revisar ciertos fundamentos existentes en los ámbitos donde hay consenso para ello, más que de elaborar una propuesta novedosa que aborde viejas y nuevas problemáticas del trabajo desde el marco de regulación laboral. En este sentido vemos cómo en la dinámica de estas reformas laborales se impulsan cambios moderados y de orientación continuista.

Con orientación continuista nos referimos a que si bien introducen mejoras legislativas para enfrentar algunos de los efectos que se reconocen como negativos de las reformas estructurales neoliberales radicales, no se produce una ruptura en la tendencia de debilitamiento de los derechos de los trabajadores que desde entonces se establece. Cuando observamos el panorama general de las reformas de esta década, no se ve un impulso hacia la configuración de un modelo integral de protección a los trabajadores contemporáneos. Un ejemplo de ello es que no se aborden las consecuencias del capitalismo neoliberal contemplando la diversificación de formas de trabajo que caracterizan la actual estructura laboral. Vemos que si bien se establecen medidas para ampliar la cobertura de algunas de las instituciones de protección laboral contenidas en los marcos de regulación, en su estructura se mantiene la focalización de las medidas en el trabajo formal típico. Asimismo, se introducen medidas de fiscalización y control para asegurar el cumplimiento de las obligaciones y evitar el uso fraudulento de las medidas flexibilizadoras, pero al mismo tiempo prima el principio del autocontrol de los actores y la función pública que cumple el Estado se mantiene en la lógica subsidiaria hacia el mercado propia del modelo neoliberal. No se revierte, por lo tanto, la creencia respecto a que la protección se debe ejercer con una menor intervención del Estado, sino que abren el camino a nuevas fórmulas de protección basadas en la autorregulación de los actores en un ámbito donde existe una diferencia de poder estructural entre estos. Desde esta perspectiva, el análisis que aquí realizamos sobre la dinámica de las reformas para la década del 2000 no sólo considera la recuperación de los derechos rebajados con las reformas neoliberales, sino también la dinámica desarrollada en la capacidad para abordar las problemáticas que en este aspecto presentan las transformaciones de la estructura laboral. Consideramos por lo tanto que la sola restitución de los aspectos previamente intervenidos durante el proceso de introducción de las políticas neoliberales no indica un cambio de orientación en las reformas al marco de regulación laboral. Existen otras cuestiones importantes que debilitan los derechos de los trabajadores –como el avance del modelo de

precarización de esta época capitalista y la fragmentación de las relaciones laborales— que no se abordan desde perspectivas diferentes a la ya establecida por el modelo. A continuación revisaremos en detalle estos aspectos e iremos viendo cómo se modifican sólo algunos elementos normativos y códigos de significación de las reglas que componen las propiedades estructurales del marco de regulación laboral neoliberal. Adicionalmente vemos como se mantienen bastante estables los recursos relativos a la coordinación de la actividad de los agentes, cuestión que influye sobre la dinámica continuista aquí identificada.

A grandes rasgos, en Argentina durante la década del 2000 se producen una serie de acciones que apuntan a restablecer lo que existía anteriormente al proceso de desregulación aunque persiste la tendencia a mantener algunas de las medidas a la baja. En Chile por su parte se intentan mejorar y corregir algunos aspectos que se reconocen o consensuan como los críticos del modelo, pero finalmente esta intervención no toca aspectos fundamentales del cambio introducido a través del Plan Laboral. En ambos casos la trayectoria del proceso de reformas que se observa para la década resulta paradójica en relación con la retórica que lo circunda. Se observa una tendencia a la recuperación de ciertos aspectos importantes, pero sin modificar la lógica en torno a la cual se articulan. De esta manera continúa operando el proceso de debilitamiento de los ordenamientos de protección al trabajo que se inicia con las transformaciones neoliberales en América Latina. Desde esa perspectiva analizaremos aquí la dinámica de las reformas y la configuración del marco de regulación laboral de la década del 2000 en Chile y Argentina en base a los 3 ámbitos propuestos por Goldin (2007). Tal como lo hemos planteado previamente y en concordancia con las ideas del autor, esto nos permite analizar el proceso no sólo en términos de las leyes que se aplican, sino considerando ampliamente el alcance de las medidas adoptadas. En definitiva, nuestro análisis no sólo se enfoca en la aplicación o eliminación de ciertas leyes, sino que de manera más general se refiere a cómo ello opera en la nueva estructura laboral neoliberal e influye en la configuración del marco de regulación laboral de cada país.

El primer ámbito a analizar es el del *debilitamiento subjetivo*. Este corresponde a aquel motivado por el crecimiento de la informalidad, el uso creciente de trabajo independiente ambiguo y las acciones de deslaborización, tercerización o también llamado *outsourcing*. Estos fenómenos cuentan entre los que configuran el modelo general de precarización instalado durante este período e implican una contracción significativa en el ámbito cubierto por el sistema de protección laboral. Esta dimensión del debilitamiento se asocia sobre todo al



derecho individual del trabajo, que es donde se presentan las principales modificaciones para la época descrita. En términos generales, para la década analizada observamos que se realizan intervenciones en aspectos que procuran la incorporación al trabajo protegido de algunos trabajadores excluidos tras las reformas neoliberales, aunque se mantienen importantes criterios de excepción. Además se introducen regulaciones para el caso de la subcontratación. Estas apuntan a evitar los incumplimientos en el pago de la seguridad social potenciando el autocontrol por parte de las propias empresas, pero no introducen una mayor fiscalización directa por parte del Estado.

Un primer aspecto a analizar en esta línea es el *uso ambiguo de contratos*. Argentina presenta mejores avances que Chile al respecto ya que dicho país elimina el año 1998 todos los tipos de contrato a plazo fijo que introdujo con la Ley 24.013 de 1991. Lo que se mantiene es la figura del período de prueba que en gran medida termina actuando como una herramienta de flexibilización externa. Aunque la tendencia ha sido a reducir y fijar el tiempo para su uso no hay compromiso de contratación una vez acabado este. En el caso de Chile, en cambio, existen diversas formas de contratación a plazo determinado. Coexiste el uso de estos contratos en los sectores donde tradicionalmente se han utilizado (agrícola y construcción) con otros que han adquirido importancia en la nueva estructura económica (servicios). Para los contratos reconocidos como de plazo fijo la duración permitida es de un año, y puede extenderse hasta dos años para un grupo de trabajadores que se consideran como excepción. La excepcionalidad establecida es bastante amplia ya que incluye a trabajadores que cumplan el cargo de gerentes y a aquellos que tengan un título otorgado por una institución de educación superior del Estado o reconocida por este. Estos contratos no participan del régimen de indemnización ni preaviso. Por su parte la suscripción sucesiva de este tipo de contratos está mediada por un finiquito sólo cuando se completa un período superior a 15 meses desde la primera contratación, ya que se reconoce la tendencia de la jurisprudencia a asumir ello como una relación laboral única, continua y de duración indefinida. Bajo todas estas formas el uso de contrato a plazo fijo es bastante extendido en Chile, pero ello no ha sido motivo de nuevas regulaciones o revisiones legislativas durante la década que estudiamos.

Por otra parte, es importante la incidencia de trabajos que contractualmente se clasifican como trabajo autónomo pero se utilizan como formas de trabajo atípico. Es el caso de los trabajadores a honorarios en Chile y por factura en Argentina para quienes no se reconoce la existencia de una

relación contractual con un empleador sino una de servicios, aunque en la práctica muchos de estos trabajadores dependen organizacionalmente de la empresa para la cual trabajan, cuestión que tampoco ha sido objeto de regulaciones en este período. Esta figura atípica tampoco se aborda durante la década analizada con nuevas medidas para su regulación.

Otra tendencia neoliberal vinculada a ámbito de debilitamiento, es la *tercerización* sin freno que sitúo el uso extendido y temporalmente amplio de la subcontratación. Originalmente esta es una forma de trabajo que está pensada para cubrir actividades que no corresponden al rubro principal de la empresa y que se focalizaba en algunos sectores especiales, tal como la construcción. En Argentina es mediante la Ley de contrato de Trabajo de 1976 que se produce su flexibilización, cuando se introduce este régimen a la legislación general. Aunque a través de distintas normativas se fueron incorporando nuevos elementos, en este país dichas medidas se acompaña de la definición de responsabilidades a la empresa principal. Específicamente se le asigna la tarea de fiscalizar que la empresa subcontratada cumpla con las obligaciones relativas al trabajo, el cumplimiento de las normas de seguridad para la prevención de accidentes y el pago a organismos de seguridad social. En caso de incumplimiento de estas obligaciones la empresa principal debe responder bajo el principio de responsabilidad solidaria. Por otro lado, el año 2006 se regulan ciertas condiciones específicas para el uso de la provisión de empleos temporales mediante empresas externas (Empresas de Servicios Temporales). Se establece que este tipo de contratación sólo puede utilizarse frente a necesidades extraordinarias o transitorias asociadas a tareas ajenas al giro principal o habitual de la empresa usuaria. Dicha modificación además regula que mediante convención colectiva se fije la cantidad de trabajadores y la extensión temporal de los servicios. En Chile el uso extendido de la subcontratación, esto es para trabajos inherentes a la producción principal y permanente se introduce en el Plan Laboral de 1979. No se regula ni el porcentaje de trabajadores que puedan integrarse a las labores de una empresa por medio de este tipo de trabajo, ni la duración para su uso. De manera similar a Argentina, lo que se regula frente a este proceso de deslaborización neoliberal es la responsabilidad de la empresa principal para la cual trabajan los trabajadores subcontratados. Tampoco se les atribuye la responsabilidad principal respecto al cumplimiento de las obligaciones laborales y previsionales, sino que se les exige una responsabilidad subsidiaria y solidaria. Esto es que deben velar porque las empresas de subcontrato las cumplan y en caso contrario es de su responsabilidad hacerse cargo de lo

incumplido. Lo que sí se iguala con la normativa que incorpora estas cuestiones el año 2006, son las condiciones de higiene y seguridad para trabajadores externos e internos bajo responsabilidad de la empresa usuaria o principal.

Si por lo tanto revisamos como se configura la regulación de la subcontratación para la primera década del 2000 vemos que en ambos países se ha extendido el uso de este régimen y que se han impulsado nuevas regulaciones reconociendo parte de los problemas que esto ha causado en los trabajadores subcontratados. Retrocede la desregulación absoluta que operó durante la primera fase neoliberal en torno a este proceso de deslaborización. Las trayectorias seguidas por ambos países son diferentes, pero ya para la época que analizamos estos coinciden en exigir la responsabilidad solidaria. Por medio de esta responsabilidad atribuida a la empresa principal se intenta asegurar indirectamente el cumplimiento adecuado de las obligaciones asociadas al contrato de trabajo para los trabajadores que participan de este régimen de provisión de empleo y servicios. Además se produce un aumento de la fiscalización hacia las empresas que proveen de estos servicios y trabajo, pero ya no por parte exclusiva de un organismo del Estado en la figura de la inspección del trabajo sino que derivada a una de las mismas entidades involucradas en la relación. Visto bajo la óptica del continuismo podemos señalar que el actual marco de regulación laboral efectivamente amplía las medidas de protección para evitar los abusos en el uso de este régimen laboral, pero resguarda el principio de la autorregulación coherente con los ideales neoliberales de libertad de mercado y oposición al ejercicio de un mayor control por parte del Estado. Por otro lado consideramos que no ha sido suficientemente abordada la incorporación de medidas que permitan igualar las condiciones entre trabajadores de distinto tipo al interior de una misma empresa. Aunque se han homogeneizado las condiciones de higiene y seguridad en el caso de Chile, persisten para ambos países otras diferencias como la de sueldos entre trabajadores que realizan similares actividades, de condiciones de contratación y de derechos colectivos.

Merece la pena señalar en este punto que los anteriormente mencionados son aspectos que han sido abordados por las organizaciones de trabajadores subcontratados en el sector minero y forestal, mediante negociaciones extra legales con las empresas principales. A pesar del logro que reconocen estas en dicho proceso y el impulso que se dio a la aprobación de la Ley de Subcontratación<sup>111</sup> tras las movilizaciones llevadas adelante el año 2006, se

---

<sup>111</sup> Mediante esta ley se introduce la atribución de responsabilidades aquí descrita.

consideran insuficientes las medidas allí contempladas. Esto ha implicado que dichas organizaciones sigan luchando mediante huelgas y movilizaciones de paralización de faenas para conseguir negociaciones y mejorar las condiciones de trabajo directamente con las empresas principales. En Argentina por su parte, comunes son las movilizaciones de trabajadores tercerizados exigiendo su paso a la planta de las empresas para las cuales trabajan. Como resultado de las movilizaciones efectivamente se han producido algunos procesos de incorporación de estos trabajadores a la planta por vía de la negociación colectiva y por tanto con apoyo de los sindicatos tradicionales, como en el caso de los trabajadores del subterráneo. Pero también ha habido situaciones en que la acogida de estas movilizaciones ha sido muy negativa y no sólo por parte de las empresas involucradas sino que por los sindicatos tradicionales. El caso emblemático en esta línea es el de la muerte Mariano Ferreyra en octubre del año 2010 durante las protestas de los trabajadores tercerizados de ferrocarriles para ser incorporados a la planta, que se produjo producto de la represión ejercida por la burocracia sindical de Unión Ferroviaria.

Otro punto del debilitamiento subjetivo es la *informalidad*. En Argentina el año 2004 se adopta el Plan Nacional de Regulación de Trabajo, programa que hemos visto busca fortalecer la fiscalización así como las acciones de promoción de trabajo decente. Pero no se presenta una regulación específica sobre los tipos de trabajo que se encuentran constantemente en esta situación. Tal como veremos asociado al siguiente ámbito de debilitamiento que analizamos, la tendencia a fortalecer los mecanismos y las instituciones de fiscalización es un aspecto relevante que se observa para la década. Desde la perspectiva del trabajo informal que es lo que compete al ámbito del debilitamiento subjetivo que estamos analizando, se suma al Plan mencionado la rebaja a los aportes patronales para las empresas de hasta 80 trabajadores. Aunque esta es una medida de promoción al empleo, opera como un camino de formalización de trabajadores en negro en este tipo de empresas. Al menos así es reconocido por el ministro del Trabajo cuando señala que es una medida propuesta para generar un vínculo entre las políticas sociales y las laborales. Es importante mencionar en este punto que el problema de la informalidad en este país está estrechamente vinculado a los planes sociales de empleo impulsados por el Estado. Se reconoce que parte importante del aumento de la informalidad se relaciona con el Plan Social Jefe y Jefas de Hogar que se implementa principios del año 2002. Y es que tal como señala Freyre (2013, p. 503) se ha visto que “las actividades diseñadas para realizar la contraprestación laboral exigida por el plan, reproducen las

condiciones de informalidad en las que suelen desempeñar sus actividades laborales los sectores pobres”. Asimismo sucede en el caso de la política social en Chile a través del Programa Chile Solidario<sup>112</sup>. Muchos de los trabajos y actividades económicas en las que sus beneficiarios se insertan son de carácter informal. En el caso de Chile esto se produce en la medida que las políticas sociales en este ámbito ha apuntado al fortalecimiento de los micro emprendimientos como salida laboral para sus beneficiarios. Ahora bien en este país se pueden observar algunas medidas que aportan a la formalización de otros empleos, tal como los de jornada parcial y teletrabajo. El primero se regula e incorpora al código laboral y el segundo se reconoce al identificar la existencia de una relación contractual para las actividades permanentes a domicilio o fuera de la empresa.

**Tabla 6: Ámbitos de debilitamiento subjetivo en la configuración del marco de regulación laboral 2000-2010.**

ARGENTINA	CHILE
<b>Uso ambiguo de contratos y trabajadores autónomos.</b>	
<p>El uso ambiguo de contratos está constituido por el uso del periodo de prueba y de trabajadores autónomos contra entrega de factura.</p> <p><u>Período de prueba:</u> El año 1998 se eliminan los contratos de duración limitada incorporados a principios de la década del 90', pero se mantiene este régimen especial de prueba. Durante la década se mejoran sus condiciones a través de la incorporación de finiquito y preaviso. Se mantiene su extensión diferenciada según el tamaño de la empresa (3 y 6 meses), aunque se elimina la posibilidad de extenderla al doble del tiempo mediante convenio colectivo.</p> <p><u>Trabajadores autónomos:</u> el año 1991 se incorpora la posibilidad de incorporar trabajadores autónomos mediante pago contra entrega de facturas, sin que se incorporen regulaciones especiales al respecto.</p>	<p>El uso ambiguo de contratos está constituido por el uso de contratos de duración limitada y el de honorarios.</p> <p><u>Contratos de duración limitada:</u> La duración permitida es de un año con posibilidad de extenderlo hasta dos años para una amplia excepción de trabajadores (gerentes y trabajadores con título profesional o técnico otorgado por instituciones de educación superior del Estado). Esto contratos no cuentan con régimen de indemnización ni preaviso.</p> <p><u>Contrato a honorarios:</u> Este corresponde a un contrato civil de prestación de servicio, cuyo uso se ha extendido como forma de trabajo atípico. Bajo esta modalidad los trabajadores se consideran autónomos o independientes (según la denominación de la legislación chilena). No se incorporan regulaciones especiales al respecto, aunque frente a conflictos en este ámbito la jurisprudencia falla bajo la lógica de la primacía de la</p>

<sup>112</sup> Chile Solidario es el programa social que se dedica a la atención de familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Se creó en el año 2002, como una estrategia gubernamental orientada a la superación de la pobreza extrema. Posteriormente amplió su cobertura hacia otros grupos, generando iniciativas para atender diversas situaciones de vulnerabilidad que afectan a la población.

	realidad. Esto es presumir la existencia de un contrato de trabajo cuando hay un vínculo de dependencia y subordinación.
<b>Uso extendido de la subcontratación de servicios y trabajo con principio de responsabilidad subsidiaria para la empresa principal</b>	
Mediante la Ley de Contrato de Trabajo del año 1976 se introduce la subcontratación a la legislación general del trabajo y se permite su uso extendido. Como forma de protección se asigna el principio de responsabilidad solidaria a la empresa principal en lo relativo al cumplimiento de las obligaciones de seguridad social y los accidentes laborales. El año 2006 se regula la provisión de empleos temporales mediante empresas externas (EST) limitando su uso para necesidades extraordinarias o transitorias ajenas al giro principal o habitual de la empresa. No se regula la extensión para su uso ni la cantidad de trabajadores a utilizar, sino que se habilita su definición mediante convención colectiva.	Su uso extendido se habilita en el Plan Laboral de 1979. Se permite el uso de la subcontratación de servicios, así como la de trabajo de forma permanente y en labores inherentes a la producción principal. Para el caso de la provisión de trabajo por empresas externas (EST) no se regula ni la cantidad de trabajadores a utilizar ni el tiempo de la prestación. El año 2006 se regulan ambas formas de subcontratación incorporando la responsabilidad subsidiaria y solidaria de la empresa principal frente al incumplimiento de las obligaciones de seguridad social. Además esta regulación iguala las condiciones de higiene y seguridad de los trabajadores subcontratados a la de los trabajadores de la empresa principal, atribuyendo la responsabilidad de ello a la empresa principal.
<b>Informalidad</b>	
Las medidas para enfrentar la informalidad en este país van por la vía de la fiscalización, a través del Plan Nacional de Regulación de Trabajo y de promoción del empleo a través de la aprobación de la rebaja a los aportes patronales para las empresas de hasta 80 trabajadores que contraten.	Se regula e incorpora al código laboral el contrato de jornada parcial y se reconoce la existencia de una relación contractual para las actividades permanentes que se realizan a domicilio o fuera de la empresa.

