

**Serie**

**REFORMAS ECONÓMICAS**

**10**

**LOS RETOS DE LA INSTITUCIONALIDAD  
LABORAL EN EL MARCO DE LA  
TRANSFORMACIÓN DE LA MODALIDAD DE  
DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA**

**Jürgen Weller**

LC/L.1158  
Noviembre de 1998

Este trabajo fue preparado por el señor Jürgen Weller, funcionario de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, para el Proyecto “Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa” (HOL/97/6034). Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

## INDICE

<b>RESUMEN</b> .....	5
<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	7
<b>II. LA MODALIDAD DE DESARROLLO DE LA POSGUERRA Y SU CRISIS</b> .....	9
1. La modalidad de desarrollo de la posguerra .....	9
2. La crisis del fordismo y la transformación de la modalidad de desarrollo .....	12
<b>III. EL MERCADO DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA, SUS INSTITUCIONES Y LA DISCUSIÓN SOBRE SUS REFORMAS</b> .....	21
1. El funcionamiento del mercado de trabajo .....	21
2. La institucionalidad laboral del fordismo periférico y su debilitamiento .....	24
3. Elementos de la discusión sobre los cambios en la institucionalidad laboral en América Latina.....	26
4. Reformas laborales y otros cambios en la institucionalidad laboral en los años noventa .....	32
<b>IV. CONCLUSIONES</b> .....	39
Notas .....	42
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	47
<b>ANEXO</b> .....	56
América Latina y el Caribe (9 países): elementos de la legislación laboral .....	57
América Latina y el Caribe: niveles de sindicalización y de ratificación de convenios de la OIT (9 países).....	59

## RESUMEN

La institucionalidad laboral jugó un importante papel en la modalidad de desarrollo de la posguerra, tanto en América Latina como en los países industrializados. Con la crisis de esta modalidad muchos de sus esquemas de regulación de la producción y distribución perdieron vigor, entre ellos los del mercado de trabajo. En este documento se plantea que la discusión en curso sobre reformas de la institucionalidad laboral latinoamericana debe realizarse en el marco de la presente transformación de la modalidad de desarrollo. En la primera parte del trabajo se presentan las características de la modalidad de desarrollo de la posguerra en los países industrializados y en América Latina, y se analizan los factores que llevaron a su crisis y algunos elementos que influyen en la modalidad de desarrollo emergente.

En la segunda parte se revisan los principales aspectos del funcionamiento del mercado de trabajo y se resaltan sus características específicas, las cuales necesariamente deben considerarse en el diseño de sus instituciones. Basado en una discusión de los aspectos centrales del rediseño de la institucionalidad laboral consistente con una nueva modalidad de desarrollo y en una revisión de los cambios ocurridos hasta ahora, se concluye que aún no se ha establecido una pauta única que cumpla óptimamente con los diferentes requerimientos de una institucionalidad laboral eficiente y sustentable. Más bien se puede afirmar que los países de la región, al igual que otros países del mundo, se encuentran en un proceso de búsqueda en que participan muchos y variados actores. Este proceso tiene lugar en diferentes niveles desde la empresa hasta la legislación nacional e incluso a nivel internacional y todavía no ha encontrado respuestas a algunas interrogantes claves respecto a una nueva regulación del mercado de trabajo.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El funcionamiento de los mercados depende en gran parte de las reglas que comprometen a los diferentes actores. Para que las reglas de un mercado específico cumplan con su comitiva, deben ser coherentes con las dinámicas económicas, sociales y políticas preponderantes, y también con el conjunto de las reglas en otros mercados. En este trabajo se discuten los retos a la institucionalidad laboral latinoamericana frente a los cambios recientes, sobre todo en el entorno económico.

En los años ochenta la modalidad de desarrollo latinoamericano que había imperado durante las décadas anteriores entró en crisis. Sin embargo, esto no fue un hecho estrictamente regional, ya que se enmarcó en una transformación de la modalidad de desarrollo a nivel mundial. Las características del crecimiento y desarrollo de las décadas previas a los años ochenta y los factores que contribuyeron a poner fin a sus históricamente extraordinario dinamismo, han sido analizados detalladamente en muchos trabajos. En contraste, como es natural, está mucho menos claro cuáles serían las características de la nueva modalidad de desarrollo, tanto a nivel global como para la región latinoamericana.

En una primera fase predominó la visión que ponía énfasis en la necesidad de desregular los mercados porque las regulaciones previamente existentes se volvieron ineficientes e ineficaces en el nuevo contexto de la economía global, o por el convencimiento de que el intervencionismo como tal afectaba negativamente al crecimiento y al desarrollo. Sin embargo, una serie de crisis nacionales y, desde el segundo semestre de 1997, la crisis asiática y los acontecimientos siguientes en otras regiones y a nivel global, han reforzado la discusión sobre la necesidad de una regulación adecuada por sobre los beneficios de la desregulación. Esta discusión se centra en los temas de los flujos internacionales de capital y de la organización de los sistemas financieros nacionales y podría constituirse en paradigmática para la regulación de otros mercados, ya que se pretende dar sostenibilidad al crecimiento económico por medio de una regulación eficiente que reduzca la volatilidad y la vulnerabilidad de los mercados parciales y de las economías nacionales, regionales y global.