Fuente: Elaboración propia

El segundo ámbito a mencionar es el ***debilitamiento aplicativo***, que tiene relación con el cumplimiento de lo establecido en la legislación. Con la instauración del marco de regulación laboral neoliberal este debilitamiento se produce de la mano de la virtual ausencia de acciones dirigidas a limitar el incumplimiento en un contexto en el que se tiende a una mayor desregulación y a flexibilizar en la práctica el uso de las figuras normativas existentes. Si sumamos a esto la reconocida falta de efectividad de los ordenamientos laborales en América Latina entendemos que se debilita la aplicación del derecho laboral con el proceso de neoliberalización. Aspectos ya reconocidos para la región son la aplicación laxa de la ley, la insuficiente fiscalización y la focalización exclusiva de esta en el trabajo asalariado. Ahora bien, una de las consecuencias derivadas de esta característica histórica de debilidad es que los países latinoamericanos transitan ampliamente por un proceso de flexibilización de hecho (Bensusán,

2006, 2007).

Podemos reconocer en las reformas de la década del 2000 la tendencia a abordar este ámbito del debilitamiento mediante el fortalecimiento de las instituciones de fiscalización.

En Argentina recién el año 2000 se establece la regulación para un *sistema integrado de inspección del trabajo* y seguridad social mediante la Ley 25.250. Anteriormente existían instancias administrativas en cada una de las provincias, las cuales tenían asignadas las funciones de fiscalización correspondientes, pero no se había establecido un sistema integrado. Tras la derogación de la Ley 25.250 la reforma del año 2004 vuelve a abordar este tema. Es mediante la Ley de Ordenamiento Laboral por tanto que se establece el marco normativo para su actual funcionamiento. Esta ley define específicamente el modo de articulación entre los niveles centrales y locales, y se vincula con el ya mencionado Plan Nacional de Regulación del Trabajo. En Chile la Dirección del Trabajo ya existe desde 1949, pero mediante la reforma del 2001 se aumenta la dotación de personal para fortalecer su funcionamiento. Aunque esto no es parte del proyecto original, se propone este aumento de personal como una medida de cambio frente a lo que se proponía inicialmente y que apuntaba a reforzar el rol de esta institución en el control de la práctica antisindical. La propuesta original habilitaba a esta instancia para llevar adelante el reintegro de los trabajadores afectados por este tipo de prácticas, pero esta no se aprueba.

Respecto a las herramientas de fiscalización en el caso de Chile podemos ver el uso de la *multa* como una estrategia generalizada para desincentivar el incumplimiento de la regulación laboral. Ahora bien, considerado desde la perspectiva de los costos de una empresa es sabido que muchas veces los montos de estas tampoco son suficientes como para desincentivar las infracciones y el uso abusivo de ciertas medidas que resultan contraproducentes para los trabajadores. Lo que se produce es un aumento del costo para la empresa frente a estas acciones, pero ello no necesariamente actúa como un desincentivo para llevarlas adelante. Evidentemente la efectividad de esta estrategia varía según el tamaño de la empresa, ya que las empresas de mayor tamaño tienen más posibilidades de asumir el costo de las multas que las PYMES. Ahora bien es justamente frente a estas últimas que se realizan más excepciones, con lo cual la lógica de las multas también pierde efectividad e ese nivel. Tal como lo hemos visto su regulación es más flexible en este aspecto, así como en otros varios relativos a las condiciones de empleo y trabajo.

Otra institucionalidad que se interviene en la línea de fortalecer la aplicación de la normativa en este país es la *justicia laboral*. Si bien la labor de dicha institucionalidad no es fiscalizar, sí le corresponde decidir y aplicar la ley frente a las denuncias realizadas por los trabajadores ante situaciones de abuso e incumplimiento. A partir del año 2005 se inicia la reforma a la justicia laboral en Chile, que se enmarca en un proceso integral de reformas judiciales. Se implementan los tribunales laborales y los juzgados de cobranza y previsional, que actúan mediante audiencias orales y públicas. Se atribuye un nuevo rol a la Dirección del Trabajo en el camino de hacer efectivo los derechos de los trabajadores en el nuevo sistema, dejando a su cargo la comparecencia frente a causas de baja cuantía. Se asegura la atención gratuita para quienes no puedan pagar los servicios de un abogado. Y se implementa la tutela laboral, que corresponde a un procedimiento especial en caso que se afecten los derechos fundamentales de los trabajadores<sup>113</sup>.

Podemos reconocer por tanto que el avance que se plantea en este ámbito de debilitamiento es importante para la década estudiada, pero no podemos obviar aquí una de las cuestiones iniciales que hemos planteado en nuestro estudio. Nos referimos específicamente al tema de las complementariedades institucionales que nos permiten entender el modo en que los cambios institucionales ubicados en un determinado orden de prácticas sociales tienen efecto más allá del mismo. En este punto nos enfrentamos a las consecuencias que para el debilitamiento aplicativo consideramos tiene la pérdida de poder sindical en la defensa de los intereses de los trabajadores.

Nos referiremos a esto punto con mayor detalle en el siguiente apartado pero como ya se ha dejado ver a lo largo del análisis que hasta aquí hemos realizado es posible reconocer que la pérdida de poder sindical no sólo se

---

<sup>113</sup> Los derechos fundamentales del trabajo son derechos de rango constitucional que se introdujeron con la reforma a la justicia laboral. Esto implica que son derechos universales, que corresponden a todos los seres humanos dotados del status de ciudadano, y que protege a las personas en el ámbito laboral. Son derechos asociados a las exigencias de la dignidad, la libertad, y la igualdad humana. Específicamente se reconocen: el derecho a la vida y a la integridad física; el respeto y protección a la vida privada y a la honra del trabajador y su familia; la inviolabilidad de toda forma de comunicación privada; la libertad de conciencia, manifestación de todas las creencias y la libertad de expresión para emitir opinión; la libertad del trabajo y su derecho a la libre elección; el derecho a no ser sujeto de los actos discriminatorios señalados en el artículo 2° del Código del Trabajo; la libertad sindical y el derecho a negociar colectivamente sin obstáculos indebidos; y la garantía de indemnidad, que consiste en no ser objeto de represalias ejercidas por el empleador, en razón o como consecuencia de la labor fiscalizadora de la Dirección del Trabajo o por el ejercicio de acciones judiciales



produce en términos de la capacidad de organización y negociación de los trabajadores, sino también en cuanto a las posibilidades de representación efectiva de presentan. Aquí es donde consideramos quedan a la deriva parte importante de los trabajadores que se encuentran en condiciones de trabajos atípicas o informales asociadas al incumplimiento de la normativa laboral. Un mayor apoyo sindical para presionar a las empresas frente a situaciones de abuso o incumplimiento, así como para acceder a las acciones de fiscalización que ejercen específicamente las Direcciones del Trabajo o para demandar en los tribunales del trabajo, resulta fundamental para el fortalecimiento del ámbito aplicativo de los derechos de los trabajadores y para controlar el avance del modelo de precarización laboral que por esta vía se produce. En Chile por ejemplo, una de las novedades en las reformas de la década del 2000 ha sido la introducción del procedimiento de tutela laboral frente a actos que amenazan el cumplimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores. Esta acción puede ser llevada adelante por el trabajador o por la organización sindical, pero en tanto haya una fisura importante entre la estructura sindical existente y la representación de los intereses de los trabajadores este tipo de mecanismos de fortalecimiento no se llevarán adelante con toda la potencialidad que contienen. En este punto surge la pregunta respecto a la articulación entre el fortalecimiento en el nivel aplicativo de los derechos de los trabajadores y el específicamente normativo para el ámbito del derecho colectivo que es el que analizaremos a continuación.

Si bien en ambos países se adscribe a los acuerdos de la OIT sobre libertad sindical, esto no motiva el fortalecimiento efectivo de los derechos colectivos del trabajo en esa dirección. Consideramos aquí que ambos países presentan problemas con el cumplimiento total de esta. La libertad sindical comprende muchos ámbitos. En primer lugar se refiere a la facultad de los trabajadores para constituir un sindicato y/o para afiliarse a una organización. Asegurar esta facultad no sólo implica regularla, sino también asegurar su efectividad y protegerla de quienes no quieran respetarla. Además se refiere a la facultad de las organizaciones para definir su destino autónoma y soberanamente. Por otra parte se refiere a lo que se llama pluralismo sindical y que tiene relación con reconocer y respetar las divergencias dentro del sindicato.

Tal como veremos en relación con el siguiente ámbito de debilitamiento, efectivamente se observa una tendencia a restituir cuestiones del derecho colectivo, pero en ninguno de los dos países se modifican aquellas cuestiones que actúan como piedra de toque para el correcto ejercicio de la libertad sindical y

que son las que contribuirían al fortalecimiento del ejercicio de la acción organizada de los trabajadores. Más que una tendencia común, lo que se puede observar es como cada país se reproduce en su propio modelo. En Argentina la subrepresentación dentro de la estructura sindical de los trabajadores que se encuentran en situaciones de trabajo poco clásicas o irregulares, especialmente tercerizados e informales, es el punto en el que se vincula el debilitamiento aplicativo con la pérdida de poder sindical. En Chile en cambio lo es el tema de la excesiva regulación de la negociación colectiva y limitación del derecho a huelga, ya que esta sólo es reconocida legalmente dentro del proceso de negociación colectiva y no como derecho de manifestación de los trabajadores frente a otras situaciones que los afectan. Así sólo gozan de este derecho a huelga restringido los trabajadores formales que están en cumplimiento de las condiciones reconocidas por el Código del Trabajo y se encuentran en procesos de negociación. No existe esta como una herramienta a utilizar frente a situaciones como al abuso patronal.

**Tabla 7: Debilidad applicativa marco de regulación laboral  
2000-2010**

ARGENTINA	CHILE
<p>Se reconoce el fortalecimiento a través del establecimiento de una institucionalidad fiscalizadora integrada y el fortalecimiento de sus acciones para combatir la informalidad mediante el Plan Nacional de Regulación.</p> <p>La ley Banelco es la que establece el sistema integrado de inspección del trabajo y seguridad social. Este luego se rectifica en la Ley de Ordenamiento Laboral del año 2004, donde se articulan mejor los niveles locales y nacionales.</p>	<p>Se reconoce el fortalecimiento de tres instituciones a partir de las cuales se enfrenta el avance de la debilidad applicativa:</p> <p><u>Dirección del Trabajo:</u> Existe una institucionalidad fiscalizadora integrada (DT) previo a la década analizada. Aunque se le intenta dar más atribuciones frente a las prácticas antisindicales, esto no es aprobado y sólo se adoptan medidas de fortalecimiento institucional a través de un aumento en su dotación de personal. Por otro lado con la implementación de la reforma laboral el año 2005, se le atribuye un rol en la comparecencia frente a causas de baja cuantía</p> <p><u>Multas:</u> El uso de las multas se adopta como una estrategia generalizada para desincentivar el incumplimiento de la regulación laboral, pero en general los montos son bajos o insuficientes para las grandes empresas. Además se introduce mayor flexibilidad en su aplicación para las PYMES.</p> <p><u>Justicia Laboral:</u> Se implementan los tribunales laborales y los juzgados de cobranza y previsional, que actúan mediante audiencias orales y públicas. Se</p>

	asegura la atención gratuita para quienes no puedan pagar los servicios de un abogado. Además se implementa el procedimiento de tutela laboral, que corresponde a un procedimiento especial en caso que se afecten los derechos fundamentales de los trabajadores
--	---

Fuente: Elaboración propia

El tercer ámbito reconocido por el autor que nos guía es el de ***debilitamiento normativo*** de los sistemas de protección que es natural del modelo flexible neoliberal y que implica la rebaja en los recursos de tutela. Este se expresa no sólo en la menor densidad tutelar de las normas, sino también en el desarrollo de una particular sensibilidad para no introducir nuevos mecanismos de protección de los trabajadores.

En primer término hemos observado que tanto en Chile como en Argentina se implementan ciertas *regulaciones especiales para las pequeñas y medianas empresas*. Si bien siempre ha correspondido una regulación diferente para este tipo de unidades productivas, se aprecia la tendencia a rebajar las condiciones de protección del trabajo en ellas como una forma de flexibilidad y que opera tanto en el ámbito del derecho individual como del colectivo. Así las PYMES, cuya participación en la estructura económica es importante con cerca de un 40% de la fuerza laboral en este tipo de empresas en Chile y de un 50% en Argentina, se convierten en un reducto importante para el funcionamiento del modelo de precarización. Esto se deja ver por ejemplo en Argentina en la habilitación de un período de prueba más extendido (6 meses) y la no derogación de la ultraactividad. Por su parte, aunque no apegado a la definición de PYMES se puede observar una diferencia en la garantía de información para las empresas con más de 300 empleados y las con menos de esta cantidad, exigiéndose la entrega del balance social anual a los trabajadores sólo a las primeras. En el caso de Chile las PYMES presentan un régimen de multas rebajadas y plazos más amplios para regularizar sus situaciones en caso de infracciones, aunque bajo la consideración que ello no ponga en riesgo la seguridad de los trabajadores. Incluso el inspector puede solicitar que la multa se sustituya por otras medidas como asistencia a programas especiales o capacitación para el personal. Ahora bien en qué medida estos beneficios a las empresas de menor tamaño tienen repercusiones negativas para asegurar las condiciones de trabajo y empleo a los trabajadores, es algo que no se ha abordado durante la década con nuevas regulaciones.

**Tabla 8: Debilitamiento normativo marco de regulación  
laboral 2000-2010 (PYMES)**

ARGENTINA	CHILE
<b>Regulación especial y mayor flexibilidad para PYMES.</b>	
Se aprecia la tendencia a mantener una regulación especial y una mayor flexibilidad en estas empresas, con lo cual se rebajan las condiciones de protección para sus trabajadores. Presentan un período de prueba más extendido (6 meses) y se mantiene la ultraactividad (que fue derogada para las otras empresas en la reforma del año 2004). Por último se establece diferencias en la garantía de información a los trabajadores según tamaño de la empresa, aunque no apegada a la definición de PYMES.	Se aplica una mayor flexibilidad en la fiscalización. Se presenta un régimen de multas rebajadas y plazos más amplios para regularizar sus situaciones en caso de infracciones, aunque bajo la consideración que ello no ponga en riesgo la seguridad de los trabajadores. Incluso el inspector puede solicitar que la multa se sustituya por otras medidas como asistencia a programas especiales o capacitación para el personal

Fuente: Elaboración propia

En el ámbito del *derecho individual del trabajo* se observa un fortalecimiento a partir de la recuperación o intervención de algunas de las instituciones que se habían modificado en el objetivo de alcanzar una mayor flexibilización.

Las medidas que habían intervenido el régimen de indemnización estableciendo diferencias entre los trabajadores contratados en distintos años, se revisa para ambos países. Quedan así todos los trabajadores con contrato indefinido sujetos a los mismos criterios pero se mantiene la rebaja que se había iniciado durante las reformas neoliberales. En Argentina esta se produjo por vía de establecer un tope máximo al cálculo de la indemnización, mientras que en Chile fue a través del establecimiento de un tope máximo de años (11 años). Especial atención en este ámbito merece Chile, donde el amplio uso de los contratos a plazo deja a una parte importante de la población sin ninguna cobertura. La indemnización mínima se hace efectiva al año de trabajo pero sólo bajo la causal de despido ‘por necesidades de la empresa’, con lo cual no existe este derecho si los contratos se terminan por otra causal como por ejemplo ‘vencimiento del plazo convenido’. Respecto a las causales de despido, el año 2001 se eliminó como causal de despido sin derecho a indemnización la ‘falta de adecuación laboral o técnica del trabajador’. No se ha modificado la causal ‘por necesidades de la empresa’ a pesar de las críticas que provoca por permitir la aplicación de la voluntad unilateral y discrecional del empleador para dar término a un contrato. La reforma sólo mejora la redacción de esta causal para evitar abusos y se elevan las indemnizaciones en caso que se declare aplicación

injustificada o improcedente de la causal esgrimida por el empleador. En el caso de Argentina aunque el período de prueba puede reconocerse como una vía de flexibilización externa mediante un régimen atípico de contratación, la protección de la indemnización sí se encuentra asegurada para los trabajadores en esta condición. En ese país se ha fijado una indemnización mínima de un mes para todo trabajador que cumpla 3 meses de trabajo.

En cuanto a la flexibilidad interna, hemos visto que en general durante el período de implementación de la regulación neoliberal no se introdujo una normativa muy puntual al respecto. Aparte del principio de *ius variandi* que da facultades al empleador para alterar las condiciones no esenciales del contrato del trabajo, esta flexibilidad se produjo más bien de hecho. La normativa adoptada entonces apunta más a regular los abusos. En el caso de Argentina se modifica el artículo que regula este principio, de tal manera de otorgar derechos al trabajador frente al uso abusivo de esta cláusula. En el caso de Chile este ya reconocía el derecho del trabajador de reclamar frente a desacuerdos, así que se adoptó la vía de incorporar criterios para explicitar las labores a cumplir por los trabajadores en el contrato de trabajo.

Un aspecto en el que los avances han sido contradictorios, es el de la flexibilización mediante convenio colectivo. En Argentina se prohíbe su uso para la ampliación del período de prueba y se regulan otros aspectos de la negociación colectiva para revertir la tendencia a la baja que se presentó en estos durante la fase de neoliberalización. De todas maneras se sigue utilizando dicho mecanismo para definir la cantidad y extensión temporal del uso de trabajadores eventuales provistos por una Empresa de Servicios Temporales. En Chile la incorporación de medidas de flexibilidad pactada mediante negociación colectiva fue una propuesta del gobierno durante la reforma del año 2001 para acordar sistemas de distribución de jornada, aunque restringido a trabajos donde las características especiales de la prestación de servicios impidan implantar una jornada normal. El tema a destacar aquí es como esto se combina con el proceso de precarización, ya que el uso de mecanismos de la flexibilización pactada puede ser contraproducente en los lugares que esta se asocia a formas de trabajo precario y donde la pérdida del empleo es una amenaza constante. Justamente es en este tipo de trabajos donde consideramos se hace necesario establecer una mayor densidad de las medidas tutelares o de protección ya que cuentan estos trabajadores con una débil representación en las organizaciones sindicales con alto poder de negociación.

Por último, también se han corregido cuestiones importantes frente al proceso de desalarización asociado a las reformas neoliberales. En Argentina se devuelve el carácter remuneratorio a las prestaciones otorgadas por el empleador mediante la ley 26.341 promulgada el año 2008. En Chile se reglamenta el uso de sueldos compuestos estableciendo como piso para el sueldo base el valor del sueldo mínimo nacional y se avanza en la mejora de condiciones que han estado históricamente desalarizadas (alimentación, traslado y salas cunas, entre otras) para los trabajadores agrícolas de temporada. Esto mediante la incorporación del derecho a negociar estos temas directamente con los empleadores.

**Tabla 9: Dimensiones debilitamiento normativo marco de regulación laboral 2000-2010 (derecho individual)**

ARGENTINA	CHILE
<b>Homogeneización a la baja de las indemnizaciones</b>	
<p>El año 2004 revisa la diferenciación que se había establecido para la indemnización en las reformas laborales neoliberales. Se homogeneizan manteniendo el último criterio que pone tope máximo al cálculo de la indemnización.</p> <p>Por su parte se ha fijado una indemnización mínima de un mes para todo trabajador que cumpla un mínimo de 3 meses de trabajo, con lo cual se asegura este derecho a los trabajadores en período de prueba.</p>	<p>Ya el año 1990 se revisa la diferenciación que se había establecido para la indemnización en las reformas laborales neoliberales. Se homogeneiza manteniendo el último criterio que pone tope máximo de 11 años para la indemnización. No se producen nuevas regulaciones durante la década</p> <p>La indemnización mínima es al año de trabajo, pero esta se hace efectiva sólo bajo la causal de despido ‘por necesidades de la empresa’.</p> <p>Durante la década se ha eliminado como causal de despido sin derecho a indemnización la ‘falta de adecuación laboral o técnica del trabajador’, pero no se ha presentado ninguna modificación a la criticada causal ‘por necesidades de la empresa’ que permite la aplicación de la voluntad unilateral y discrecional del empleador. La reforma del año 2001 mejora la redacción de esta causal para evitar abusos y eleva las indemnizaciones en caso que se declare aplicación injustificada o improcedente de la causal esgrimida por el empleador.</p>
<b>Especificación de criterios para evitar abusos en la flexibilidad interna</b>	
<p>Se modifica el artículo que regula el <i>ius variandi</i>, de tal manera de otorgar derechos al trabajador frente al uso abusivo de esta cláusula.</p>	<p>Se incorporan criterios para explicitar las labores a cumplir por los trabajadores en el contrato de trabajo.</p>
<b>Flexibilidad pactada restringida</b>	
<p>Se limita la posibilidad de ampliar el período de prueba por la vía de la negociación colectiva y se regulan otros aspectos de la negociación colectiva para revertir la tendencia de fijar acuerdos a la baja que se produjo durante el proceso de neoliberalización. De todas maneras se sigue utilizando dicho mecanismo para definir la cantidad y extensión temporal del uso de trabajadores eventuales provistos por una Empresa de Servicios</p>	<p>El año 2001 se incorpora la flexibilidad pactada mediante negociación colectiva para acordar sistemas de distribución de jornada en trabajos donde las características especiales de la prestación de servicios impidan implantar una jornada normal.</p>

Temporales.	
<b>Mejoramiento en las condiciones de desalarización</b>	
Mediante la ley 26.341 promulgada el año 2008 se devuelve el carácter remuneratorio a las prestaciones otorgadas por el empleador que habían sido excluidas de las obligaciones asociadas a este.	Se reglamenta el uso de sueldos compuestos, estableciendo como mínimo para el sueldo base el valor del sueldo mínimo nacional. Además se reconoce a los trabajadores agrícolas eventuales la posibilidad de negociar directamente con el empleador condiciones que han estado históricamente desalarizadas para este sector (alimentación, traslado, salas cunas, etc.).

Fuente: Elaboración propia

En el *ámbito colectivo* se deja ver la paradoja mencionada por Bensusán (2006) entre el avance de estos derechos y la flexibilización de los derechos individuales en las reformas de las últimas décadas. Se identifica una tendencia contradictoria entre la recuperación de ellos y la limitación efectiva de los espacios de acción de los sindicatos. Las razones en este caso no necesariamente se asocian a la instauración del modelo neoliberal en ambos países. En Argentina radica en razones históricas de más larga data que en Chile. En este último país sí que se relaciona con la instauración del modelo neoliberal, aunque también con razones estrictamente políticas como es el ejercicio del autoritarismo de la dictadura de Pinochet que se instaló en las bases de la sociedad chilena. Ahora bien en ambos casos la tendencia es a que siga funcionando esta contradicción en el proceso de reformas para la década del 2000.

La limitación efectiva de los espacios de acción de los sindicatos se ancla en instituciones diferentes. En Argentina la ley 22.105 establecida en dictadura para regular la actividad de los sindicatos es sustituida por la Ley 23.551 de Asociaciones Profesionales de Trabajadores el año 1988. Esta última corrige la intervención estatal del régimen autoritario de la norma que otorgaba la capacidad al Estado de suspender actividades sindicales e intervenir su acción. Esta constituye la regulación vigente hasta hoy, sin que se presente durante la década modificación alguna al respecto. Se presenta un alto nivel de intervención corporativista a través de la facultad del Estado para definir el otorgamiento de la personería gremial y de disponer la convocatoria a elecciones de los cuerpos directivos sindicales. Abós (1989) señala que se puede reconocer esta como una característica propia de la regulación sindical en Argentina aunque la tendencia desde su instauración ha sido a acotar los niveles de intervención estatal a través de la definición de criterios que la orientan (con excepción de la normativa durante la dictadura). Así por ejemplo se ha definido el porcentaje de trabajadores afiliados para que un sindicato sea reconocido como representativo y tenga

derecho a la obtención de la personería. Como lo veremos en el siguiente apartado, esto influye directamente sobre la capacidad de representar la diversidad de intereses de los trabajadores que hoy se ven enfrentados al modelo de precarización laboral. Tal como señala el autor mencionado, el monopolio de la representación sindical se vincula en este caso a la capacidad de intervención del Estado. Ello incide en el ordenamiento del mapa sindical y encuadra la representación de los trabajadores en determinadas organizaciones.

Previo a la década del 2000 la tendencia fue a restituir la centralización de la negociación colectiva que se vio afectada con las transformaciones neoliberales, pero sin que este modelo histórico fuese modificado. En la reforma del año 2004 se terminó de restituir la centralización definiendo la prevalencia del convenio colectivo de ámbito mayor por sobre el de ámbito menor. Lo que aparece como problemático en esta configuración es la articulación de ambas cuestiones, es decir, de la centralización con ese grado de intervención estatal. A pesar de los cuestionamientos realizados por la OIT y en sus inicios la CTA al modelo de representación de los trabajadores en este país, tampoco ha existido alguna propuesta parlamentaria que haya entrado a debate. Tal como lo plantea una de nuestras entrevistadas, efectivamente el diputado de la CTA Víctor De Genaro tiene un proyecto que cuestiona la inscripción gremial, pero este no ha sido objeto de evaluación legislativa<sup>114</sup>.

Por último, en relación al aseguramiento de condiciones favorables para los trabajadores en la negociación, durante la década del 2000 las cuestiones que quedaban pendientes de revisar en este ámbito fueron modificadas. Una de ellas es la restitución de la ultractividad por medio de la cual se asegura la extensión temporal de los convenios en caso que no se defina uno nuevo. Aunque se permite que las partes acuerden lo contrario, esta se reincorpora para las empresas de mayor tamaño pero no para las PYMES.

En Chile la limitación efectiva de los espacios de acción de los trabajadores y sindicatos se produce a partir de la estricta reglamentación de la negociación colectiva, así como de la limitación del derecho a huelga. Estos aspectos tan profundamente establecidos mediante el Plan Laboral el año 1979 no han sido modificados durante la década del 2000. Lo que se intentó en cuanto a fortalecimiento sindical fue por vía de mejorar las condiciones de los trabajadores para la sindicalización, así se rebajaron los requisitos para la

---

<sup>114</sup> Entrevista realizada a investigadora CONICET- Instituto de Investigación Gino Germani el 30 de noviembre de 2013 en Buenos Aires.



constitución de los sindicatos y se mejoraron las condiciones de fuero. Se intentó agilizar y mejorar el sistema de control y asegurar la efectividad del reintegro de los trabajadores frente al despido por práctica antisindical, pero finalmente sólo se aprobó un aumento de las multas y una sanción pública para los infractores por medio de la publicación de una nómina semestral. A nivel de la negociación colectiva, se amplió la posibilidad de negociación para grupos que no la tenían. En la habilitación de la negociación interempresa se reconoce la intención de ampliar la cobertura de la negociación a trabajadores dentro la nueva estructura del empleo derivada de la fragmentación productiva, pero que no se concreta como un derecho en tanto es voluntaria y depende de la disposición de las empresas para negociar. En estricto rigor, no actúa por tanto esta ampliación como un fortalecimiento normativo de los sistemas de protección laboral en el actual contexto. No se reconoce en ese caso la relación asimétrica propia de la relación laboral y no se otorgan por tanto las garantías necesarias a los trabajadores para concretar los procesos de negociación. Respecto a los regímenes especiales de trabajo se observa un avance con la reforma del 2001 que habilita la negociación mediante convenio para los trabajadores agrícolas y los procesos de negociación directa a los trabajadores agrícolas eventuales.

Por último, la limitación del derecho a huelga en Chile no ha sido modificada por las reformas analizadas. Tal como hemos observado este es uno de los temas que provoca mayor conflicto en el debate parlamentario hasta nuestros días. En primer lugar, la huelga sólo está permitida dentro del proceso de negociación colectiva con lo cual no existe la posibilidad de los trabajadores de utilizar esta legalmente para abordar otros conflictos laborales y/o políticos. En segundo lugar, por medio del Plan Laboral se habilitó el reemplazo de los trabajadores en huelga quedando como un mecanismo debilitado de expresión del conflicto laboral. Este es un aspecto que se ha intentado modificar primero en la reforma laboral que revisamos para el año 2001 y actualmente en la reforma que se encuentra en debate en el parlamento<sup>115</sup>. Sin embargo ha sido rápidamente reemplazado en la discusión por mecanismos intermedios. En la reforma del año 2001 lo que finalmente se concilió como medida fue el encarecimiento del reemplazo en huelga.

---

<sup>115</sup> La reforma impulsada por el gobierno de Michelle Bachelet para el período (2014-2018), aprobada en abril del año 2014, planteaba en su proyecto original terminar con el reemplazo en huelga. En el proceso de discusión de la reforma esto fue reemplazado por una indicación sobre adecuaciones necesarias en caso de huelga, que permite a las empresas cubrir las funciones paralizadas con trabajadores de la empresa que no se encuentren en huelga.

**Tabla 10: Dimensiones debilitamiento normativo marco de regulación laboral 2000-2010 (derecho colectivo)**

ARGENTINA	CHILE
<b>Modelo Sindical</b>	
La regulación de las organizaciones sindicales se produce a través de la Ley 23.551 de Asociaciones Profesionales de Trabajadores el año 1988. Se presenta un alto nivel de intervención a través de la facultad del Estado para definir el otorgamiento de la personería gremial y de disponer la convocatoria a elecciones de los cuerpos directivos sindicales. No ha habido modificaciones ni proyectos en debate para modificar los aspectos más controvertidos del modelo vigente.	Durante la década se han mejorado las condiciones de los trabajadores para la sindicalización. En la reforma del 2001 se rebajaron los requisitos para la constitución de los sindicatos y se mejoraron las condiciones de fuero. Se aprueba un aumento de las multas y una sanción pública para los infractores por despido antisindical.
<b>Negociación colectiva</b>	
En la reforma del año 2004 se terminó de restituir la centralización definiendo la prevalencia del convenio colectivo de ámbito mayor por sobre el de ámbito menor. Además se restituye la ultractividad por medio de la cual se asegura la extensión temporal de los convenios en caso que no se defina uno nuevo, aunque se mantiene para el caso de las PYMES. Por último se restringen las condiciones para el descuelgue.	Se mantiene el régimen de estricta reglamentación de la negociación colectiva, establecido mediante el Plan Laboral el año 1979 sin que se presenten proyectos para su transformación. Las modificaciones introducidas durante la década para este ámbito, tienen relación con ampliar la posibilidad de negociación para grupos que no la tenían. Se habilita la negociación interempresa, aunque de carácter voluntario. También se habilita la posibilidad de negociar determinados temas mediante convenio colectivo a los trabajadores agrícolas.
<b>Conflicto colectivo</b>	
El año 2004 se ajusta la definición de servicios esenciales en base a los criterios establecido por la OIT.	Por último, la limitación del derecho a huelga en Chile no ha sido modificada realmente por las reformas analizadas, aunque se introduce el encarecimiento del reemplazo en huelga el año 2001.

Fuente: Elaboración propia

Revisada la trayectoria de las reformas laborales para la década del 2000 en Chile y Argentina, podemos concluir que el debilitamiento de los ordenamientos de protección al trabajo que se inicia con las transformaciones neoliberales se enfrenta principalmente por medio del fortalecimiento del ámbito aplicativo y normativo en lo relativo al derecho individual del trabajo. En el ámbito del debilitamiento subjetivo, también se producen modificaciones que buscan mejorar la situación que allí se presenta, aunque estas se corresponden con medidas que apuntan a fortalecer el ámbito aplicativo de las regulaciones como una manera de evitar abusos o incumplimientos para los regímenes de trabajo que

vinculados a este se producen. No se enfrentan las cuestiones relativas a la diversificación de las condiciones de trabajo y empleo que allí se presentan para los trabajadores, de tal manera que no se aborda desde las modificaciones para la década estudiada el tema de la reproducción del modelo de precarización y el debilitamiento del sistema de relaciones laborales que asociado a este se produce.

En el ámbito del debilitamiento aplicativo, se impulsa el fortalecimiento relativo de las instituciones fiscalizadoras y se establecen multas para penalizar los incumplimientos o encarecer el uso de algunas medidas por parte de las empresas. En este sentido se reconoce la adopción de una vía más cercana a promover el aucontrol de las empresas y gran parte de los conflictos en este ámbito se presenten serán resueltos por vía judicial. Llama la atención para el caso de la tercerización la tendencia a introducir la idea de la responsabilidad solidaria entre las distintas unidades productivas involucradas en una relación laboral. Las medidas de control por vías de una intervención indirecta del Estado son coherentes con el modelo de protección ‘subsidiario’ propio del sistema neoliberal. Ahora bien, consideramos aquí que esta vía de fiscalización de carácter más indirecto deja un amplio espacio para continuar reproduciendo la tendencia a la precarización y fragmentación mencionada, como también contribuye a la configuración de desigualdad entre los trabajadores. Observamos en esta línea que el mejoramiento del marco de regulación laboral sigue altamente focalizado en el trabajo típico. Si a esto le sumamos la falta de un fortalecimiento de la representación frente a este nuevo escenario laboral desde el nivel normativo de los derechos colectivos, se corrobora nuestra hipótesis respecto al carácter continuista de la dinámica de las reformas laborales para el período estudiado.

En el siguiente apartado analizaremos los mecanismos reproductores que se encuentran operando en la contienda política y que desde nuestra perspectiva, explicarían el carácter continuista aquí descrito.

## 7.2. Mecanismos reproductores en la contienda política

El presente análisis muestra los hallazgos relativos a los mecanismos reproductores que se encuentran operando en las reformas laborales de década 2000-2010. Esto se obtiene tras analizar como un episodio contencioso la principal reforma de ese período para cada caso. Por una parte encontramos mecanismos que se vinculan estrechamente con las condiciones históricas e institucionales en las cuales se desarrolla la política contenciosa, que podemos

relacionarlos con los mecanismos ambientales que identifican Mc.Adam, Tarrow & Tilly (2005). Estos son aquellos que operan como influencias externas que afectan la vida social de las personas y su capacidad para implicarse en la contienda. Por otra parte también identificamos lo que estos autores denominan mecanismos relacionales, que se refieren a las conexiones entre personas, grupos y redes interpersonales. Ahora bien aunque podemos distinguirlos según esta clasificación, los mecanismos que a continuación describimos se encuentran estrechamente vinculados entre sí y se influyen mutuamente.

El primer mecanismo que identificamos es el de la **fragmentación sindical**. Este deriva de la situación actual de segmentación de la estructura laboral por un lado, pero también de cómo ello se relaciona con las restricciones asociadas a los modelos sindicales vigentes en los países que hemos estudiado. Si bien en cada uno de los países se presentan situaciones bastante particulares, vemos que en ambos casos se ha producido un retroceso en la representación y defensa de los intereses de los trabajadores por parte de los sindicatos tradicionales. Desde la perspectiva que aquí desarrollamos, esto se explica por la inadecuada adaptación que presenta la regulación del ámbito colectivo del sistema de relaciones laborales frente al nuevo escenario laboral.

Observamos las consecuencias de este mecanismo en al menos dos planos. El primero dice relación con la capacidad de los sindicatos de definir su agenda política incluyendo las problemáticas que afectan a la creciente diversidad de trabajadores que componen las estructuras laborales nacionales descritas en el capítulo 5. El segundo con la fuerza con la que cuenta el movimiento de trabajadores contemporáneo para participar en la arena política nacional defendiendo determinadas reivindicaciones. La diversificación de organizaciones sindicales para representar los intereses de los trabajadores que quedan fuera de la estructura sindical clásica es una consecuencia esperada del nuevo escenario laboral. Efectivamente en ambos países esto sucede y surgen organizaciones sindicales de nuevo tipo. En Chile nacen los sindicatos interempresas o los de trabajadores a honorarios, mientras que en Argentina se crea la Confederación de Trabajadores de la Argentina (CTA). Pero ese objetivo no se cumple de manera efectiva ya que estas organizaciones no cuentan con el mismo poder de negociación que las tradicionales. Frente a esto se generan dinámicas de competencia sindical que afectan la unidad, las evaluaciones, el establecimiento de los acuerdos y las alianzas estratégicas con las que se mueve el actor sindical en la contienda política. Según lo descrito, el mecanismo de la fragmentación sindical implica una pérdida de poder del movimiento de trabajadores ya que impide que

se fortalezca la acción unitaria. En este sentido opera como un mecanismo reproductor que genera un círculo vicioso sobre la reformulación misma del ámbito colectivo. Tal como lo hemos visto en el apartado anterior, al analizar las reformas al marco de regulación laboral de la década del 2000 observamos que hay una clara tendencia a que no se toquen los aspectos centrales de esta dimensión. Revisemos a continuación cómo se configura el mecanismo de fragmentación sindical para cada uno de nuestros casos de estudio.

En *Chile* el fortalecimiento de los derechos colectivos del trabajo ha ido por la vía de mejorar las condiciones para la sindicalización. El Plan Laboral liberalizó la formación de sindicatos y habilitó el reconocimiento de organizaciones de distinto tipo, siendo esta la tendencia que se ha seguido desde entonces en este país. Las medidas implementadas continúan en la línea de promover la autonomía de los trabajadores para elegir organizaciones y facilitar su formación. Se amplían así los tipos de sindicato que se pueden conformar y se rebaja el quórum necesario para su constitución. En principio esto podría parecer adecuado para el contexto de diversificación de los contratos y fragmentación del circuito productivo, ya que asegura la posibilidad de afiliación a un buen número de trabajadores (incluso a aquellos que no pertenecen a la clásica categoría de trabajadores dependientes con contrato indefinido). Pero tal como hemos dicho no todas estas organizaciones gozan de las mismas condiciones para negociar, cuestión que inmediatamente establece diferencias de poder al interior del mundo sindical. Es lo que sucede por ejemplo con los sindicatos interempresas que corresponden a aquellos que agrupan a distintos sectores de trabajadores tercerizados, entre otros. Como hemos visto en el análisis de la reforma del 2001 estos tienen existencia legal reconocida pero su negociación depende de la voluntad de las empresas. Queda de manifiesto que el derecho de asociación y conformación de sindicatos no constituye la única fuente de poder sindical. Tal como lo señalamos en la hipótesis consideramos que son más importantes las evaluaciones y acciones estratégicas de los sindicatos al llevar adelante sus reivindicaciones para entender la configuración de este poder. Desde esta perspectiva por supuesto también lo es la selección misma de las reivindicaciones a defender. Es necesario por lo tanto analizar el panorama de la constitución de sindicatos siempre de la mano con la situación de la regulación en torno a la acción colectiva de los trabajadores, que es de lo que depende cómo se ejerce el poder sindical y cómo articulan los intereses de los trabajadores organizados para participar de la política contenciosa contenida nacional. En el caso de Chile la principal piedra de toque del modelo sindical para lo que aquí analizamos se

encuentra en la existencia de un proceso de negociación colectiva reglada a nivel de empresa que valida la fragmentación y promueve la competencia entre organizaciones en el nivel más descentralizado. La posibilidad de negociar la tiene individualmente cada sindicato y con ello sus afiliados, pero este modelo no asegura la representación de los intereses de la totalidad de los trabajadores al interior de la empresa. Además se habilita la capacidad de conformar grupos negociadores independientes de los sindicatos con las mismas facultades, con lo cual entra en competencia otra figura más de representación pero que no está mediada por la conformación de una organización estable. Esta nace exclusivamente durante el proceso de negociación, pero al tener este poder de negociación disputa protagonismo a los sindicatos en la representación de los trabajadores al interior de la empresa.