La discusión sobre la regulación adecuada de los mercados mencionados ha ganado espacio sólo recientemente. En contraste, respecto a las instituciones del mercado de trabajo nunca se había impuesto la posición que favorece una desregulación extrema. Si bien esta opinión estuvo presente durante las décadas pasadas, en general prevaleció la posición de que para el mejor funcionamiento del mercado laboral, desarmar la institucionalidad laboral no es la mejor solución. Más bien sería preferible desarrollar una regulación adecuada, con ajustes de

estas instituciones que toman en cuenta los cambios en las condiciones socio-económicas prevalecientes.

En el capítulo siguiente se resume la interpretación de la teoría de regulación sobre la evolución socio-económica de las últimas décadas. En el contexto de esta teoría precisamente se propone analizar los mecanismos que inciden decisivamente en la sostenibilidad – no solo económica, sino socio-política y cultural – de los procesos de acumulación en períodos específicos del desarrollo de la economía mundial. Esta teoría surgió estudiando la modalidad de desarrollo de la posguerra - la cual se ha caracterizado como fordismo - sus mecanismos de regulación y las causas de su crisis. Los cambios económicos, sociales y políticos requieren un nuevo modo de regulación cuyas características todavía no están enteramente definidas.

Este resumen de la discusión sobre las transformaciones en la modalidad de desarrollo sirve como marco para analizar, en el tercer capítulo, la evolución de la institucionalidad laboral como aspecto de la regulación socio-productiva en América Latina. Esta es, entre otros, importante para la generación de empleo en su cantidad y calidad. Para tal efecto, se discuten los elementos específicos del funcionamiento del mercado de trabajo, debido a los cuales su regulación necesariamente se diferencia de aquella de otros mercados. Luego se resumen las características de la regulación laboral en el fordismo y su versión en la región, así como los factores de debilitamiento de esta regulación en el contexto del agotamiento de esa modalidad de desarrollo en su conjunto. A continuación, se presentan algunos elementos que parecen claves en la discusión actual sobre los cambios de la institucionalidad laboral. El tercer capítulo concluye con una breve revisión de las reformas laborales y de otros cambios de las instituciones laborales de la región. El trabajo termina con algunas conclusiones sobre los avances hacia un nuevo y sostenible esquema de regulación en área laboral.

Este documento fue elaborado para el módulo sobre el empleo del proyecto “Crecimiento, empleo y equidad” de la CEPAL y es complementado por el documento “Los mercados laborales en América Latina: su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes” (Weller, 1998).

## II. LA MODALIDAD DE DESARROLLO DE LA POSGUERRA Y SU CRISIS

Las economías capitalistas muestran, más allá de las características básicas del funcionamiento de los mercados, divergencias históricas y espaciales causadas por estructuras y dinámicas económicas, sociales y políticas diferentes. Estas divergencias específicas se denominan en este documento “modalidad de desarrollo”. Más específicamente, bajo este término se entiende el conjunto de las características dominantes de los procesos de producción, intercambio y distribución y las formas de regulación de estos procesos en un período histórico y un espacio geográfico dado.<sup>2</sup> Las modalidades de desarrollo, determinadas por las estructuras y dinámicas económicas, sociales y políticas prevalecientes, inciden, a su vez, en el desempeño socio-económicos de cada período y espacio.

Por tales motivos, el estudio de mercados específicos se ve favorecido por el marco de una teoría que analíticamente incorpora cambios en los requerimientos para su funcionamiento sostenible en diferentes espacios y períodos. Esto, por ejemplo, ayuda a entender por qué ciertas políticas pueden ser adecuadas en circunstancias específicas, y no en otras. En este trabajo se propone utilizar los avances de la teoría de regulación sobre las transformaciones de los países industrializados de la posguerra para establecer un marco para el análisis de la institucionalidad laboral y sus retos actuales, sobre todo en América Latina.

### 1. La modalidad de desarrollo de la posguerra

Como ya se dijo, la teoría de regulación postula que la modalidad de desarrollo de las fases específicas del capitalismo se diferencian entre sí por la manera de producir, intercambiar y distribuir (el régimen de acumulación) y por el conjunto de instituciones o reglas formales e informales que regulan el funcionamiento de los mercados, las políticas y la organización societal (véase, por ejemplo, Aglietta, 1979; Hirsch y Roth, 1986; Lipietz, 1987). Este conjunto de instituciones que en el marco de la teoría mencionada se denomina modo de regulación mantiene la coherencia y regularidad – entre otros – del proceso de acumulación. En este contexto, la modalidad de desarrollo de los países capitalistas industrializados de la posguerra ha sido caracterizada con el concepto de fordismo.