Tomamos en este punto la idea planteada por Murillo (2005) sobre la competencia entre sindicatos y la aplicamos a este estudio. Para esta autora ese constituye uno de los mecanismos que explica la interacción de los sindicatos con los partidos de base laboral para llevar adelante las reformas de mercado en América Latina en Argentina, Venezuela y México. Se refiere a la pugna que se produce entre los sindicatos por sumar trabajadores a sus filas, viéndose incentivados con ello a bloquear sus esfuerzos de coordinación. Se ve así debilitada su estrategia y se reducen los incentivos del gobierno para ceder ante las demandas sindicales. Para el caso chileno en lo que aquí analizamos, consideramos que se produce esta competencia entre sindicatos aunque de una manera diferente a la descrita por la autora ya que no existe un partido de base laboral como en los casos que ella analiza. Dentro de la estructura sindical de este país este tipo de competencia opera en la disputa entre organizaciones por ganar afiliados al interior de las empresas, pero tal como lo señala la autora actúa debilitando el poder sindical a nivel nacional y por lo tanto influye en la relación del movimiento de trabajadores con el gobierno. Si la articulación sindical se ve debilitada y los logros alcanzados son cada vez más parciales, la efectividad de los sindicatos se ve puesta en entredicho frente a sus bases. Ello implica no sólo una consecuencia a nivel de la organización al interior de la empresa, sino también una constante pérdida de legitimidad y poder del movimiento de trabajadores en su totalidad. La capacidad de convocatoria a acciones de movilización y presión efectiva son aspectos que también se ven afectados por este escenario. Si a esto último le sumamos las consecuencias de la dictadura en este ámbito, la efectividad del repertorio clásico de movilización del sindicalismo en este país se encuentra doblemente debilitada.

En el caso de *Argentina*, es a partir del funcionamiento asociado al monopolio de la representación sindical que se configura el mecanismo descrito. Tal como lo hemos visto anteriormente, la existencia de la personería gremial hace que el poder de negociación recaiga sobre un único sindicato por rama o actividad a nivel nacional. Considerando las características de la estructura laboral actual, este modelo también promueve una segmentación en la representación de los intereses de los trabajadores tal como lo señalan Etchemendy & Collier (2008) cuando se refieren al modelo neocorporativista segmentado en Argentina. Estos autores reconocen que si bien durante el kirschnerismo se ha restablecido a los líderes sindicales como interlocutores cruciales en las negociaciones salariales, incrementando la capacidad de movilización y participación de los sindicatos en el nivel nacional, el beneficio de este proceso llega sólo a los trabajadores formales. Se fortalece de esta manera la brecha entre los que están dentro y los que están fuera del mercado de trabajo formal en un escenario donde la magnitud del sector de trabajadores informales es muy importante. Consideramos que se activa con ello una dinámica de competencia sindical al igual que en el caso chileno, pero no en el nivel de las empresas como en ese país, sino que en el nivel centralizado de la representación. En este caso la competencia por el liderazgo de la representación en el modelo operante es la característica que contribuye a configurar el mecanismo de la fragmentación sindical.

Este tipo de competencia también se asocia a una de las reconocidas por Murillo (2005) en el estudio mencionado. La autora habla de competencia por el liderazgo para referirse a la competencia que se produce durante las reformas de mercado entre líderes sindicales por el control de las organizaciones y que surge producto de los desafíos creados ante la aparición de dirigentes alternativos. En este caso reconocemos la competencia por el liderazgo pero no de los dirigentes por el control de las organizaciones, sino de las organizaciones por el control de la representación de los trabajadores en las instancias reconocidas por el Estado. Lo que se pone en disputa entonces es el liderazgo de las organizaciones reconocidas formalmente a través de organizaciones con personería gremial, con los liderazgos alternativos que surgen en organizaciones que no cuentan con este poder. El más claro ejemplo de esto es el tema de la personería gremial en la CTA que corresponde a la central sindical que agrupa una mayor diversidad de tipos de trabajadores, incluyendo también a los trabajadores desocupados. A diferencia de lo que opera tradicionalmente en el modelo sindical argentino la afiliación a dicha organización es individual y no colectiva, es decir, un trabajador puede afiliarse por sí mismo a la CTA sin necesidad de pertenecer a un sindicato de base. Esto

implica la aparición de un liderazgo sindical nuevo en la Argentina pero que no ha logrado recibir el reconocimiento de la personería gremial. Esta organización la solicitó formalmente el año 2004 pero le fue rechazada. Ahora bien esto no quiere decir que esta Central no sea reconocida en el debate de procesos nacionales como las discusiones en torno a las reformas o incluso en Consejo de Salario Mínimo y Vital donde sí se le incorpora, pero hay un rechazo importante a la no formalización del poder de esta organización por la vía establecida en el modelo sindical operante. Con todo lo anterior podemos observar como el poder sindical se mantiene formalmente encapsulado en el sindicalismo tradicional y sus intereses, sin que se abra este a las nuevas necesidades de representación de los trabajadores en la actual estructura laboral. Desde esta perspectiva las reformas mantienen un componente reproductor asociado a la no renovación de la agenda política sindical. El que no se cuestione por medio de algún proyecto de ley la estructura establecida da cuenta de la fuerza con la que se sitúa el modelo vigente, cuestión que tiene importantes consecuencias en el nivel de la representación y defensa de los intereses centrales para el contexto laboral actual.

El segundo mecanismo reproductor que identificamos es la **acción democrática fracturada**. Este se pone en funcionamiento a partir del legado de las crisis asociadas al período autoritario y la dinámica de los procesos de transición, pero también de factores histórico-políticos de más larga data. Y es que tras las dictaduras se establecen regímenes de democracia representativa en ambos países, pero como lo señala parte importante de la literatura sobre las características de las democracias post-autoritarias en la región, se reconoce en el funcionamiento de estas una serie de fisuras que son objeto de debate. Esto ha sido abordado bajo las ideas de democracia delegativa (O'Donnell, 2009), baja calidad democrática (Munck, 2002; Villoria Mendieta, 2007) o democracia incompleta (Garretón & Garretón, 2010). Así en los dos países que estudiamos nos encontramos con democracias que a pesar de su consolidación como regímenes políticos se ven atravesadas por la presencia de instituciones o el uso de poderes que deforman su funcionamiento. Y es que tal como señala O'Donnell consideramos que la democracia “no es tan sólo un régimen democrático, sino también un modo particular de relación, entre Estado y ciudadanos y entre los propios ciudadanos, bajo un tipo de estado de derecho que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de rendición de cuentas” (2001, p. 27). Así como en el mecanismo anterior, la forma en que esto se produce es diferente para cada país y se asocia a sus propias particularidades históricas, políticas e institucionales.



En *Chile* el funcionamiento de un bipartidismo competitivo basado en el sistema binominal, constituye un ámbito central en la configuración de este mecanismo. La Constitución de 1980 institucionaliza las bases del sistema político chileno a la medida del período autoritario. Este privilegia la integración de dos grandes coaliciones, limitando el pluralismo y marginando la integración de proyectos políticos alternativos al parlamento. Con el objeto de acceder a la representación política en el parlamento, la diversidad de opiniones y proyectos termina por integrarse a alguna de estas coaliciones. Se genera con ello una importante diversidad interna dentro de las mismas, pero que estratégicamente se mueve como un solo bloque. Así es como en la definición de la agenda política nacional pesan enormemente las relaciones de poder entre los partidos y grupos que conforman las coaliciones, pero tienen muy poca cabida los proyectos que se encuentran por fuera de esa estructura. Las dos grandes coaliciones que operan en este país son: la Concertación de Partidos por la Democracia y la Alianza por Chile. Dicho sea además que esta última concentra la representación de parte importante de la clase empresarial del país, así como de sectores que estuvieron involucrados activamente en la administración del régimen dictatorial. Los sindicatos por lo tanto no encuentran representación de sus intereses en esta coalición y tampoco de manera evidente con la Concertación, de tal manera que estos se encuentran subrepresentados en esta configuración de fuerzas políticas. Consideremos además que la estructura sindical chilena ha presentado históricamente un carácter clasista, de tal manera que su vinculación con los partidos políticos se ha producido más bien al alero de dicho clivaje. Pero tras el fin del proyecto socialista de la Unidad Popular, este eje ha quedado completamente eliminado de la arena política bipartidista mencionada y sólo sigue siendo objetivo político de algunos partidos de izquierda que no cuentan con representación parlamentaria. Además se presenta otro enclave autoritario institucional que afecta específicamente al mundo laboral y que no ha sido objeto de un debate de la envergadura del sistema binominal, pero que consideramos aquí es muy relevante e incide también en el funcionamiento del mecanismo que describimos para el caso de Chile. Nos referimos a la prohibición constitucional a los dirigentes sindicales y vecinales para que participen de actividades político-partidarias, tema que ha sido cuestionado el año 2007 por la OIT.

Ahora bien, lo que nos interesa destacar aquí es que bajo este sistema cualquier proyecto diferente al de estos dos sectores políticos tiene muy pocas posibilidades de disputarles poder en el sistema representativo. Ello independiente de la fuerza que se pueda obtener a nivel de la sociedad civil. El

sistema binominal contribuye a la configuración de este bipartidismo y además hace que sea muy pareja la integración de los candidatos de estas dos coaliciones principales que operan en el país, ya que para que una lista obtenga dos cupos de una división electoral debe ser capaz de doblar los votos de la lista que le sigue. Esto obstruye la aprobación de medidas legislativas sin la existencia de acuerdos previos entre las dos coaliciones, consolidándose así un sistema altamente hermético. A pesar de las modificaciones que lentamente se han ido introduciendo a la Constitución, este ha sido uno de los enclaves autoritarios que más tiempo ha operado. Recién el año 2015 ha sido modificado y a la fecha aún no ha incidido en ninguna elección parlamentaria.

Las consecuencias no sólo se producen en las relaciones entre estas dos grandes coaliciones que integran el parlamento, sino también en cómo se relacionan los distintos sectores con ellas ya que un sistema tan cerrado las consolida como la única vía para la representación de sus intereses. Las alianzas y negociaciones de los trabajadores para el período estudiado se llevan adelante con la Concertación, que es la coalición de centro-izquierda y que estuvo en el Ejecutivo desde el regreso a la democracia hasta el año 2010 (año en que fue elegido un gobierno de la coalición de derecha). A objeto de obtener el apoyo de esta para llevar adelante sus propuestas y defender sus intereses, el sindicalismo clásico optó por participar del debate de las reformas en el marco de la voluntad política establecida por el gobierno. Tal como lo hemos visto en el análisis del episodio contencioso para este país, se genera con ello una especie de doble alianza estratégica de la CUT. Es decir, se vincula con sus bases pero al mismo tiempo con el gobierno de la Concertación que es el que habilita los espacios de participación democrática de estos actores. Así la Central participa de la instancia de Diálogo Social establecida por el gobierno más allá incluso de la eficacia de esta para llevar adelante sus reivindicaciones. A pesar de criticar su alcance, lo integra en tanto considera que es el espacio útil y legítimo para plantear sus temas, negociarlos y consensuarlos. Simultáneamente mantiene las movilizaciones como un espacio de legitimación con sus bases. De esta manera cuando la multisindical anuncia su agenda de movilizaciones para el año 2001 señala que no sólo apuntará a la reforma laboral sino también a demostrar el malestar de los trabajadores y a potenciar la organización de estos. En definitiva los trabajadores salen a la calle aunque esas movilizaciones no operan como un mecanismo de presión efectivo para el moldeamiento de las reivindicaciones en el proceso parlamentario. Las movilizaciones en el contexto descrito presentan un fuerte componente de validación respecto a la participación de los trabajadores en el

espacio democrático, pero son muy poco efectivas para la defensa y posicionamiento de sus intereses. Estos se defienden cuidando la alianza estratégica con la coalición más cercana o con la coalición de gobierno, que para la época analizada coinciden, ya que este es el camino mediante la cual los trabajadores pueden introducir la representación de sus reivindicaciones al debate en el parlamento. A cambio, las movilizaciones promovidas por el sindicalismo tradicional suelen mantenerse en un contexto de relativo control del conflicto entre trabajadores, empresarios y gobierno. Son otros sectores del sindicalismo los que se salen de este marco de movilizaciones, tal como sucedió con los trabajadores subcontratados de la minería que promovieron la reforma a la ley de subcontratación del 2007. Estas movilizaciones no se produjeron bajo el marco del control del conflicto para mantener una doble vinculación estratégica, sino que se llevan adelante con una mayor radicalidad. Esta es una de las características reconocidas de dicho proceso de movilizaciones y que resulta efectiva para impulsar una ley que se encontraba dormida en el Congreso. En todo caso también hay que considerar que el sector paralizado mediante estas movilizaciones fue el de la minería, que corresponde a un sector económico estratégico en este país. Se logró introducir un proyecto de ley con las reivindicaciones del sector, pero finalmente el hermetismo del sistema descrito operó y no hubo defensa de los intereses de los trabajadores en el debate parlamentario. Así aunque se llevó al Congreso este proyecto de reforma parlamentaria para regular las relaciones de subcontratación, los resultados no abordaron los principales conflictos identificados por los trabajadores ni se modificó la configuración neoliberal del marco de regulación laboral para este ámbito. En definitiva aunque los trabajadores logran impulsar el proyecto mediante la estrategia de movilizaciones utilizada, estos no tienen incidencia en el proceso de debate y moldeamiento de las reivindicaciones que se produce ya al interior del parlamento.

En *Argentina* en cambio el funcionamiento del mecanismo no se debe a una limitación de derecho asociada al período autoritario reciente. Más bien se puede observar el uso de vías institucionales diversas mediante las cuales el Estado puede controlar el funcionamiento del régimen democrático a favor de sus proyectos. Esto aparece como algo fuertemente vinculado a la tradición personalista y corporativista que ha caracterizado la historia política de este país. Es decir vemos que opera un enclave cultural autoritario histórico de larga data y a partir del cual se practica el ejercicio unilateral del poder frente a circunstancias muy específicas. Bajo esta lógica, los gobiernos adoptan actitudes autoritarias

incluso en pleno funcionamiento del régimen democrático. En el recorrido que aquí hemos realizado podemos ver como el menemismo utilizaba ampliamente el recurso de los decretos para llevar adelante el proceso de neoliberalización cuando no contaba con el suficiente acuerdo. También hemos podido observar que ya comenzada la década del 2000 se realizaron sobornos desde el Poder Ejecutivo para la aprobación de la Ley Banelco. Esto último no sólo determinó la dinámica de dicha reforma de carácter mixto, sino también la ausencia de debate para la contrarreforma que el año 2004 la reemplaza y que opera actualmente en ese país. En la literatura también hemos podido ver como se hace alusión a la poca separación que ha existido entre el poder Ejecutivo y el poder judicial<sup>116</sup>. Según cuál sea el proyecto político del gobierno, esto ha jugado en contra o a favor de los intereses de los trabajadores (Cook, 2006; Romero, 2012). Durante el menemismo se modificó la composición de la Corte Suprema incrementando el número de magistrados de 5 a 9. El presidente tenía la potestad de designar a parte importante de sus integrantes, cuestión que fue utilizada a favor de las reformas neoliberales. Ahora bien este mecanismo de fractura en el funcionamiento del sistema democrático presenta una especial injerencia en el ámbito de las relaciones colectivas de trabajo en este país. Esto a partir del régimen de sistemática intervención estatal validado por la Ley de Asociaciones Sindicales. Ya hemos aludido al monopolio de la representación que radica en la existencia de organizaciones con personería gremial como un elemento central en la articulación del primer mecanismo. En relación con este segundo mecanismo adquiere importancia la manera específica como opera el modelo ya que la inscripción gremial y adjudicación de la personería, que es el nivel que habilita a las organizaciones sindicales a negociar colectivamente, es controlado por el Ejecutivo a través del Ministerio del Trabajo. Esto ha sido objeto de reiteradas observaciones por parte de los órganos de control de la OIT<sup>117</sup> y de fallos judiciales a nivel nacional, ya que se considera que atenta contra los principios de Libertad Sindical.

Con todo lo anterior, existe una alta injerencia del interés de los gobernantes operando en la contienda política para el ámbito laboral. Un potente decisionismo democrático, como también se ha llamado a esta manera de

---

<sup>116</sup> Uno de los logros que se le reconoce a la administración de Néstor Kirchner fue la renovación de la Corte Suprema de Justicia en 2004, modificando con ello la configuración menemista pro-neoliberal. La intervención también modificó el sistema para la selección de nuevos jueces.

<sup>117</sup> Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones y Comité de Libertad Sindical.

proceder (Romero, 2012). Si bien para el período estudiado parte importante de los representantes son de un partido de base laboral, ello no quiere decir que haya una representación efectiva de estos actores operando en la arena política nacional. Es el caso del menemismo que utilizó este mecanismo para llevar adelante el proyecto neoliberal a pesar del desacuerdo de los trabajadores y sindicatos. Para el período kirschnerista el efecto del funcionamiento de este sobre los trabajadores y consecuente representación parcial de sus intereses es menos evidente, ya que se presenta un programa que coloca el ámbito laboral en el centro de sus políticas. Pero consideramos que este aplica en la focalización de las políticas principalmente hacia lo salarial y la cobertura de los intereses del trabajo formal sobre todo. Ciertamente se implementan políticas que apuntan a mejorar la situación del trabajo informal, pero estas se dirigen a fortalecer la fiscalización. También se han adoptado medidas en torno a la incorporación de actividades no reconocidas por la legislación laboral, pero que consideran las actividades que tradicionalmente han sido parte del trabajo informal y no aquellas que son resultado del proceso de neoliberalización. Lo más directo en la línea de mejorar las condiciones para formalizar trabajos ha sido la política de reducción de aportes patronales, aunque tampoco se declara esta intención de manera explícita sino que aparece como una consecuencia indirecta. En definitiva no hay un cambio importante en la visión clásica y tradicional de la política laboral que aborda el gobierno para enfrentar los desafíos de la estructura laboral contemporánea. Las principales alianzas se establecen una vez más con el sindicalismo tradicional sin que se incorporen vínculos con los segmentos de trabajadores más vulnerables del modelo de precarización. Consideramos por lo tanto que aplicado al ámbito laboral, el mecanismo que aquí hemos descrito cierra el espectro de la representación de los trabajadores incluso cuando el gobierno se reconoce como pro-laboral. Se asegura la participación de los trabajadores, pero en el marco de la voluntad política del gobierno que apunta a los sectores tradicionales que le dan la base de apoyo político. Este tiende a privilegiar la ejecución de lo que ha definido como prioritario en sus definiciones estratégicas y utiliza, cuando considera necesario, las herramientas institucionales que lo habilitan a aplicar el poder a su arbitrio. Para el período kirschnerista esto explica que las mejoras salariales que se producen con la reactivación de la negociación colectiva en este ámbito apunten preferentemente al sector formal, pero también a los sectores de actividad representados por los líderes sindicales más cercanos al gobierno. Así se entiende que el sector de camioneros representado por Moyano, que es el líder de la CGT que apoya al kirschnerismo, reciba mayores beneficios que otros sectores económicos que no están

representados en la alianza estratégica entre gobierno y sindicatos. También es el caso de la administración interesada del otorgamiento de personerías gremiales, donde se observan cuestiones como el rechazo a la personería de la CTA que es solicitada formalmente el año 2004 y la obtención de este rango por la Federación Sindical de Profesionales de la Salud de la República Argentina (FESPROSA) mediado por fallo judicial<sup>118</sup>. Esta capacidad de intervención del Estado en el otorgamiento de la personería gremial y con ello de capacidad negociadora de los sindicatos, también influye en reconocer o no como relevantes a determinados sectores. Es el caso de los informáticos por ejemplo, que si bien corresponde a un grupo relevante en la configuración actual del empleo se tardó 7 años en recibir la habilitación para la personería gremial. También es el caso de los call center que estuvo muchos años agrupado con en el sector de comercio y por lo tanto representado por un sindicato con personería gremial que poco tenía que ver con las necesidades de su actividad. En definitiva vemos que las alianzas políticas que se establecen entre los gobiernos kirschneristas y los trabajadores se acotan sólo a ciertos sectores sindicales, reforzando la representación segmentada de los intereses de los trabajadores. En palabras de Palomino (2008, p. 151) “La distinción de estatus contemplada por la legislación revela la capacidad estatal para incidir en la configuración de la representación gremial, interviniendo tanto en materia de encuadramientos sindicales como en el reconocimiento de la organización de trabajadores con representatividad para participar en negociaciones colectivas con representaciones de los empleadores”.