Los elementos constitutivos del fordismo surgieron desde los años treinta en los Estados Unidos. Por medio de la competencia internacional – y con diferencias específicas según las condiciones nacionales - se generalizaron durante los años cincuenta y sesenta en los principales países industrializados capitalistas, sin que se eliminara la heterogeneidad de las experiencias nacionales.<sup>3</sup> Entre estos elementos se destacan:<sup>4</sup>

- La producción en masa, factible por avances tecnológicos (emblemática: la correa de transmisión) y una organización del trabajo altamente dividida y jerárquica (taylorismo), con resultados de un fuerte aumento de la productividad y de un enorme abaratamiento de los productos industriales, sobre todo de bienes de consumo.<sup>5</sup> A la vez, la producción capitalista se extendió a actividades previamente dominadas por la producción artesanal, y el trabajo asalariado se generalizó cada vez más.
- Un reforzamiento del poder de compra masivo como consecuencia de la vinculación de los salarios a la productividad creciente (resultado, en gran parte, de la creciente organización sindical y las negociaciones colectivas), el crédito de consumo y las políticas sociales que aumentaron el poder de compra de las personas no económicamente activas.
- Una política económica y social (con muchos elementos keynesianos) que intensificó los mecanismos de regulación, entre otros dando mayor énfasis a la demanda (política anticíclica, poder de compra masivo, fomento de la construcción de vivienda para amplios grupos sociales), estimulando la solución no confrontativa de los conflictos entre capital y trabajo, fomentando la competitividad de la economía nacional (política tecnológica, infraestructura, políticas sectoriales) e incentivando la inversión.
- Una organización sociopolítica más incluyente ("New Deal", estado benefactor, neo-corporativismo), que creó un nuevo consenso básico con base en las oportunidades de ascenso económico y social individual y familiar (propiedad familiar, ampliación del sistema educativo) y – en diferentes grados - de seguridad social, incluyendo la evolución del derecho laboral hacia una mayor protección de los trabajadores.

Las principales consecuencias del fordismo para la fuerza laboral fueron: alta demanda por mano de obra - tanto calificada como no calificada -; creciente productividad del trabajo, que incidió en salarios reales crecientes; fuertes inversiones en los recursos humanos (salud, educación); alta participación de las organizaciones de trabajadores en el sistema político y social; e integración sociocultural.

El marco de referencia privilegiado fue el Estado-nación.<sup>6</sup> A la vez, la estabilidad internacional, tanto política como económica, garantizada por la hegemonía de los Estados Unidos y las instituciones de regulación a nivel internacional (sistema de Bretton Woods) representó un marco muy favorable para el desarrollo del fordismo a nivel nacional e incentivó una mayor integración económica (Marglin, 1990: 8-12). En una primera fase, se intensificó el nivel de integración de las economías industrializadas, o sea, entre economías de las mismas características básicas, reduciéndose la participación del "Tercer Mundo" en el comercio internacional. Desde aproximadamente 1965 los procesos de internacionalización se volcaron en mayor grado hacia la periferia (aumento del comercio internacional, "nueva división internacional del trabajo" y expansión de los sistemas financieros). Elementos base de estos procesos de internacionalización fueron la disponibilidad de mano de obra barata, la posibilidad de desmontar los procesos de producción en fases separadas que no requerían mano de obra

calificada y el progreso en las comunicaciones y el transporte, con su correspondiente abaratamiento (Fröbel, Heinrichs y Kreye, 1980).

Las transformaciones fordistas de la posguerra también incidieron en la modalidad de desarrollo de América Latina. Sin embargo, igual que las características del fordismo en los países industrializados, éstas dependieron de las condiciones socioeconómicas y políticas específicas de cada país; así también, elementos como las estructuras socioeconómicas previas y las relaciones de fuerza entre los grupos políticos impactaron en la elaboración de políticas y en la evolución del nuevo estilo de desarrollo. Desde la perspectiva analítica mencionada, el estilo de desarrollo resultante ha sido caracterizado como fordismo periférico (Lipietz, 1987; Hurtienne, 1986; Hein, 1994b).<sup>7</sup>

Este concepto, más que reflejar una visión bipolar, ayuda a analizar la incorporación de los diferentes componentes fordistas en los países del "Tercer Mundo" y su variedad de adaptaciones.<sup>8</sup> De esta manera, el concepto del fordismo periférico abarca una gama amplia de versiones con diferente cercanía al fordismo de los países industrializados (el cual, como se mencionaba, también tiene expresiones varias, con diferentes combinaciones de elementos fordistas y no-fordistas). En términos generales, el fordismo periférico en América Latina desarrolló las siguientes características:

- 1) La industrialización se basó en pautas tecnológicas fordistas importadas, con poca adaptación local. Sin embargo, la infraestructura social y material no permitió una integración generalizada en las nuevas dinámicas. Así, la productividad del trabajo aumentó, pero en las economías que se desempeñaron con barreras proteccionistas se mantuvo claramente por debajo de los países industrializados. Además, este aumento no ocurrió en forma generalizada sino concentrado en los "núcleos fordistas", cimentándose la heterogeneidad estructural.
- 2) Igual que en el esquema fordista "original", la demanda interna creció en parte por el aumento de la productividad que se tradujo en un crecimiento de los salarios en las actividades "modernas" y se dirigió hacia el mismo tipo de productos, sobre todo bienes de consumo duraderos (transferencia de pautas de consumo). Sin embargo, debido a la distribución desigual del ingreso y a que en las actividades no-capitalistas (o "tradicionales") la productividad no creció significativamente, el poder de compra quedó limitado. Como, además, las estructuras fordistas eran externamente deficitarias, su dinámica dependía en gran parte de los tradicionales rubros exportadores.<sup>9</sup>
- 3) La política económica se dirigió a fomentar la industrialización y pretendió estimular el crecimiento de manera parecida a la de los países industrializados (mayor y mejor infraestructura, estímulos a la demanda agregada). Adicionalmente, enfatizó la necesidad de eliminar los "cuellos de botella" estructurales en la oferta. En este contexto aumentó fuertemente la presencia directa (propiedad pública) e indirecta (regulaciones) del Estado en los mercados. Sin embargo, la autoridad económica se enfrentaba a una serie de

desequilibrios externos e internos como consecuencia de las características del modelo de crecimiento.

- 4) El discurso político predominante fue integrativo, pretendiendo una homogeneización socioeconómica, frecuentemente acompañada por una integración corporativista. Este discurso era contradictorio frente a la heterogeneidad socioeconómica real, por lo que el alcance real de la acción integradora del Estado fue limitado y en muchos países el discurso tomó una forma populista, mientras en los países industrializados prevalecía el discurso social-demócrata. Cuando la contradicción entre la pretensión e ideología populista de integración y la realidad heterogénea generó conflictos sociales muy serios, frecuentemente se impusieron políticas autoritarias.<sup>10</sup> Sin embargo hay que hacer hincapié en que, a pesar de todo, en muchos países de América Latina se dieron procesos de tendencia incluyente, como por ejemplo la expansión de los sistemas de salud y educación y la abolición de relaciones laborales "cuasi-feudales".

En cuanto al empleo, el sector público empezó a jugar un papel importante al fijar reglas para la contratación (legislación laboral); al ampliar la cobertura de las políticas sociales (educación, salud, vivienda); al ejercer, en algunos casos, una política salarial activa y al integrar institucionalmente a los trabajadores de los segmentos modernos e involucrarse en la intermediación en los mercados de trabajo.<sup>11</sup>

De esta manera, los elementos básicos del fordismo estaban presentes en los países de la región. Sin embargo, en el contexto de economías menos abiertas al exterior que las industrializadas, algunos de estos elementos se aplicaron de tal modo que afectaron negativamente la eficiencia económica.<sup>12</sup> Por otro lado, estuvieron vigentes sólo en una parte mucho menor de la estructura productiva, social y política que en los países industrializados y con importantes diferencias entre sí.

En consecuencia, el impacto para la fuerza laboral integrada a las estructuras fordistas en América Latina fue parecido a lo que acontecía en los países industrializados (salarios reales crecientes, procesos organizativos, integración institucional, etc.). En contraste, grandes grupos de la población, cuyo peso difería entre los países, quedaron excluidos de estos procesos y se beneficiaron sólo de manera indirecta de algunos avances (por ejemplo políticas sociales, oportunidades de ingreso "por goteo") o sufrieron el desplazamiento económico y la marginación social.

## **2. La crisis del fordismo y la transformación de la modalidad de desarrollo**

Desde fines de los años sesenta una serie de síntomas económicos, sociales, políticos y culturales reflejaron los problemas crecientes de la regulación fordista en diferentes niveles. Como causa básica de la crisis del fordismo en los países más industrializados se ha analizado que se estaba agotando el potencial de crecimiento de la productividad de la organización productiva taylorista y su tecnología básica.<sup>13</sup>

Al mismo tiempo, se redujo la capacidad de control y manejo de la economía por parte del Estado y la eficiencia de su intervención. Esto tuvo importantes consecuencias ya que el Estado-nación era el marco de referencia principal de la modalidad fordista de desarrollo ya que algunos de sus principales componentes - como la importancia de la demanda interna como motor de crecimiento, la política económica, la integración socioeconómica y sociocultural - dependían de la capacidad de acción de esta instancia (Jessop, 1994: 254ss).