El tercer mecanismo que identificamos es la **neutralización del conflicto social**. El conflicto es un elemento constitutivo esencial de las relaciones laborales en el nivel de las relaciones entre empresarios y trabajadores. Asimismo lo es de la contienda política tripartita, que es donde se toman las decisiones de política y regulación. También sabemos que la incorporación de los trabajadores y sus organizaciones a un marco de regulación legal nacional presenta una función política asociada a controlar este conflicto. En definitiva, el conflicto es inherente a las relaciones laborales y entendemos que su expresión no puede sino ser más compleja que la exclusiva aparición de este. El conflicto adquiere un peso relativo

---

<sup>118</sup> Fallo emitido el año 2015 por la VII de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo frente a la demora por parte del Ministerio del Trabajo en entregar la personería gremial a esta organización constituida el año 2005. La FESPROSA cuenta con más de 30 mil afiliados en todo el país e integra la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA Autónoma). El reclamo fue respaldado por la OIT, quien ya el año 2012 había solicitado al gobierno que otorgara la personería jurídica a esta organización.

según en qué nivel se haga presente y cómo se canalice para que su expresión implique (o no) un diálogo vinculante entre los actores. El mecanismo que aquí identificamos se refiere a la fuerte necesidad por parte del Estado de neutralizar cualquier estallido de conflicto social que aparente afectar la estabilidad tanto económica como política. La necesidad de control del conflicto al cual aludimos con este mecanismo entonces no apunta al que se produce en el interior de las empresas, que incluso ha presentado cierto aumento en los últimos años<sup>119</sup>, sino que al conflicto social de orden más general. Y es que en ambos casos opera aún en la contienda política el legado de las crisis económicas y políticas recientes asociadas a lo que aquí hemos definido como coyuntura inicial de nuestro análisis. Las graves consecuencias económicas, políticas y sociales que para la población tuvieron estas crisis han sobrecargado negativamente la aparición del conflicto. A partir de ello tanto en Chile como en Argentina el gobierno se esfuerza por mantener la estabilidad política poniendo especial énfasis en el control del conflicto social en el supuesto que este afectará la gobernabilidad. Se relega este a espacios marginales dentro de la arena política, se invisibiliza su naturaleza y dejan de discutirse las posiciones que en él se defienden a cambio de alcanzar un idealizado consenso. Esto no sólo como una manera de dar señales de tranquilidad a la ciudadanía y controlar el temor asociado a las crisis recientes, sino también como una estrategia para asegurar la aprobación de la propia gestión política y asegurarse buenos resultados electorales. Así esta tendencia que hemos identificado como neutralización del conflicto social implica también un ejercicio de legitimación constante de los gobiernos para el período estudiado.

En el caso de *Chile* esta es la principal actitud que caracteriza a la política del período post-autoritario. Se establece inicialmente como una necesidad transicional, pero luego se adopta también como una postura ideológica estable. La ‘política de los acuerdos’ o ‘política en la medida de lo posible’ es la estrategia que se asume para asegurar la gobernabilidad desde el fin de la dictadura militar en ese país. Los supuestos en ello son dos. El primero es que evitar el conflicto es evitar el peligro de una nueva crisis política de esa envergadura. Por eso aunque parte importante del sistema quedara estructurado a la medida de ese período autoritario y de los intereses allí representados, se evita la agudización de los

---

<sup>119</sup> En Argentina según los indicadores de la denominada revitalización sindical, la conflictividad sindical habría aumentado en la década del 2000. Pero visto en perspectiva, esta aumenta en relación con el período de crisis donde el emigró desde el mundo laboral al de las organizaciones sociales que representaron entonces por ejemplo a los trabajadores desocupados. Este aumento no necesariamente se refiere al comportamiento del conflicto laboral durante la década de la neoliberalización.

conflictos asociados a posiciones políticas que apuntan a cambiar el orden establecido. El segundo tiene relación con los principios del sistema neoliberal que instauran la idea que introducir nuevas regulaciones conlleva el riesgo de generar inestabilidad y cambios negativos en el comportamiento del mercado, aumentando así el desempleo. Mantener el conflicto a raya por lo tanto es una estrategia para asegurar el desarrollo económico y la gobernabilidad. El sistema binominal que hemos descrito contribuye al funcionamiento de este mecanismo, ya que se produce una muy pareja integración al parlamento de las dos principales coaliciones políticas y se pierde la posibilidad de contar con mayorías fuertes en el legislativo. Esto reproduce la necesidad de llevar adelante la estrategia de los acuerdos para sacar adelante casi cualquier proyecto en el Congreso. Por otra parte la exclusión de representantes de partidos y grupos minoritarios al parlamento obliga a estos a depender de las coaliciones integradas al poder para ingresar con sus reivindicaciones. Quedan de esta forma supeditados también a seguir la lógica de los acuerdos como una forma de asegurarse las alianzas políticas que les permitan participar institucionalmente.

Cierto es que durante buena parte de los años 90' la mayoría en el Senado siguió siendo de los sectores más cercanos a la política pro-empresarial establecida por la dictadura militar<sup>120</sup>, lo que en cierta medida justifica el funcionamiento de este mecanismo de neutralización del conflicto basado en la lógica de los acuerdos. Para la década analizada la mayoría parlamentaria ya estaba en manos de la Concertación por pocos escaños, pero las políticas laborales incluidas en las reformas requerían sólo de mayoría simple. A pesar de ello el gobierno decide marginar inicialmente los temas duros de la reforma y se potencia el acuerdo por sobre la defensa de los temas conflictivos. Cuando se decide su reincorporación al proyecto, se adaptan para evitar el conflicto que estos producen en la oposición. Así es como se buscan fórmulas muy poco efectivas para cambiar el orden y naturaleza de las medidas que se considera necesario intervenir y no se logra revertir el marco de regulación impuesto en el Plan Laboral. En esta medida se entiende que la CUT no rompe nunca con su participación en el Consejo de Diálogo Social a pesar de manifestarse en desacuerdo tanto con el retiro de estos temas y con las decisiones tomadas por el

---

<sup>120</sup> En ello juega un rol fundamental la existencia de los senadores designados y senadores vitalicios establecida por la Constitución de 1980. Estas fueron eliminadas con las reformas constitucionales del año 2005. Como senadores designados se integraba a 4 personas del Consejo de Seguridad Nacional, 3 de la Corte Suprema y 2 del Ejecutivo. El cargo de Senador vitalicio correspondía a los ex presidentes. Sólo alcanzaron a ocupar este cargo el dictador Augusto Pinochet y el segundo presidente del período democrático Eduardo Frei Ruiz-Tagle.



gobierno respecto a los temas duros. Como grupo excluido de representación en el parlamento tiene sentido que prioricen la integración a los espacios de posibilidad que les habilita el gobierno a pesar de las condiciones reales que estos les presentan.

En el caso de *Argentina*, el mecanismo de neutralización del conflicto social asociado al mundo del trabajo opera de una manera completamente diferente. Para el período de transición se lleva adelante por medio de las acciones de compensación que realiza el gobierno con los sindicatos para conseguir el apoyo del mundo laboral. Esta estrategia fue utilizada por el menemismo durante el período de neoliberalización cuando estalló el conflicto con los sindicatos por las medidas que buscaban modificar la administración de las obras sociales el año 1992. Si bien el desacuerdo con las políticas de la reestructuración neoliberal casi siempre estuvo presente en el mundo sindical, no hubo real oposición de este sector hasta que se vieron tocados algunos intereses fundamentales. Recordemos que el partido que estaba llevando adelante las reformas era de base laboral y por lo tanto contaba con mayor apoyo que los anteriores gobiernos radicales frente a las políticas adoptadas. Muestra de ello es que durante el gobierno radical de Alfonsín se produjeron al menos 13 huelgas generales convocadas por los sindicatos, mientras que durante el gobierno de Menem sólo hubo tres huelgas generales. Cuando apareció el conflicto en el nivel nacional, se entregaron importantes concesiones a los sindicatos y con ello se aseguró su apoyo. A través del Programa de Propiedad Participada se les habilita para participar de la propiedad privatizada y además se les otorga la administración de las obras sociales. Ambas concesiones tendrán enormes consecuencias para el mundo sindical ya que contribuyen a la conformación de una burocracia sindical importante, cuestión que veremos se relaciona también con los otros mecanismos que aquí se identifican. Visto desde la perspectiva de la unidad de los trabajadores, estas concesiones dan un poder empresarial a determinados sindicatos detonando conflictos de interés hacia interior del mundo sindical. Un ejemplo de ello son las disputas que se producen entre sindicatos a partir del apoyo que tras estas concesiones dan a las medidas neoliberales (los gordos)<sup>121</sup> y las que se producen entre los sindicatos tradicionales y los de sectores de tercerizados con el emblemático caso de la muerte de Mariano

---

<sup>121</sup> A este sector de la CGT oficial durante el menemismo, se le llama 'Los gordos'. Esto en alusión al poder sindical que detentan.

Ferreira<sup>122</sup>. Así es como el mecanismo de neutralización del conflicto social opera en este país fortaleciendo la alianza de los sindicatos con el gobierno y debilita la atención de estos sobre la defensa de importantes conflictos laborales que amenazan los derechos de los trabajadores contemporáneos. La alianza estratégica con el gobierno peronista ya no es en torno a las políticas pro-laborales como en el período de incorporación de los sindicatos a la arena política nacional, sino en torno a los beneficios directos obtenidos por los sindicatos tradicionales en esta relación.

Para la época kirschnerista la lógica de la neutralización del conflicto social adquiere un carácter un poco diferente que en la época menemista, aunque se siguen aplicando ciertos beneficios para obtener apoyos en la base laboral. Esto por ejemplo con el sector de camioneros que representa Moyano de la CGT kirschnerista, que obtiene mejores condiciones que otros sectores de trabajadores en las negociaciones. Ahora bien tras la experiencia de la crisis económica del 2000 observamos que entra en funcionamiento este mecanismo no sólo para conseguir la implementación de determinadas políticas, sino también para asegurar la gobernabilidad. Hay que considerar que la legitimidad del sistema político fue duramente cuestionada producto de esta crisis, de tal manera que Néstor Kirchner sale elegido el año 2003 sólo con un 22% de los votos<sup>123</sup>. Por eso es que aunque este gobierno se aboga la construcción de un nuevo proyecto, cierto es que hacerse cargo de las principales consecuencias políticas y sociales de la crisis también es una estrategia política necesaria para manejar el conflicto y lograr legitimidad. Desde esta perspectiva la retórica refundacional sobre la cual se ha hablado de un nuevo proyecto político es muy fuerte, pero un análisis exhaustivo del programa implementado permite ver los límites de este proyecto. Esta reflexión aparece cuando analizamos el nivel de profundización efectivo de las políticas laborales impulsadas. Si bien hemos visto que se reactivan las paritarias, es importante considerar que activar la negociación permite conseguir el amplio apoyo de los trabajadores para el gobierno. La pregunta entonces es cuál es el alcance real de este proceso y allí llama la atención que el foco esté casi exclusivamente en las negociaciones de carácter salarial. Convengamos que este

---

<sup>122</sup> Trabajador terciarizado de empresas ligadas al ferrocarril, Ferreira fue asesinado por la represión de Unión Ferroviaria que es el sindicato asociado a la empresa principal. Recientemente fue condenado el Secretario General de ese sindicato por su implicación en esta muerte.

<sup>123</sup> Compite con otros dos candidatos de peronismo y dos de la Alianza. Menem que obtiene un 24% de los votos y Rodríguez Saa que obtiene un 14%. Por la Alianza López Murphy obtiene un 16% y Elisa Carrión un 14%. Con la renuncia de Menem a la segunda vuelta, Kirchner asume como presidente.

tipo de negociación en un contexto de hiperinflación como el que vive Argentina luego de la crisis, es una política por sobre todo necesaria para evitar que se devalúen los sueldos. Asimismo se habla de un aumento del empleo, pero cierto es que se incorpora a los beneficiarios de los planes trabajar en las cifras. Ello dirige en cierta medida los resultados sobre estas, aunque con la consecuencia que aumenta considerablemente la informalidad porque estos planes no contemplan el aporte a la seguridad social. Siguiendo la cadena de efectos de las medidas adoptadas, queda en evidencia que las políticas de regulación para la época analizada en ese ámbito también corresponden a una necesidad de enfrentar las consecuencias negativas de las propias políticas del gobierno. En este sentido se observa cómo las políticas para este ámbito responden, en gran medida, a la necesidad de manejar los conflictos sociales asociados a las consecuencias de la crisis. Inicialmente la alianza con los sectores de trabajadores desocupados y piqueteros sí es estrecha, pero esta se va diluyendo con el tiempo y se reorienta el foco hacia el sector formal. Específicamente en lo que concierne al ámbito del marco de regulación laboral, podemos ver que el manejo político de la reforma laboral de 2004 apunta directamente a neutralizar el conflicto de legitimidad asociado al problema de los sobornos. Tampoco en este caso hay un proyecto original de llevar adelante una reforma laboral que contrarreste las medidas adoptadas durante el período neoliberal, pero es necesario hacerlo cuando estalla el conflicto. Ahora bien la estrategia seguida por el gobierno es buscar el Consenso entre los actores antes de ingresar el proyecto al parlamento, cuestión que logra sin mayor resistencia por parte de los sindicatos. Un consenso que se posiciona en el acuerdo que hay entre los distintos actores políticos sobre la necesidad de derogar o anular rápidamente la reforma cuestionada. Se intenta con ello evitar una situación de vacío legal sobre los aspectos que esta regulaba. Así es como una de las características más importantes del proceso de aprobación de la reforma que analizamos, es la ausencia de debate en torno a las medidas propuestas por la nueva ley.

En definitiva el funcionamiento de este mecanismo de neutralización del conflicto social en las distintas formas que hemos mencionado implica que el debate de las reivindicaciones se fusione en una lógica de consenso en torno a los mínimos. Esto no significa que no sea una estrategia que permita logros interesantes y positivos, pero la profundización de las políticas impulsadas se ve limitada y se ve truncada la capacidad de representación real de los intereses de los actores sobre los cuales estas influyen.

El último mecanismo que identificamos en la contienda política asociada a

las reformas laborales para el período estudiado, es la **elitización de la política**. Como todos los mecanismos anteriores, adopta formas diferentes entre Chile y Argentina.

En el caso de *Chile* toma la forma neoliberal más clásica, que es aquella que favorece la participación de expertos que no son políticamente responsables. Esto en tanto se vacía políticamente de poder a la ciudadanía y se reduce su participación a mecanismos formales, como las elecciones y otros definidos estratégicamente por los gobiernos. Ejemplo de esto último es el Consejo de Diálogo Social en el caso de la reforma laboral revisada, establecido como 'la instancia' legítima de participación de los actores. Ciertamente es que tras la dictadura se habían desmantelado con fuerza los lazos sociales que dieron origen al alto nivel de organización social del período anterior. Además el miedo a organizarse y la desconfianza por el otro se instala como una consecuencia cultural importante del período autoritario. Esto influye sobre la participación, cuestión que para el mundo del trabajo se traduce en tasas de afiliación sindical muy bajas. Pero la cuestión aquí es que independiente de los niveles de organización realmente existentes, opera este mecanismo que excluye a las bases del quehacer político. Se segmentan los roles a cumplir por los distintos actores en la arena política nacional y se termina por especializar el liderazgo de los dirigentes. La ciudadanía tiene el deber de elegir a los representantes y luego delegar el poder en ellos, lógica que se reproduce en el nivel de las organizaciones sindicales. Además se produce la tecnificación de la política y adquiere protagonismo la asesoría de 'los expertos' por sobre el debate ciudadano. La consolidación de una tecnocracia política por tanto ocupa un rol fundamental en la configuración del mecanismo de elitización de la política que aquí identificamos. Mediada por esta especialización y tecnificación se margina a los actores no expertos de la toma de decisiones, de tal manera que la práctica política se basa en el establecimiento de pactos cupulares entre las elites políticas y económicas. Para el caso de la reforma laboral analizada esto se deja ver en la medida que el debate jamás vincula a las bases laborales con las instancias de participación establecidas por el gobierno para la participación sindical. Tal como lo hemos visto asociado al primer mecanismo la CUT mantiene una relación de doble vinculación. Con el gobierno y los empresarios por una parte, a través del Consejo de Diálogo Social, mientras que por otro lado establecen los vínculos con los trabajadores y las bases en el espacio de las movilizaciones. Al analizar detenidamente las reivindicaciones defendidas por la Central en ambos espacios, se observa que no son coincidentes. Algunas de las reivindicaciones y consignas que se utilizan en la movilización no

se corresponden con las defendidas en el Consejo de Diálogo Social o con las interpelaciones directas que realiza la CUT al gobierno. Esto deja ver claramente una tajante división entre estas dos esferas del quehacer político. Se produce con ello una fractura entre los intereses de las bases y el comportamiento de los dirigentes.

En el caso de *Argentina* este mecanismo afecta directamente al mundo sindical, de la mano de las llamadas burocracias sindicales. Y aunque esto tiene raíces de más larga data que sólo el proceso de neoliberalización, consideramos que estas se consolidan con particular fuerza tras las concesiones entregadas a los sindicatos en la década del 90' para llevarlo adelante. Entre los factores previos al proceso de neoliberalización, se encuentra el modelo sindical. El criterio según el cual se elige a la organización con personería gremial por rama de actividad, es que esta cuente con el mayor número promedio de afiliados sobre la cantidad de trabajadores que busca representar. De esta manera el poder suele mantenerse por largos períodos de tiempo en manos de las mismas organizaciones y tiende a reproducirse en los mismos dirigentes sindicales. Aunque aparentemente esto fortalece la unidad sindical, en la práctica se pierde la conexión con los cambios que ocurren en el nivel de las bases sindicales. Al respecto señala Goldin (2012a) que la crítica no es a la existencia de un criterio de unidad sindical, sino a cómo este se configura y define las relaciones entre las dirigencias y las bases. Según el autor en Argentina no se preserva la unidad tanto como un valor en sí. Se preserva más bien como una metodología que, fortalecida por otros mecanismos de la ley y la práctica sindical, habilita el ejercicio concentrado y descontrolado del poder. Se institucionaliza por tanto la burocracia sindical bajo la figura de la personería gremial otorgada por el Estado, cuestión que juega en contra de los trabajadores representados por organizaciones minoritarias. Luego también las concesiones que otorgó el menemismo a estos sindicatos con personería gremial en la época de la neoliberalización, refuerzan la desvinculación de estos liderazgos sindicales con ciertos grupos de trabajadores. Algunos sectores sindicales adquieren claros intereses empresariales a partir de la participación en las empresas privatizadas, con lo cual su rol en la defensa de los intereses de los trabajadores en algunas circunstancias entra en conflicto. Es el caso de las manifestaciones de los sectores tercerizados de la Unión Ferroviaria donde muere Mariano Ferreira, ya que fue el sindicato principal de dicha empresa el que enfrentó la manifestación de estos sectores. Las investigaciones arrojan que el secretario de dicho sindicato aparece como dueño de la empresa principal para la cual trabajaban los trabajadores tercerizados que se estaban manifestando. Por otra parte se observa

en el recorrido que hemos trazado como la CTA, que es la organización de tercer nivel que se enfrenta a la tradicional configuración del poder sindical en este país, va perdiendo fuerza en su propia lucha por conseguir la personería gremial. Más que presentarse un proyecto para cambiar la configuración y funcionamiento del modelo sindical argentino lo que esta hace, según una de nuestras expertas entrevistadas<sup>124</sup>, es encerrarse mucho en lo sindical corporativo y dejar de lado alianzas con las organizaciones sociales que fueron la base a partir de la cual se fortaleció esta organización sindical. Así esta organización no sólo no ha logrado cuestionar la base del modelo sindical y plantear una reforma en esta línea, sino que también ha perdido fuerza en su particularidad para representar los intereses de los trabajadores que originalmente representaba.

En definitiva, en este punto se puede observar que la elitización de la política termina por afectar el funcionamiento de las organizaciones y el impulso de proyectos alternativos. En la lógica tecnocrática se observa la incapacidad de las bases para alcanzar los niveles de especialización que esa forma de gestión de la política requiere, por lo tanto se deslegitima su participación en el debate. Con ello se excluye del quehacer político a los no expertos, de tal manera que cualquier proyecto diferente de los hegemónicos se ve obligado a entrar en la jerarquización establecida por este mecanismo de elitización. En el caso de la burocratización sindical también se produce una jerarquización en la participación sindical, aunque asociada más bien al privilegio de los liderazgos sindicales. Dirá Goldin que se introduce una profunda disociación entre los intereses de las conducciones sindicales y de sus bases, habilitándose "intercambios heterogéneos" de otro tipo. Esto implica que los sindicatos sustenten o toleren opciones (políticas, legislativas, empresarias) no siempre funcionales a los intereses que representan. Ello a cambio de ventajas (en favor de los sindicatos o de sus dirigentes) que no son directamente identificables con beneficios hacia el global de los trabajadores.

En síntesis, en el funcionamiento de los mecanismos aquí identificados se observa la reducción del poder de los trabajadores. No desde la perspectiva tradicional asociada exclusivamente a la capacidad de movilización y negociación de los trabajadores, sino desde la perspectiva integral expuesta en nuestra hipótesis. Podemos ver cómo en la articulación del poder del movimiento de trabajadores, que incluye también las evaluaciones estratégicas en la identificación

---

<sup>124</sup> Entrevista realizada a investigadora CONICET- Instituto de Investigación Gino Germani el 30 de noviembre de 2013 en Buenos Aires.

y defensa de los intereses centrales, operan una serie de fuerzas conservadoras que frenan los impulsos de cambio o renovación de las políticas. Tal y como lo hemos visto en el apartado anterior si bien se producen cambios en el marco de regulación laboral durante la década del 2000, las reformas al marco de regulación laboral que se impulsan bajo el paragua reproductor que aquí hemos descrito presentan una dinámica continuista dentro del orden neoliberal.

## Conclusiones

---

A modo de conclusión, quisiéramos retomar aquí algunos de los principales hallazgos de nuestra investigación, y en particular aquellas reflexiones que sugieren nuevas preguntas y desafíos de trabajo futuro.

Tal como hemos mencionado en la introducción nos ha interesado utilizar un enfoque histórico-regional en esta investigación, para lo cual hemos revisado las características de las denominadas Economías de Mercado Jerarquizadas. Consideramos aquí también la particularidad histórica que caracteriza el proceso de neoliberalización en la región y que se asocia a la experiencia de las dictaduras del cono sur durante las décadas de 1970 y 1980. En casi todos los países de la región estas reformas se implementan durante el período de transición política posterior a las dictaduras militares. La excepción la constituye Chile donde las reformas neoliberales fueron adoptadas durante el período autoritario. A pesar de esta diferencia, en todos los casos la transformación está marcada por la situación de crisis que las acompaña y los efectos de la desarticulación radical del modelo anterior que las dictaduras hicieron posible. Hemos visto por tanto que la neoliberalización se desarrolla fuertemente vinculada con los legados de ese período y que es gran medida lo que permite implementar con radicalidad el modelo. Siguiendo el enfoque de las dependencias de trayectoria consideramos este como el momento originario de nuestra investigación, bajo el supuesto que corresponde a la coyuntura a partir del cual se establecen pautas en el comportamiento de los actores laborales que refuerzan la institucionalidad establecida.

Ahora bien la pregunta a la que contestamos en este punto es en qué medida el legado histórico de esta coyuntura influye también sobre las decisiones políticas recientes y, por lo tanto, sobre la orientación continuista observada en los cambios al marco de regulación laboral durante la década del 2000. Efectivamente vemos la herencia de esa coyuntura histórica en el funcionamiento de los mecanismos reproductores que hemos identificado, pero no exclusivamente. Los legados que entran en juego en la acción de estos mecanismos en parte son la expresión de las disputas culturales e ideológicas asociadas a la situación de crisis económica, política y social que caracteriza la coyuntura inicial que aquí hemos escogido, pero en interacción con la herencia de la política autoritaria de largo plazo en los países que estudiamos. Dicho de otro modo, al evaluar esta trayectoria cabe considerar que también existen elementos de continuidad de larga trayectoria, de tal manera que las disputas actuales



contienen la carga de distintas fases y periodos históricos. Un hallazgo interesante en este sentido son las diferencias que al respecto se presentan entre Chile y Argentina. En el caso del primer país pesa más el legado histórico de la dictadura militar, presente en los enclaves autoritarios que hemos mencionado y que limitan las posibilidades de interacción de los actores laborales en la arena política nacional. En el caso de Argentina el legado de la dictadura está menos institucionalizado en la interacción que observamos para la contienda política de las reformas laborales y en cambio pesan más los componentes históricos de largo plazo vinculados al modelo corporativo y el liderazgo personalista característico de este país.

Para sintetizar los hallazgos relativos a los mecanismos que hemos observado, podemos clasificar estos en dos niveles diferentes. Por un lado en el que se relaciona con la distribución del poder entre los actores laborales. Por otro, con las posibilidades y limitaciones que una determinada distribución del poder tiene en la representación de los trabajadores considerando las características de la actual estructura laboral.

El primer nivel dice relación con la configuración de la contienda política asociada a las reformas laborales. Es decir se vincula a los elementos que operan en la interacción entre los actores laborales que participan de ella y por lo tanto con la desigual capacidad que hemos visto presentan los trabajadores para llevar adelante sus reivindicaciones. Aquí se sitúan dos de los mecanismos que hemos identificado. Por una parte se encuentra el de la ***acción democrática fracturada***, que se refiere a la persistencia de instituciones que deforman el funcionamiento del régimen democrático e imposibilitan su consolidación. Este mecanismo opera condicionando las alianzas que se establecen entre los trabajadores representados en su estructura sindical y el gobierno, que actúa como el principal reivindicador en los procesos de reforma que revisamos. Por supuesto según el programa de cada gobierno esto también puede actuar a favor de medidas que mejoren las condiciones para los trabajadores, pero la dirección que estas adopten va a depender sobre todo de las definiciones estratégicas que realice y las alianzas que este mantenga con los otros actores laborales. También se identifica en este nivel el mecanismo que hemos denominado ***neutralización del conflicto***, que actúa como una forma de control de la gobernabilidad frente a la herencia de las crisis políticas y económicas recientes. Uno de sus principales efectos es que aplaca el debate en torno a los temas que presentan mayores diferencias entre los actores laborales. Sin duda esto se traduce en un mayor privilegio para aquellos que tienen más poder en la estructura social.

Considerando el funcionamiento del modelo capitalista neoliberal latinoamericano asociado a las características de las Economías de Mercado Jerarquizadas se tienden a producir por tanto acuerdos favorables para los empresarios. Merece la pena señalar que para este mecanismo se presenta una diferencia importante entre los países que estudiamos. En Chile se observa una cierta estabilidad en su funcionamiento desde el fin de la dictadura hasta nuestros días e incluso se produce una cierta institucionalización por medio del establecimiento de instancias formales como el Consejo de Diálogo Social. No es el caso de Argentina donde este mecanismo aparece específicamente vinculado a la reforma laboral del 2004. Esto en respuesta a la crisis de legitimidad que se produce con la aprobación por medio de sobornos de la ley Banelco y por lo tanto no se observa una estabilización del mismo. Qué continuidad presenta este mecanismo y el rol que cumple en la contienda política de ese país es una pregunta que queda abierta en esta investigación, pudiendo ser objeto de interés en otros estudios.

El segundo nivel contiene los otros dos mecanismos que en el estudio hemos identificado y se refiere a la capacidad de representación del sindicalismo actual en el contexto laboral descrito. Por una parte se encuentra el mecanismo de *fragmentación sindical*, que dice relación con a la distribución diferencial del poder de negociación entre los sindicatos y que tal como hemos visto activa dinámicas competitivas al interior del mundo sindical. Por otra el de la *elitización de la política* que distancia la relación entre las dirigencias y las bases. Ambos contribuyen a la segmentación de la representación sindical e influyen sobre la orientación de las evaluaciones estratégicas que los sindicatos realizan, y por lo tanto, sobre los intereses centrales que estos defienden en la contienda política de las reformas.

Una cuestión interesante que aparece en la investigación es la posible vinculación de los mecanismos del primer nivel que hemos identificado con un supuesto de la política neoliberal que opera como propiedad estructural del sistema. Nos referimos específicamente al de la subordinación de lo político a lo económico, que sabemos depende principalmente de funcionamiento del mercado en el capitalismo neoliberal. Desde la perspectiva que aquí hemos utilizado esto implica el vaciamiento político en términos de la defensa explícita de proyectos ideológicos por el ideal de un encuentro en el consenso que propicie la estabilidad del sistema. Así el debate por el funcionamiento de la democracia parece enfocarse más en la viabilidad de que todos los actores participen, que de la forma como se distribuye el poder entre estos. Por supuesto esto no quiere

decir que no exista una determinada forma de distribución del poder, ya que evidentemente esto sería imposible, pero el hecho es que la democracia neoliberal tiende a invisibilizar esta cuestión del debate. De ahí a la posibilidad de utilizar mecanismos autoritarios en plena democracia, no parece haber mucha distancia, sobre todo frente a situaciones que afecten el libre funcionamiento del mercado. Al menos así lo observamos en los casos que hemos estudiado donde aparece una fuerte presencia de este tipo de mecanismos en el contexto democrático, aunque sabemos también esto tiene relación con los propios legados históricos. En qué medida esto persiste porque es funcional al capitalismo neoliberal o porque es propio de la región que estudiamos es una pregunta que no podemos responder adecuadamente sólo con esta investigación y por lo tanto queda aquí establecida como un desafío interesante de abordar mediante otros estudios. Para profundizar en este debate, entendemos la necesidad de debate considerar estudios que comparen el funcionamiento de la política neoliberal en distintas regiones.

Ahora bien respecto a la configuración del marco de regulación laboral de la década del 2000 vemos que efectivamente durante este período se impulsan políticas que buscan enfrentar algunos de los efectos negativos de las reformas estructurales neoliberales pero que no apuntan a generar una ruptura en sus principales dimensiones, ni avanzar en una reforma sustantiva de la arquitectura del modelo. En ambos casos la trayectoria del proceso de reformas resulta paradójica e incluso contradictoria, especialmente en relación con la retórica que lo circunda y las promesas que lo impulsan. Se observa una tendencia a la recuperación de ciertos derechos considerando algunos aspectos importantes, pero sin modificar la estructura en torno a la cual se articulan. Continúa por lo tanto operando el proceso de debilitamiento de los ordenamientos de protección al trabajo que se inicia con las transformaciones neoliberales en América Latina. Es importante señalar que el análisis que aquí realizamos no sólo considera las dimensiones intervenidas a partir de las reformas neoliberales estudiadas, sino que también observa cómo se abordan los principales problemas asociados a la configuración de la nueva estructura laboral. Recordemos por una parte que esta presenta una mayor fragmentación asociada a la diversidad de situaciones en las condiciones de trabajo, empleo y posibilidades de afiliación sindical. Por otra se produce el avance de un modelo de precarización que aumenta la incertidumbre, disminuye la calidad de los empleos y el control de los trabajadores sobre su trabajo, así como sobre las posibilidades de proyectarse según sus expectativas. A modo de conclusión respecto a este aspecto específico, consideramos aquí que el

principal espacio de continuidad opera en la poca innovación con la que se enfrentan los ámbitos del debilitamiento subjetivo y aplicativo. Revisamos a continuación los hallazgos para estos ámbitos de debilitamiento.

El primero denominado *debilitamiento subjetivo* corresponde a aquel motivado por el crecimiento de la informalidad, el uso creciente de trabajo independiente ambiguo y las acciones de deslaboralización, tercerización o también llamado outsourcing, fenómenos que cuentan entre los que configuran el modelo general de precarización instalado durante este período. Esto ha implicado una contracción significativa en el ámbito cubierto por el sistema de protección laboral y de la cobertura del sistema de seguridad social para los trabajadores. Pero no sólo la cobertura es un problema, también lo son las diferentes condiciones de empleo que se presentan entre los segmentos laborales que constituyen estos espacios de trabajo y que implican situaciones de desigualdad entre los trabajadores que se dedican a una misma actividad. Esto también presenta importantes consecuencias para el mundo sindical, en términos de la mayor fragmentación que se produce y las posibilidades de representación de los trabajadores en estas nuevas situaciones laborales. Excepto para el caso de la seguridad laboral frente a los riesgos en el trabajo, las leyes que para este ámbito se aplican no apuntan a enfrentar este tipo de diferencias sino más bien a evitar el incumplimiento de los aportes patronales a la seguridad social. Para el caso de la subcontratación, se establece un sistema de asignación de responsabilidades que bajo el principio subsidiario incentiva la fiscalización por parte de las mismas empresas involucradas en la relación. Para el caso de la informalidad por ejemplo se inician programas que promueven una mayor regulación del trabajo en negro o subsidios al empleo. En definitiva la vía de promoción de la protección laboral aquí sigue situándose en el eje de la incorporación o no al trabajo formal, cuestión que consideramos continuista en términos de que los desafíos que para la protección laboral implica la actual estructura laboral. No vemos que esto se aborde utilizando nuevos enfoques. Desde esta perspectiva planteamos aquí que el mayor desafío que se presenta actualmente para el fortalecimiento del marco de regulación laboral contemporáneo es la construcción de políticas que incorporen medidas más incluyentes, esto es que contemplen las heterogéneas condiciones de trabajo que existen en el capitalismo neoliberal y que consideren la mayor intermitencia de las trayectorias laborales contemporáneas.

El segundo es el *debilitamiento aplicativo* que se produce por la ausencia de acciones dirigidas a limitar el incumplimiento en un contexto en el

que se tiende a flexibilizar el uso de las figuras normativas existentes. Sumado esto a las características históricas de los ordenamientos laborales en América Latina, se potencia la pérdida de efectividad del derecho laboral. El punto aquí entonces es enfrentar la flexibilización de hecho que se produce y la tendencia que observamos es a abordarlo mediante el fortalecimiento de las instituciones de fiscalización. Otra institucionalidad que se interviene en la línea de fortalecer la aplicación de la normativa, aunque sólo en Chile, es la justicia laboral. Por supuesto esto es un avance en términos de contar con la institucionalidad necesaria para enfrentar los incumplimientos. Ahora bien, por las características de este estudio, no estamos en condiciones de señalar en qué medida la constitución de esta es suficiente o no para enfrentar el escenario descrito. Lo que sí consideramos a partir de los hallazgos de la presente investigación es que hay al menos dos cuestiones relacionadas importantes de considerar para entender la orientación continuista de estas medidas. Por una parte la relativa a las regulaciones a partir de las cuales se fiscaliza y sobre la cual consideramos no ha habido mayores avances para la época. Si tomamos por ejemplo los tipos de trabajo que mayoritariamente constituyen el modelo de precarización en los casos de estudio –la contratación a plazo fijo en Chile y el trabajo informal en Argentina–, no se han establecido nuevas regulaciones que los limiten. Así aunque se fortalezca la fiscalización sigue habiendo cabida importante para la precarización como consecuencia de la flexibilización de hecho. El segundo tiene relación con las consecuencias que para el debilitamiento aplicativo consideramos tiene la pérdida de poder sindical en la representación y defensa de los intereses de los trabajadores. Frente a esto último quedan a la deriva parte importante de los trabajadores que se encuentran en condiciones de trabajos atípicas o informales asociadas al incumplimiento de la normativa laboral. Un mayor apoyo sindical para presionar a las empresas frente a situaciones de abuso o incumplimiento, así como para acceder a las acciones de fiscalización que ejercen específicamente las Direcciones del Trabajo o para demandar en los tribunales del trabajo resulta fundamental para el fortalecimiento del ámbito aplicativo de los derechos de los trabajadores y para controlar el avance del modelo de precarización laboral que por esta vía se produce.

Por último podemos señalar que es en el ámbito de debilitamiento normativo donde se produce la recuperación más significativa para la época, aunque exclusivamente para el derecho individual del trabajo. En el ámbito colectivo son pocas las medidas incorporadas y no resuelven la tendencia contradictoria que se viene produciendo desde las reformas de corte neoliberal,

donde el fortalecimiento de estos derechos no se corresponde con la limitación efectiva de los espacios de acción de los sindicatos. Tras el análisis realizado podemos concluir que es fundamental revisar este punto para fortalecer la acción sindical de carácter representativa en el contexto actual. No sólo es necesario asegurar la posibilidad de sindicación de los nuevos colectivos de trabajadores asociados a la actual estructura laboral neoliberal, sino que es importante igualar la capacidad de negociación a estos. Revisar los límites de la personería gremial en Argentina, de la negociación reglada en Chile y asegurar el derecho a huelga son aspectos que ya llevan mucho tiempo cuestionados. Para ambos países se han presentado acusaciones a la Comisión de Libertad Sindical de la OIT, a pesar de haberse ratificado los convenios en los dos casos. Revisar estos aspectos constituye una cuestión central para asegurar la adecuada protección de los trabajadores frente a las cambiantes condiciones que estos deben enfrentar en el capitalismo neoliberal en el contexto de un Estado fundamentalmente subsidiario del mercado.