El debilitamiento de los mecanismos de regulación que tenían al Estado-nación como agente principal se debió en parte a cambios en el contexto externo. Entre estos cambios, comúnmente resumidos como proceso de globalización, destacan la intensificación de la integración comercial, la integración financiera y aquella de las inversiones productivas (Oman, 1993). Estas tendencias, facilitadas por importantes cambios tecnológicos (procesamiento de datos, telecomunicaciones, transporte), corporativos y políticos (Ronda Uruguay y fundación de la OMC, convenios bilaterales de protección de inversiones y de trato fiscal etc.), favorecieron un fuerte aumento de la movilidad del capital, tanto productivo como financiero.

En este contexto y con el fin de reducir costos, muchas empresas aumentaron la presión hacia una mayor desregulación, con la amenaza de trasladarse a otro sitio de producción. A la vez, los mercados financieros internacionales empezaron a evaluar las políticas económicas según su credibilidad respecto a la persecución de metas y la aplicación de medidas comunes para todos los países. En consecuencia, la competencia entre sitios de producción limitó crecientemente la autonomía de las autoridades económicas en el diseño de la política económica.<sup>14</sup> Entre otros, se redujo la capacidad estatal de estimular la demanda. Como, además, la baja en el crecimiento de la productividad restringió el espacio para aumentos de los salarios reales, la demanda interna como motor de crecimiento del fordismo perdió dinamismo.

También se debilitaron otros mecanismos de integración social, como por ejemplo las regulaciones laborales, incluyendo el poder de negociación de los sindicatos, afectado a su vez por los cambios en las relaciones laborales provocados por las nuevas tecnologías (OECD, 1992; Catalano, 1993). A la vez, en grupos cada vez mayores de la población creció la duda sobre la sustentabilidad de la producción fordista, sobre todo debido a su alto consumo de energía y de materia prima no renovable, a los altos riesgos atribuidos a ciertas tecnologías y a las tendencias destructoras del medio ambiente.

Como consecuencia de los cambios económicos, políticos y socio-culturales, los mecanismos de integración social perdieron fuerza y se registraron - en diferentes países con mayor o menor fuerza y diferentes formas de expresión - nuevas tendencias de heterogeneización (social, regional, sectorial). En este contexto, fuerzas políticas e ideológicas llegaron a ser hegemónicas que señalaron que el esquema de regulación desarrollado en las décadas anteriores y dentro de ello específicamente el intervencionismo estatal fue la causa de las crisis económicas y sociales (Krugman, 1994).

En América Latina, los mencionados factores que llevaron a la crisis del fordismo fueron exacerbados por las limitaciones en la eficiencia y la competitividad, la capacidad de integración

limitada de la modalidad de desarrollo que incidía en una alta conflictividad social, y por el creciente endeudamiento con que el Estado trató de financiar su papel aún mayor en el contexto del fordismo periférico.<sup>15</sup> En consecuencia, en la región empezó a darse un cambio político e ideológico en contra de las características del fordismo periférico y, frecuentemente en un contexto autoritario y represivo, se procedió a dismantelar o readecuar el esquema de regulación existente.

El Cuadro 1 resume en forma muy simplificada algunas características de la regulación fordista en los países industrializados, las implicaciones para la fuerza laboral y los elementos de crisis que afectaron su funcionamiento cada vez más desde fines de los años sesenta.

**Cuadro 1**  
**HECHOS ESTILIZADOS DE LA ACUMULACION Y REGULACIÓN FORDISTA,**  
**SUS IMPLICACIONES PARA LA FUERZA LABORAL Y LOS ELEMENTOS DE CRISIS**

<b>Aspectos básicos de acumulación y de regulación</b>	<b>Características en el fordismo</b>	<b>Implicaciones para la fuerza laboral</b>	<b>Elementos de crisis</b>
Organización de la producción	Tecnología estandarizada, trabajo altamente dividido	Intensiva en mano de obra, productividad creciente	Estancamiento de productividad
Principal dinámica de demanda	Demanda interna masiva	Fomento del poder de compra, salarios reales crecientes	Reducción del dinamismo de la demanda final
Política económica	Keynesiana, anti-cíclica, intervencionista	Política de pleno empleo	Reducción de la capacidad de intervención, crisis fiscal
Organización socio-cultural	Incluyente, proteccionista, homogenizadora	Reforzamiento de sindicatos y derechos laborales, fomento amplio de recursos humanos (educación, salud)	Heterogeneización socio-cultural, debilitamiento de consenso básico

Fuente: Elaboración propia, con base en los autores citados.