En conclusión, para entender la orientación del marco de regulación laboral de la década del 2000 resulta central valorar el fortalecimiento específico de cada uno de los ámbitos que aquí hemos analizado pero también la articulación que se produce entre ellos. En este sentido resulta fundamental para el ámbito normativo vincular el fortalecimiento del ámbito colectivo del trabajo y con el del ámbito individual. Y en este punto también el de los derechos colectivos del trabajo en ámbito normativo con el fortalecimiento del ámbito aplicativo. Un modelo sindical que represente de mejor manera los intereses de los trabajadores en la actual estructura laboral, podría mejorar la capacidad de controlar el cumplimiento de la normativa existente por parte de los empresarios. Esto es fundamental desde la perspectiva expuesta ya que el uso abusivo o incumplimiento en un contexto de flexibilización, deviene en un avance del modelo de precariedad.

Tras el análisis que hemos realizado podemos señalar que la vía adoptada por estos países para enfrentar el avance del modelo de precariedad, producido entre otras cosas por la flexibilidad de hecho, no ha avanzado exclusivamente por la modificación del marco de regulación laboral. El fortalecimiento de las prestaciones de seguridad social y las reformas a los sistemas previsionales, también juegan un rol importante en esta línea. Si bien esta no es la principal motivación de dichas medidas, lo importante aquí es que operan estas como una complementariedad institucional importante para los ámbitos de debilitamiento que analizamos. Evidentemente excede las posibilidades de esta investigación

establecer un análisis de la orientación de estas medidas y de las implicancias de esta complementariedad institucional, sobre todo porque en este punto sí que la situación de los dos países es bastante diferente, pero merece la pena señalar aquí la importancia de poner atención a la relación de estos aspectos en futuros un análisis.

Por último del lado del sindicalismo y capacidad de organización de los trabajadores, consideramos importante que se pueda reflexionar sobre la posibilidad de reivindicar modelos sindicales que permitan tender puentes entre las asociaciones que representan a los distintos tipos de trabajadores dentro del capitalismo neoliberal. Para la estructura laboral contemporánea de los países analizados, esto es considerar que el sindicalismo tradicional debe hacer causa común con los trabajadores formales atípicos y con los informales. Aunque evidentemente esto va más allá de lo que pueda o no promover un marco de regulación laboral, creemos fundamental cuestionarse sobre los límites que este impone. Resulta fundamental en este punto intervenir el legado autoritario que opera en el derecho colectivo del trabajo (de larga data para argentina y vinculado a la dictadura reciente en el caso de Chile). El análisis de la acción sindical en la contienda política analizada constituye un claro ejemplo de cómo el sindicalismo tradicional concentrado en el sector formal de la economía y con alto control del Estado no puede avanzar en reformar con una orientación rupturista los aspectos más perversos del modelo de regulación laboral neoliberal.

En síntesis, en la dinámica de las reformas analizadas no se observa un avance sostenido hacia la configuración de un modelo de protección a los trabajadores que aborde integralmente las consecuencias negativas del capitalismo neoliberal. Cambian algunos elementos normativos de las propiedades estructurales del marco de regulación laboral neoliberal. Asimismo se modifican de alguna manera los códigos de significación de las reglas, al menos en lo relativo a una nueva valoración del rol público y la necesidad de asegurar las condiciones de protección para ciertos grupos de trabajadores. Pero es un hecho que las propiedades estructurales no se ven afectadas en su totalidad. No se producen cambios significativos en el nivel de los recursos que las componen y consideramos que este es un aspecto central a intervenir para impulsar nuevas orientaciones ya que los mecanismos reproductores que operan en la coordinación de la actividad de los actores laborales determina en gran medida la dinámica continuista aquí identificada.

## Bibliografía

---

- Abós, A. (1989). El Modelo sindical Argentino: Autonomía y Estado. *Debate Sindical-Fundación Friedrich Ebert*.
- Aguilar, S. (2001). *Ordre i desordre: manual d'estructura i canvi de les societats*. Barcelona: Hacer.
- Aguilera, M., Bravo, D., Ferrada, C., & Landerretche, O. (2005). *Resultados preliminares de la construcción de paneles cortos a partir de la Encuesta Nacional de Empleo del INE*. Santiago de Chile.
- Aguirre, J., & Lo Vuolo, R. (2013). *Una aproximación al estudio comparado del capitalismo y sus aplicaciones para América* (No. 85). Buenos Aires.
- Alarcón, R., & Santos, H. (2008). *Una mirada longitudinal de la calidad del empleo y sus diferencias desde la perspectiva de género : Encuesta Panel CASEN*. Santiago de Chile.
- Anderson, P. (2003a). Más allá del neoliberalismo: lecciones para la izquierda. In E. Sader & P. Gentili (Eds.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social* (pp. 84–86). Buenos Aires: CLACSO.
- Anderson, P. (2003b). Neoliberalismo: Un Balance Provisorio. In E. Sader & P. Gentili (Eds.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social* (pp. 11–18). Buenos Aires: CLACSO.
- Antón, A., Vaquero, C., Rodríguez, A., Abalde, A., & Añon, M. J. (2000). *Trabajo, derechos sociales y globalización. Algunos retos para el siglo XXI*. (A. Antón, Ed.). Madrid: Talasa.
- Atria, F. (2013). *Neoliberalismo con rostro humano: veinte años después*. Santiago de Chile: Catalonia.
- Atzeni, M., & Ghigliani, P. (2007). Nature and limits of trade unions' mobilisations in contemporary Argentina. *Labour Again Publications*, 1–13.
- Barba, C. (2004). *Régimen de bienestar y reforma social en México*.
- Bárcena, A., & Prado, A. (2015). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*.
- Beck, U. (2000). *Un nuevo mundo feliz: la precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Bell, D. (1976). *El Advenimiento de la sociedad post-industrial: un intento de prognosis social*. Madrid: Alianza. Retrieved from [http://catalog.ub.edu/record=b1019600~S1\\*cat](http://catalog.ub.edu/record=b1019600~S1*cat)



- Bensusán, G. (2003). Reformas laborales en países desarrollados y en desarrollo: entre el conservadurismo y la innovación institucional, (N°22), 11–49. Retrieved from <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11502201>
- Bensusán, G. (2006). *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Bensusán, G. (2007). *La efectividad de la legislación laboral en América Latina*. (OIT, Ed.). Ginebra.
- Bensusán, G. (2010). *Los sindicatos y las reformas laborales en América Latina* (Instituto de Investigaciones Sociales). Ciudad de México.
- Berger, S., & Piore, M. J. (1980). *Dualism and discontinuity in industrial societies*. Cambridge [Eng.]; New York: Cambridge University Press.
- Bertranou, F., Casanova, L., Jiménez, M., & Jiménez, M. (2013). *Informalidad, calidad del empleo y segmentación laboral en Argentina* (No. 2). Buenos Aires.
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C., & Casanova, L. (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: OIT-CEPAL.
- Bertranou, F. M. (2009). *Trabajadores independientes y protección social en América Latina*. Santiago de Chile: OIT.
- Bizberg, I., & Thérét, B. (2012). La diversidad de los capitalismos latinoamericanos: los casos de Argentina, Brasil y México. *Noticias de La Regulación-Revue de La Régulation*, 61, 1–22.
- Bogliaccini, J. A., & Filgueira, F. (2011). Capitalismo en el Cono Sur de América Latina luego del final del Consenso de Washington: ¿notas sin partitura? *Revista Del CLAD Reforma Y Democracia*, (51).
- Borón, A. (2003a). El pos-neoliberalismo: un proyecto en construcción. In E. Sader & P. Gentili (Eds.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social* (pp. 78–83). Buenos Aires: CLACSO.
- Borón, A. (2003b). La sociedad civil después del diluvio neoliberal. In E. Sader & P. Gentili (Eds.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social* (pp. 26–50). CLACSO.
- Boudon, R. (1991). *Theories of Social Change: A Critical Appraisal*. Cambridge: Polity Press.
- Burchardt, H.-J. (2006). *Tiempos de cambio repensar América Latina*. San Salvador: Fundación Heinrich Böll.

Burchardt, H.-J. (2012). ¿Por qué América Latina es tan desigual? Tentativas de explicación desde una perspectiva inusual. *Nueva Sociedad*, 239(Menos desigualdades, ¿más justicia social?), 137–150. Retrieved from <http://www.nuso.org/revista.php?n=239>

Burchardt, H., & Weinmann, N. (2012). *Social Inequality and Social Policy outside the OECD A New Research Perspective on Latin America* (International Center for Development and Decent Work Working Papers No. 5) (Vol. 49). Kassel.

Caïs, J. (1997). *Metodología del análisis comparativo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. Retrieved from [http://cataleg.ub.edu/record=b1387943~S1\\*cat](http://cataleg.ub.edu/record=b1387943~S1*cat)

Cámara de Senadores de la Nación. (2004). *Versión taquigráfica -43ª Reunión-1ª Sesión Extraordinaria-24 de febrero de 2004*.

Campillo, M., & de la Garza, E. (1998). ¿Hacia dónde va el trabajo humano? *Nueva Sociedad*, 34, 53. Retrieved from [http://www.nuso.org/upload/anexos/foro\\_292.pdf](http://www.nuso.org/upload/anexos/foro_292.pdf)

Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1994). *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. México [etc.]: Siglo Veintiuno. Retrieved from [http://cataleg.ub.edu/record=b2046096~S1\\*cat](http://cataleg.ub.edu/record=b2046096~S1*cat)

Castel, R. (1997). *La Metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Barcelona [etc.]: Paidós. Retrieved from [http://cataleg.ub.edu/record=b1437594~S1\\*cat](http://cataleg.ub.edu/record=b1437594~S1*cat)

Castel, R. (2004). *La Inseguridad social: ¿qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manatíal. Retrieved from [http://cataleg.ub.edu/record=b1906297~S1\\*cat](http://cataleg.ub.edu/record=b1906297~S1*cat)

Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protección, estatuto del individuo*. México: Fondo de Cultura Económica. Retrieved from [http://cataleg.ub.edu/record=b2017666~S1\\*cat](http://cataleg.ub.edu/record=b2017666~S1*cat)

Castells, M. (1997). *La Era de la información: economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza. Retrieved from [http://cataleg.ub.edu/record=b1362876~S1\\*cat](http://cataleg.ub.edu/record=b1362876~S1*cat)

Castells, M. (2005). *Globalización, Desarrollo y Democracia: Chile en el contexto mundial*. Santiago de Chile: FCE.

Centro de Estudios Públicos. (1992). *El ladrillo. Bases de la política económica del gobierno chilCastro, Sergioeno*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

CEPAL. (2000). *Annuario Estadístico de América Latina y el Caribe*.

CEPAL. (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Montevideo.

- CEPAL. (2011). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2012a). *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2012b). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile.
- CEPAL -CEPALSTAT. (2012). *Cuadros Estadísticos Panorama Social de América Latina 2012*.
- Claps, D. (2007). *Paneles longitudinales de empleo: revisión de experiencias y una propuesta para Chile a partir de la ENE*. (Estudios No. 5). Santiago de Chile. <http://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>
- Collier, D. (1995). "Corporatism" in Latin American Politics. In W. Press (Ed.), *Latin America in comparative perspective: new approaches to methods and analysis*. (pp. 135–162). USA.
- Collier, R. B., & Collier, D. (1991). *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Congreso de la Nación Argentina. (2003). *Textos completos de proyectos parlamentarios de la H.C Senadores. Período 122*. Argentina.
- Cook, M. L. (1998). Toward flexible industrial relations?: neo-liberalism, democracy, and labor reform in Latin America. *Industrial Relations : A Journal of Economy and Society*, 37(3).
- Cook, M. L. (2006). *The Politics Of Labor Reform In Latin America: Between Flexibility and Rights*. Pennsylvania State Univ Pr (Trd). Retrieved from <http://www.amazon.com/dp/0271029307>
- Correa, S., Figueroa, C., Jocelyn-Holt, A., Rolle, C., & Vicuña, M. (2002). Historia del Siglo XX Chileno. Balance Paradojal. Santiago de Chile: Editorial Sudamericana.
- Coser, L. A. (1961). *Las Funciones del conflicto social*. : Fondo de Cultura Económica. Retrieved from [http://cataleg.ub.edu/record=b1205059~S1\\*cat](http://cataleg.ub.edu/record=b1205059~S1*cat)
- Delfini, M. (2013). La afiliación sindical en Argentina. Análisis sobre sus determinantes. *Revista Internacional de Sociología*, 71(1), 91–114. <http://doi.org/10.3989/ris.2012.01.24>
- Dirección del Trabajo. (2014). *Compendio de Series Estadísticas 1990-2014*. Santiago de Chile.
- Dirmoser, D. (2005). Democracia sin demócratas. Sobre la crisis de la democracia en América Latina. *Nueva Sociedad*, (197), 28–40. Retrieved from <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1212348>

- Dos Santos, T. (1970). The Structure of Dependence. *The American Economic Review*, 60(2), 231–236.
- Drake, P. (2009). *Between Tyranny and Anarchy*. Stanford: Stanford University Press.
- Duménil, G., & Lévy, D. (2004). Neo-liberal Dynamics: Toward a New Phase? In K. Van der Pijl, L. Assassi, & D. Wigan (Eds.), *Global Regulation Managing Crises After the Imperial Turn* (pp. 41–63). New York.: Palgrave Macmillan.
- Durán, G. (2013). Panorama Sindical y de la Negociación Colectiva en el Chile de los US\$ 22.655. *Revista de Derecho Y Seguridad Social*, 3, 85–96.
- Elías, A., & Abdala, M. (2006). *Los gobiernos progresistas en debate: Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay*. CLACSO : PIT-CNT : Instituto Cuesta Duarte.
- Elster, J. (1996). *Tuercas y tornillos: una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelona: Gedisa.
- Ermida, O. (2007). La política laboral de los gobiernos progresistas. *Nueva Sociedad*, N° 211, 50–65. Retrieved from <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=2383691>
- Ermida, O., & Romagnoli, U. (1992). La flexibilidad en algunas experiencias comparadas.
- Esping-Andersen, G. (1985). *Politics against markets: the social democratic road to power*. Princeton, (N.J.): Princeton University Press. Retrieved from [http://catalog.ub.edu/record=b1108362~S1\\*cat](http://catalog.ub.edu/record=b1108362~S1*cat)
- Esping-Anderson, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press. Retrieved from <http://books.google.es/books?id=Vl2FQgAACAAJ>
- Etchemendy, Sebastián; Berins Collier, R. (2008). Golpeados pero de pie. resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en argentina (2003-2007). *POSTData*, 13, 145–192.
- Etchemendy, S. (2011). *Models of economic liberalization. Business, workers, and compensation in Latin America, Spain and Portugal*. New York: Cambridge University Press.
- Ezcurra, A. (1998). *¿Qué es el neoliberalismo?: evolución y límites de un modelo excluyente*. Buenos Aires: Lugar Editoria ;Instituto de Estudios y Acción Social.
- Falleti, T. G., & Lynch, J. F. (2009). Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. *Comparative Political Studies*, 42(9), 1143–1166. <http://doi.org/10.1177/0010414009331724>
- Feldman, S., & Goldin, A. (1995). Relaciones colectivas del trabajo en el Mercosur (

- sobre una hipótesis de convergencia ). *Revista Relasur*, 7, 47–102.
- Feres, M. E. (2008). *Gobiernos progresistas y movimiento sindical. La experiencia chilena* (Análisis y Propuestas). Santiago de Chile: FES.
- Feres, M. E., & Ensignia, J. (2007). Chile en la globalización: relaciones laborales, tratados de libre comercio y cláusulas sociales. Santiago, Chile: Friedrich Ebert Stiftung.
- Feres, M. E., Henríquez, H., Durán, G., & López, D. (2009). *Eficacia del Derecho del Trabajo: cambios en la legislación laboral e impactos en las remuneraciones del sector privado (1993-2005)*. Santiago: Universidad Central de Chile.
- Ffrench-Davis, R. (2003). Chile , entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad. *Nueva Sociedad*, 183(Economía y Desarrollo), 70–90.
- Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Residualismo y Ciudadanía Estratificada. In B. Roberts (Ed.), *Ciudadanía y política social* (pp. 71–116). San José: FLACSO/SSRC.
- Filgueira, F. (2008). *El desarrollo maniatado en América Latina: estados superficiales y desigualdades profundas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Foucault, M. (2009). *Nacimiento de la biopolítica*. Tres Cantos : Akal. Retrieved from [http://catalog.ub.edu/record=b1914577~S1\\*cat](http://catalog.ub.edu/record=b1914577~S1*cat)
- Freyre, M. L. (2013). Políticas de empleo . Programas sociales con condicionalidad : el caso del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en la localidad de Malvinas Argentinas., 495–514.
- Frías, P. (2002). *Las reformas laborales y su impacto en las relaciones laborales en Chile 2000-2001* (Cuadernos de Investigación No. 19). Santiago de Chile: Dirección del Trabajo.
- Frías, P. (2008). *Desafíos del sindicalismo en los inicios del S.XXI*.
- Furtado, C. (1964). *Desarrollo y Subdesarrollo*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Garretón, M. A. (1994). Transición incompleta y régimen consolidado. Las paradojas de la democratización chilena. *Revista Ciencia Política*, 16(Nº 1 y 2), 21–32.
- Garretón, M. A. (1997). Revisando las transiciones democráticas en América Latina. *Nueva Sociedad*, (148), 20–29.
- Garretón, M. A. (2009). Transformación de la matriz sociopolítica y desarrollo en Chile. *Diplomacia, Estrategia Y Política*, 9, 45–71.
- Garretón, M. A. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la*

*concertación en Chile, 1990-2010*. Santiago de Chile: Arcis-CLACSO. Retrieved from <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/coediciones/20121121122525/NeoliberalismoCorregido.pdf>

Garretón, M. A., & Garretón, R. (2010). La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 30(1), 115–148. <http://doi.org/10.4067/S0718-090X2010000100007>

Gatica, J., & Romaguera, P. (2005). *El Mercado Laboral en Chile Nuevos Temas y Desafíos* (No. 210). Santiago de Chile.

Giddens, A. (1998). *La constitución de la sociedad. Bases para una teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.

Giddens, A. (1999). *La Tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus. Retrieved from [http://cataleg.ub.edu/record=b1752454~S1\\*cat](http://cataleg.ub.edu/record=b1752454~S1*cat)

Goldin, A. (2007). *Los derechos sociales en el marco de las reformas laborales en América Latina* (Documentos de Discusión No. 173). Ginebra: OIT/IIEL.

Goldin, A. (2012a). Corporativismo, neocorporativismo y libertad sindical. *Derecho Laboral (Montevideo)*, Tomo LV(247), 1–21.

Goldin, A. (2012b). Reforma y contrarreforma laboral en Argentina, crónica simple de un proceso pendular. *Derecho PUCP*, (68), 63–92.

Goldthorpe, J. H. (1984). *Order and conflict in contemporary capitalism*. Oxford: Clarendon Press. Retrieved from [http://cataleg.ub.edu/record=b1491170~S1\\*cat](http://cataleg.ub.edu/record=b1491170~S1*cat)

Gorz, A. (1982). *Adios al proletariado: (Mañanas allá del socialismo)*. Barcelona: El Viejo Topo.