A consecuencia de la crisis del fordismo se ha desarrollado la discusión teórica sobre las perspectivas y posibles características de una modalidad de desarrollo posfordista que tuvo como punto de partida la crisis del fordismo y la incorporación de nuevas tecnologías, especialmente la microelectrónica y sus múltiples aplicaciones en la producción y la telecomunicación. En este sentido hay que hacer hincapié en que la modalidad posfordista de desarrollo tendría que caracterizarse por dos elementos a la vez: el romper con los principales mecanismos de regulación de la modalidad fordista, cuyo resultado está abierto a diferentes opciones, y lograr cierta continuidad, debido a la existencia de múltiples factores políticos y socioculturales que influyen en la definición específica de la nueva modalidad de desarrollo a nivel de cada país.

Sin olvidarnos que entre los autores existen importantes divergencias respecto a la ponderación de los diferentes aspectos de una nueva modalidad de desarrollo, sus aspectos de regulación correspondientes y sobre la pregunta si ya se está imponiendo una nueva modalidad de regulación específica, en relación a los países industrializados se mencionan los siguientes aspectos que podrían marcar esta nueva modalidad.<sup>16</sup>

- Las nuevas tecnologías (sobre todo aquellas basadas en la microelectrónica) se caracterizan por una alta flexibilidad para ajustarse a los cambios en la demanda respecto a los volúmenes y características de los productos y, más que todo, por la alta velocidad a la que se pueden realizar estos ajustes ("especialización flexible"). Se imponen crecientemente en la producción no solamente de bienes sino también de servicios y contribuyen a acelerar el crecimiento de la productividad. Existe fuerte presión hacia la innovación continua, y las economías basadas en la diversidad (*economies of scope*) modifican las economías de escala. El uso óptimo de las nuevas tecnologías requiere una mano de obra más calificada y una organización del trabajo menos jerárquica y más participativa.
- Los principales factores que incidieron en un aumento continuo del poder de compra de bienes de consumo en el esquema fordista a nivel nacional se debilitan, sobre todo el fuerte crecimiento de la productividad laboral y su vínculo con los salarios reales, así como el crecimiento continuo del empleo asalariado. En consecuencia, el poder de compra de la población asalariada queda estancado. A la vez, las crisis fiscales afectaron los instrumentos públicos que incidieron en la generación de poder de compra para bienes de consumo (transferencia hacia la población inactiva, empleo público). En contraste con el fordismo, los segmentos más dinámicos de las economías de los países industrializados dependen en menor grado de una demanda interna masiva y crecientemente de mercados globales. También para las industrias más tradicionales la integración de los mercados y la competencia de los sitios de producción incide en que los salarios, en relación a su doble carácter, ganen como importancia como costos de producción y la pierden como poder de compra. De esta manera, la rentabilidad de las empresas y el bienestar de la población están cada vez menos vinculados y, por otra parte, los ingresos de los ocupados del "núcleo productivo" y de los otros trabajadores e inactivos se polarizan.
- La globalización debilita los mecanismos de regulación estrictamente nacionales, sea porque la volatilidad de los mercados globales no hace recomendable su aplicación (por ejemplo, podrían provocar salidas no deseadas de capital), sea porque se hacen inefectivos (por ejemplo, política anticíclica por el lado de la demanda), o sea porque los ingresos fiscales no permiten mantener los niveles acostumbrados del gasto. En este contexto, en varios países (sobre todo, Estados Unidos y el Reino Unido) se impusieron posiciones que atribuyeron a la regulación estatal como tal la culpa del menor crecimiento económico y del estancamiento de la productividad y en muchos mercados se implementaron medidas de desregulación.

- El debilitamiento de los mecanismos de integración socioeconómica lleva a una creciente exclusión social con efectos negativos para la cohesión de las sociedades afectadas. Los pactos nacionales - tácitos o explícitos -, los antiguos mecanismos de integración social y el consenso básico social pierden su vigencia. Este proceso es acompañado por y a la vez incide en una mayor heterogeneidad sociocultural.

Como se puede desprender de esta caracterización de la nueva modalidad de desarrollo la cual frecuentemente usa expresiones negativas (sobre lo que el posfordismo no es) en vez de positiva (sobre lo que sí lo diferenciaría), hasta ahora se entiende mejor los procesos de crisis del fordismo que los elementos claves de la nueva modalidad. Esto se explica, por lo menos parcialmente por la predominancia de las políticas neoliberales que tuvieron un impacto en la destrucción del esquema institucional de regulación fordista que obstaculizaba la transformación hacia una nueva modalidad. Sin embargo, con ello todavía no ha surgido un nuevo modo de regulación que contribuya a la sostenibilidad tanto social como ecológica de una nueva modalidad de desarrollo (Hein, 1995: 59). En la misma línea, Peck y Tickell (1994: 298ss) analizan las contradicciones de los mecanismos de regulación en diferentes niveles espaciales (desde lo global hasta lo local) las que incidieron en el debilitamiento de los esquemas fordistas y, a la vez, subrayan que las regulaciones que las reemplazaron - o la ausencia de ellas - también enfrentan una serie de problemas que hacen peligrar su sostenibilidad. Los autores citados mencionan al respecto, por ejemplo, la volatilidad del sistema financiero internacional; la creciente integración de las economías nacionales en los mercados globales que debilita los Estados-nación, sin que existan instancias de regulación suficientemente fuertes al nivel supranacional; la necesidad de que los Estados satisfagan los requerimientos de las empresas en el marco de la competencia de sitios de producción lo que debilita su capacidad de respuesta a las demandas sociales y afecta su capacidad integradora; y la competencia entre los Estados que los lleva a una carrera de desregulación que incide en una reducción de los estándares sin generar más riqueza (suma cero).

Las diferencias principales en la discusión sobre el posfordismo parecen radicar en la determinación del grado de homogeneidad de una modalidad posfordista de desarrollo y del grado en que sus características sean determinadas por la evolución tecnológica. Respecto al primer aspecto se puede suponer que, tal como en el fordismo coexistían una serie de formas de organización de la producción, de relaciones laborales, de mecanismos de regulación etc., en el período posfordista también surgiría una variedad de tendencias, en parte complementarias, en parte en competencia. Específicamente, es poco probable que todas las actividades económicas estarán caracterizadas por procesos de producción del tipo "especialización flexible", y es cuestionable, sobre todo, en la posición que afirma que estos procesos le da una gran ventaja competitiva a la pequeña y mediana empresa, supuestamente mucho más apta para incorporar la nueva tecnología que las grandes empresas surgidas en el contexto fordista.<sup>17</sup>

Respecto al segundo aspecto y en contra de posiciones que reflejan un exagerado determinismo tecnológico habría que insistir en que no existe un vínculo rígido entre la tecnología por un lado y la organización de la producción en especial y los mecanismos de regulación en general por el otro (Lipietz y Leborgne, 1989).

Así, por ejemplo, Coriat (1990) ha propuesto tres escenarios sobre el impacto socio-laboral de la incorporación de las nuevas tecnologías, según se dé en esquemas de regulación que difieren en su organización laboral y sus mecanismos de distribución del excedente, y analiza en que se basarían sus fuerzas y sus debilidades. Como (todavía?) no hay esquemas hegemónicas, la realidad se presentaría como mezcla de los escenarios. Pérez Sáinz (1994: 41s) resume sus características como sigue:

*"El primero de estos escenarios que este autor califica como liberal y dual se caracterizaría - en primer lugar - por la primacía de la innovación tecnológica sobre la organizacional; por la implantación de un taylorismo asistido por computadora; por el control jerárquico de círculos de calidad; y, por la externalización masiva de subcontratación. En términos de distribución de las ganancias de productividad, el salario se determinaría de manera individual cuestionándose todo tipo de negociación colectiva previa y se estaría ante una acción redistributiva estatal debilitada. Las tendencias liberales, tan en boga en la actualidad, y las debilidades sindicales serían las dos principales fuerzas que promueven este tipo de escenario. Pero, sus límites radicarían en la profundización de la dualización de la sociedad y en la pérdida de consensos.*

*Por su parte, un segundo posible escenario, calificado como de liberal suave, compartiría con el anterior gran parte de sus características pero diferiría en un doble sentido: por un lado, se daría involucramiento de los trabajadores a través de una combinación de autoridad y negociaciones informales; y por otro lado, sí existiría una acción estatal decidida en términos redistributivos con la instauración de políticas de ingresos mínimos garantizados.*

*Por el contrario, el tercer escenario, catalogado como cooperativo o de democracia salarial, se opone al primero de manera frontal. Así, en primer lugar, en este último escenario habría equilibrio entre innovaciones tecnológicas, organizacionales y sociales; se constituirían mercados internos de trabajo; habrían grupos de cualificación colectiva y de gestión de la calidad; y, las relaciones interempresariales serían horizontales. En cuanto a la distribución de los frutos del progreso técnico, este tercer escenario se caracterizaría por los siguientes elementos: estabilización salarial; reducción del tiempo de trabajo; ingresos mínimos; formación de mano de obra; y, gestión institucionalizada de la movilidad y flexibilidad laboral. Su principal fuerza residiría en las potencialidades de la actual revolución tecnológica y la fortaleza de los escenarios anteriores (hegemonía del liberalismo y limitaciones de la acción sindical) son las debilidades de este tercer escenario que además requeriría un largo procesos de negociación."<sup>18</sup>*

Debido a los requerimientos de sostenibilidad de una nueva modalidad de desarrollo, en la discusión se hace cada vez más énfasis que la reforma de los mecanismos de regulación fordista no puede devenir en una desregulación absoluta. Así, por ejemplo, Chang (1995) subraya que muchos mercados, sobre todo en el "Tercer Mundo", requieren la intervención estatal para un buen funcionamiento, y en algunos casos incluso para su existencia; que es necesario introducir consideraciones sobre los efectos distributivos para la sostenibilidad social de las reformas; que es importante analizar la eficiencia dinámica de las regulaciones y no solamente la estática; y, que la acción del Estado debe ser analizada no exclusivamente bajo la perspectiva del auto-interés de los actores del sector público. Adicionalmente, en el marco de los

procesos de globalización, un modo de regulación posfordista estable requiere reforzar la institucionalidad a nivel supranacional (Hankel, 1996).