Guillén, A. (1999). Efectos de la crisis asiática en América Latina. *Comercio Exterior, volumen 50*, 539–547.

Hall, P., & Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.

Hall, P., & Soskice, D. (2006). Variedades de Capitalismo: algunos aspectos fundamentales. *Desarrollo Económico*, 45(180), Desarrollo económico.

Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.

Hayek, F. A. (1944). *Camino de servidumbre* (2007th ed.). Madrid: Siglo XXI.

Henríquez, H., & Uribe-Echevarría, V. (2004). *Trayectorias Laborales: La Certeza De La*

*Incertidumbre* (Cuadernos de Estudio No. 18). Santiago de Chile. Retrieved from [http://www.dt.gob.cl/m/1620/articles-65670\\_recurso\\_1.pdf](http://www.dt.gob.cl/m/1620/articles-65670_recurso_1.pdf)

*Historia de la Ley N°19.759*. (2001). Chile.

Hobsbawm, E. (1998). *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.

Huber, E., & D. Stephens, J. (2005). Successful Social Policy Regimes? Political Economy, Politics, and the Structure of Social Policy in Argentina, Chile, Uruguay, and Costa Rica. In *Conference on Democratic Governability Kellogg Institute*. University of Notre Dame.

Johnson, N. (1990). *El Estado de bienestar en transición: la teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*. Madrid: Centro de Publicaciones. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Retrieved from [http://cataleg.ub.edu/record=b1230028~S1\\*cat](http://cataleg.ub.edu/record=b1230028~S1*cat)

Katzenstein, P. J. (1987). *Los Pequeños estados en los mercados mundiales: política industrial en Europa*. Madrid: Centro de Publicaciones. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Retrieved from [http://cataleg.ub.edu/record=b1071511~S1\\*cat](http://cataleg.ub.edu/record=b1071511~S1*cat)

Klein, E., & Tokman, V. (2000). La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización. *Revista de la CEPAL*, (72).

Korpi, W. (1978). *The Working class in welfare capitalism: work, unions and politics in Sweden*. London [etc.]: Routledge. Retrieved from [http://cataleg.ub.edu/record=b1418469~S1\\*cat](http://cataleg.ub.edu/record=b1418469~S1*cat)

Lechner, N. (1997). “Las condiciones de gobernabilidad democrática en la América Latina de fin de siglo”,. In *40 Aniversario de FLACSO: 1957-1997*. Buenos Aires: FLACSO.

Lenski, G. (2015). *History and Social Change*, 82(3), 548–564.

Lozano, W. (2003). La izquierda latinoamericana en el poder. *Nueva Sociedad*, (197).

Malloy, J. (1977). Authoritarianism and corporatism in Latin America: The modal pattern. In J. Malloy (Ed.), *Authoritarianism and corporatism in Latin America* (pp. 3–19). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. Retrieved from <http://digital.library.pitt.edu/cgi-bin/t/text/text-idx?c=pittpress;cc=pittpress;view=toc;idno=31735057896197>

Maneiro, M., & Mena, C. (2010). Conversación: Los gobiernos progresistas en la región: escenarios futuros. *Argumentos. Revista Crítica Social*, (12).

Marcos, L. O. S., Evans, E., & Cuadra, D. E. L. A. (1980). Los marcos de la contienda

política enrique evans.

Martínez, J. (2008). *Domesticar la Incertidumbre en América Latina*. San José de Costa Rica: UCR.

Martínez, J., Molyneux, M., & Sánchez-Ancochea, D. (2009). Latin American capitalism: economic and social policy in transition. *Economy and Society*, 38(1), 1–16. <http://doi.org/10.1080/03085140802560470>

Martner, G. (2009). Políticas Sociales y Gobiernos Progresistas. In *Gobiernos Progresistas: Un primer balance en la región* (pp. 9–34). Uruguay: Friedrich Ebert Stiftung. Retrieved from <http://www.fes-sindical.org/actividades-08.php>

Martner, G. (2011a). *Los gobiernos progresistas y el sindicalismo en América Latina: los casos de Chile, Argentina y Uruguay* (Análisis y propuestas. Relaciones laborales.). Chile: FES. Retrieved from [http://library.fes.de/cgi-bin/populo/digbib.pl?f\\_SET= analisis y propuestas&t\\_listen=x&sortierung=jab](http://library.fes.de/cgi-bin/populo/digbib.pl?f_SET= analisis y propuestas&t_listen=x&sortierung=jab)

Martner, G. (2011b). *Los gobiernos progresistas y el sindicalismo en América Latina: los casos de Chile, Argentina y Uruguay* (Análisis y propuestas. Relaciones laborales.). Chile: FES. Retrieved from [http://library.fes.de/cgi-bin/populo/digbib.pl?f\\_SET= analisis y propuestas&t\\_listen=x&sortierung=jab](http://library.fes.de/cgi-bin/populo/digbib.pl?f_SET= analisis y propuestas&t_listen=x&sortierung=jab)

Martner, G., Ermida, O., Porta, F., Bianco, C., & Martins, R. (2009). *Gobiernos Progresistas: Un primer balance en la región*. Uruguay: Friedrich Ebert Stiftung. Retrieved from <http://www.fes-sindical.org/actividades-08.php>

McAdam, D., Tarrow, S. G., & Tilly, C. (2005). *Dinámica de la contienda política*. Barcelona: Editorial Hacer. Retrieved from <http://es.scribd.com/doc/103273634/McAdam-Doug-Dinamica-de-la-contienda-politica>

Mesa-Lago, C. (1978). *Social Security in Latin America Pressure Groups, Stratification, and Inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. Retrieved from <http://digital.library.pitt.edu/cgi-bin/t/text/text-idx?c=pittpress;cc=pittpress;view=toc;idno=31735057895116>

Mesa-Lago, C. (1989). *Ascent to bankruptcy: financing social security in Latin America*. : University of Pittsburgh Press. Retrieved from [http://catalog.ub.edu/record=b1183770~S1\\*cat](http://catalog.ub.edu/record=b1183770~S1*cat)

Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social. (2004). *Trayectorias laborales y rotación del empleo*. Buenos Aires.

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*.



- Moore, B. (1966). *Social origins of dictatorship and democracy: lord and peasant in the making of the Modern World*. Boston: Beacon Press. Retrieved from [http://cataleg.ub.edu/record=b1424560~S1\\*cat](http://cataleg.ub.edu/record=b1424560~S1*cat)
- Moreno, L. (2009). *Reformas de las políticas del bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI de España.
- Mouffe, C. (1999). *El Retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona [etc.]: Paidós. Retrieved from [http://cataleg.ub.edu/record=b1419274~S1\\*cat](http://cataleg.ub.edu/record=b1419274~S1*cat)
- Mouffe, C. (2007). *En torno a lo político*. México [etc.]: Fondo de Cultura Económica. Retrieved from [http://cataleg.ub.edu/record=b1821601~S1\\*cat](http://cataleg.ub.edu/record=b1821601~S1*cat)
- Munck, G. (2002). Una revisión sobre los estudios sobre la democracia. Temáticas, conclusiones, desafíos. *Desarrollo Económico*, 41(164), 579–609.
- Murillo, V. (2005). *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*. Madrid: Siglo XXI. Retrieved from <http://www.casadellibro.com/libro-sindicalismo-coaliciones-partidarias-y-reformas-de-mercado-en-am-erica-latina/9788432311932/1023531>
- Natalucci, A. (2013). Revitalización sindical y sindicalismo peronista: encrucijadas entre el corporativismo y la política (Argentina, 2003-2012). *Les Cahiers ALHIM*, 26(Réalités et défis du syndicalisme en Amérique latine), 1–13.
- Nisbet, R. (1969). *Social Change and History: Aspects of the Western Theory of Development*. New York: Oxford University Press.
- O'Donnell, G. (1977). Corporatism and the Question of the State. In *Corporatism and the Question of the State* (Pittsburgh, pp. 47–87). Pittsburgh University Press. Retrieved from <http://digital.library.pitt.edu/cgi-bin/t/text/text-idx?c=pittpress;cc=pittpress;idno=31735057896197;node=31735057896197:1.4;frm=frameset;view=toc>
- O'Donnell, G. (1996). *El Estado Burocrático Autoritario*. Buen: Editorial Belgrano.
- O'Donnell, G. (2001). La irrenunciabilidad del estado de derecho. *Instituciones Y Desarrollo*, (8–9), 43–82.
- O'Donnell, G. (2009). Democracia delegativa. *Journal of Democracy En Español*, 1, 7–23.
- Ocampo, A. (2005). *Más allá del Consenso de Washington: una agenda para América Latina* (Estudios y Perspectivas No. 26). México D.F.

Offe, C., & Keane, J. (1985). *Disorganized capitalism: contemporary transformations of work and politics*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

OIT. (2008). *Informe sobre el trabajo en el mundo 208. Desigualdades de renta en la era de la finanza global*. Ginebra.

OIT. (2010). *Panorama Laboral 2010*. Lima.

Oszlak, O., & O'Donnell, G. (2007). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. In C. Acuña (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555–583). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Proyecto de Modernización del Estado.

Palomino, H. Trajtemberg, D. (2006). Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina. *Revista de Trabajo Del Ministerio de Trabajo, Empleo Y Seguridad Social*, 2(3), 47–68. Retrieved from [http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2006n03\\_revistaDeTrabajo.pdf](http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2006n03_revistaDeTrabajo.pdf)

Palomino, H. (2008). Caracterización de las nuevas inscripciones y personerías gremiales en la argentina (2003-2008), *2003*, 149–176.

Palomino, H. (2010). *La nueva dinámica de las relaciones laborales en la Argentina*. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.

Papa, G. (2004). *La herencia del neoliberalismo en América Latina y los márgenes de maniobra de los gobiernos progresistas* (Análisis y Propuestas). Montevideo: FES. Retrieved from [http://library.fes.de/cgi-bin/populo/digbib.pl?f\\_SET=analisis\\_y\\_propuestas&t\\_listen=x&sortierung=jab](http://library.fes.de/cgi-bin/populo/digbib.pl?f_SET=analisis_y_propuestas&t_listen=x&sortierung=jab)

Perez-Liñan, A. (2010). El método comparativo y el análisis de configuraciones causales. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 3(3), 125–148. Retrieved from [http://works.bepress.com/anibal\\_perez\\_linan/6](http://works.bepress.com/anibal_perez_linan/6)

Petkoff, T. (2005). Las dos izquierdas. *Nueva Sociedad*, 197(May), 114–128.

Pierson, P. (2000). Increasing Returns , Path Dependence , and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267.

Piñera, J. (1990). *La revolución laboral en Chile*.

Piore, M. J. (1990). *La segunda ruptura industrial*. Madrid: Alianza.

Polanyi, K. (1976). *Comercio y mercado en los imperios antiguos*. Barcelona : Labor. Retrieved from [http://cataleg.ub.edu/record=b1119204~S1\\*cat](http://cataleg.ub.edu/record=b1119204~S1*cat)

- Polanyi, K. (2003). *La Gran transformación : los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica. Retrieved from [http://catalog.ub.edu/record=b1902675~S1\\*cat](http://catalog.ub.edu/record=b1902675~S1*cat)
- Portes, A. (1990). *La economía informal: estudios en países avanzados y menos desarrollados*. Buenos Aires: Planeta Ed.
- Quiroga, Y., Canzani, A., & Ensignia, J. (2009). *Consenso progresista: las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*. Santiago de Chile, Buenos Aires, São Paulo, Montevideo: FES.
- Ramírez, F. (2006). Mucho más que dos izquierdas. *Nueva Sociedad*, 205, 30–44.
- Ramirez Gallegos, F., & Minteguiaga, A. (2007). El nuevo tiempo del Estado: la política posneoliberal del correísmo. *Observatorio social de América Latina (OSAL)*, (22), 2007.
- Rath, C. (2011). *Trabajadores terciarización y burocracia sindical. El caso de Mariano Ferreyra*. Buenos Aires: Biblos.
- Recalde, H., Ciampa, G., & Recalde, M. (2005). *Una nueva ley laboral : Ley 25.877*. Buenos Aires: Editorial Corregidor.
- Reinecke, G., & Ferrada, C. (2005). *Creación y destrucción del empleo en Chile: análisis de datos longitudinales de la ACHS*. Santiago de Chile.
- Repetto, F., & Chudnovsky, M. (2009). Las políticas sociales en la argentina reciente. Avances y desafíos desde una perspectiva progresista. In *Consenso progresista: las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*. Buenos Aires: FES.
- Rifkin, J. (1996). *El fin del trabajo : el declive de la fuerza de trabajo global y el nacimiento de la era posmercado*. Barcelona: Paidós.
- Rodgers, G. (1992). *El trabajo precario en la regulación del mercado laboral: crecimiento del empleo atípico en Europa Occidental*. Madrid: Centro de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Romero, L. alberto. (2012). *Breve Historia Contemporánea de la Argentina 1916-2010*. Buenos Aires: FCE.
- Ronconi, L. (2002). *La seguridad social en Argentina* (No. 62). Buenos Aires.
- Sader, E. (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina* (CLACSO). Buenos Aires: CLACSO : Instituto de Estudios y Formación CTA.
- Sader, E., & Gentili, P. (Eds.). (2003). *La trama del neoliberalismo. Mercado , crisis y exclusión social*. Buenos Aires: CLACSO.

- Salvia, A., Tissera, S., Bustos, J. M., Fernando Sciarrotta, Juliana Persia, Gonzalo Herrera Gallo, Natalia Cillis y Verónica García Allegrone., Sciarrotta, F., & Persia, J. (2000). *Reformas laborales y precarización del trabajo asalariado (Argentina 1990-2000)*. Cuaderno del Ceped. FCE-UBA (Vol. N° 4). Retrieved from [http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/Ceped/publicaciones/publicacion\\_escuaderno4.htm](http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/Ceped/publicaciones/publicacion_escuaderno4.htm)
- Schleser, D. (2007). *El trabajo no registrado en el largo plazo* (No. 7). Trabajo, ocupación y empleo. Buenos Aires.
- Schmidt, V. A. (2007). *Changes in Comparative Political Economy: Taking Labor Out, Bringing the State Back In, Putting the Firm Front and Center*.
- Schmitter, P. (1974). Still the Century of Corporatism. *Review of Politics*, 36(1), 85–131.
- Schneider, B. R. (2009). Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 41(3), 553–575. <http://doi.org/10.1017/S0022216X09990186>
- Schneider, B. R., & Karcher, S. (2010). Complementarities and continuities in the political economy of labour markets in Latin America. *Socio-Economic Review*, 8(4), 623–651. <http://doi.org/10.1093/ser/mwq022>
- Schneider, B. R., & Soskice, D. (2009). Inequality in developed countries and Latin America: coordinated, liberal and hierarchical systems. *Economy and Society*, 38(1), 17–52. <http://doi.org/10.1080/03085140802560496>
- SEDLAC. (2015). Base de datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe. Retrieved from <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/index.php>
- Segura-Ubiergo, A. (2007). The Political Economy of the Welfare State in Latin America. Globalization, Democracy and Development. In *The Political Economy of the Welfare State in Latin America. Globalization, Democracy and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen, A. (1999). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza. Retrieved from [http://catalog.ub.edu/record=b1433129~S1\\*cat](http://catalog.ub.edu/record=b1433129~S1*cat)
- Senen, C., Trajtemberg, D., & Medwid, B. (2010). Tendencias actuales de la afiliación sindical en Argentina: evidencias de una encuesta a empresas. *Relations Industrielles/Industrial Relations*, 65–1, 30–51. <http://doi.org/10.1073/pnas.0703993104>
- Senen González, C., & Del Bono, A. (2013). *La revitalización sindical en Argentina: alcances y perspectivas*. Buenos Aires: Prometeo-Universidad Nacional de la Matanza.

- Sennett, R. (2000). *La Corrosión del carácter: las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- Shonfield, A. (1967). *El Capitalismo moderno: el cambio de equilibrio de los poderes públicos y privado*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica. Retrieved from [http://cataleg.ub.edu/record=b1149177~S1\\*cat](http://cataleg.ub.edu/record=b1149177~S1*cat)
- Skocpol, T., & Amenta, E. (1985). American Sociological Association, 50(4), 572–575.
- Skocpol, T., & Somers, M. (1980). Los Usos de la Historia Comparativa en la Investigación Macrosocial (trad.). *Comparative Studies in Society and History*, 22(2), 22.
- Standing, G. (2014). Por qué el precariado no es un «concepto espurio». *Sociología Del Trabajo*, 82, 7–15.
- Stephens, J. D. (1979). *The Transition from Capitalism to Socialism*. Illinois: University of Illinois Press.
- Stinchcombe, A. L. (1991). The Conditions of Fruitfulness of Theorizing about Mechanisms in Social Science. *Philosophy of the Social Sciences*, 21(3), 367–388.
- Streeck, W., & Schmitter, P. C. (1985). *Private interest government: beyond market and state*. London [etc.]: Sage. Retrieved from [http://cataleg.ub.edu/record=b1066401~S1\\*cat](http://cataleg.ub.edu/record=b1066401~S1*cat)
- Sunkel, O. (1991). *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. México: FCE.
- Sztompka, P. (1995). *Sociología del cambio social*. Madrid: Alianza.
- Therborn, G. (2003). La crisis y el futuro del capitalismo. In P. Anderson & P. Gentili (Eds.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social* (pp. 19–25). Buenos Aires: CLACSO.
- Tilly, C. (1991). *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid: Alianza.
- Tilly, C., & Tarrow, S. G. (2015). *Contentious politics*. Oxford: Oxford University Press. Retrieved from [https://books.google.cl/books?id=CjdICgAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=es&source=gbg\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.cl/books?id=CjdICgAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=es&source=gbg_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)
- Tokman, V. (2001). De la informalidad a la modernidad. In V. Tokman & M. Délano (Eds.), *De la informalidad a la modernidad* (pp. 19–38). Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.
- Tokman, V., & Martínez, D. (1999). *Flexibilización en el margen: La reforma del contrato de trabajo*. (V. Tokman & D. Martínez, Eds.). Lima: OIT.

Touraine, A. (1969). *La Sociedad post-industrial*. Esplugues de Llobregat: Ariel. Retrieved from [http://catalog.ub.edu/record=b1285230~S1\\*cat](http://catalog.ub.edu/record=b1285230~S1*cat)

Trabajo, D. (n.d.). Negociación Colectiva en Chile.

Undurraga, T. (2014). *Divergencias : trayectorias del neoliberalismo en Argentina y Chile*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

Undurraga, T. (2015). Neoliberalism in Argentina and Chile: common antecedents, divergent paths. *Revista de Sociología E Política*, 23(55), 11–34. <http://doi.org/10.1590/1678-987315235502>

Vega Ruiz, M. L. (2005). *La Reforma Laboral en América Latina : 15 años después : un análisis comparado*. (OIT, Ed.). Lima.

Vilas, C. (2005). La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares. *Nueva Sociedad*, (197), 84–99. Retrieved from [http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/15060/original/Izquierda\\_en\\_el\\_Gobierno.pdf](http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/15060/original/Izquierda_en_el_Gobierno.pdf)

Villoria Mendieta, M. (2007). La calidad de la democracia. *Temas Para El Debate*, julio(152), 44–46.

Weller, J. (1998). *Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de la transformación de la modalidad de desarrollo en América Latina* (Serie Reformas Económicas No. 10). Santiago de Chile.

Zapata, F. (2000). La historia del movimiento obrero en América Latina y sus formas de investigación. In E. De la Garza (Ed.), *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo* (pp. 371–391). D.F México: FCE.