Específicamente se renovó la discusión sobre la regulación laboral a nivel global, entre otros, para evitar que la competencia entre los sitios de producción conlleve a una presión continua hacia la baja de los niveles de protección de los trabajadores – con el mismo objeto surgió la Organización Internacional del Trabajo hace casi 80 años.<sup>19</sup> Un tema muy controvertido al respecto son los intentos de regular los estándares laborales en el marco de tratados comerciales.<sup>20</sup> En el contexto de procesos de integración regional surgen, además temas como la armonización de la institucionalidad laboral, la libre circulación de los trabajadores, etc. (OIT, 1995a).

De esta manera, la discusión de un modelo de regulación posfordista necesariamente incorpora la dimensión espacial, lo que incluye la referencia a las perspectivas de los países del "Tercer Mundo" después de que se agotara también el fordismo periférico. En este contexto se ha planteado que la nueva división internacional del trabajo trae consigo una relocalización de las industrias neo-tayloristas desde los países industrializados hacia los países del "Tercer Mundo", mientras las industrias más sofisticadas se mantendrían en los antiguos países industrializados.<sup>21</sup> Serían las primeras las industrias donde la tecnología y la organización de la producción estaría más cercana a los procesos predominantes anteriormente (con producción en masas, alta división de trabajo, organización laboral jerárquica, bajos niveles de capacitación laboral etc.) y donde las diferencias salariales tienen mayor impacto. Esta relocalización que empezó ya en los años sesenta y que tiene su mayor expresión en las Zonas Industriales de Producción/ Zonas Francas, de hecho ha persistido durante las últimas décadas, como se expresa, p.ej. en la expansión de la maquila en México, América Central y el Caribe.

Sin embargo, las tendencias actuales parecen ser más complejas que una polarización de un posfordismo (con "especialización flexible" en la organización de la producción) en los antiguos (y quizás algunos nuevos) países industrializados y un fordismo periférico actualizado (con un neo-taylorismo en la organización de la producción) en el "Tercer Mundo".

Por un lado, no se puede deducir la competitividad de una rama específica en un sitio de producción dado solamente con base en los costos relativos o absolutos de los factores. En muchos rubros, precisamente por las nuevas tecnologías, el peso de los costos laborales en el precio final tiende a bajar. A la vez, un gran número de factores en diferentes niveles (micro, meso, macro, meta) contribuyen a la competitividad de las empresas, muchos de ellos específicos de un sitio de producción (Porter, 1990; Bradford, 1994; Esser et al., 1996). Estos factores son *man-made* y, por lo tanto, la producción globalizada y el comercio internacional se determinan cada vez más por las ventajas competitivas, en detrimento de las ventajas comparativas. Eso más marcado en la producción de bienes y servicios de "alto valor" (identificación, intermediación y resolución de problemas) que se producen donde se encuentren los conocimientos y habilidades necesarias (Reich, 1993: 134). Es sobre todo aquí donde, por la importancia de las características de un sitio de producción específico, la territorialidad sigue un componente importante en la competencia.

En este contexto aumenta la competencia entre sitios de producción que tienen una distribución de factores muy parecidos. Para muchos productos que no son “de alto valor”, los países tienden a entrar en una competencia donde los principales instrumentos de las políticas públicas, en sustitución de los aranceles, son la política fiscal (p.ej., subsidios a los exportadores) y la reducción de los niveles de regulación con el objetivo de reducir costos (Langille, 1994).

Por otro lado, también en países del "Tercer Mundo" surgieron polos regionales de crecimiento que muestran una gran variedad de características, pero tienen en común que están integrados en los mercados globales con base en la aplicación y crecientemente también el desarrollo de tecnologías de punta.<sup>22</sup>

En consecuencia, más que una continua polarización entre dos grupos de países (los países altamente desarrollados y el "Tercer Mundo"), se registra una diferenciación que ocurre tanto en y entre de los primeros así como en y entre los últimos. Así, primero, se observan procesos de creciente heterogeneización en ambos grupos de países, con la diferencia de que muchos países del "Tercer Mundo" ya presentan una fuerte heterogeneidad, mientras los países de antigua industrialización parten de la relativa homogeneidad impulsada por la regulación fordista. Segundo, en el "Tercer Mundo" la marginalización puede afectar países y regiones enteras, que en el nuevo contexto económico y geo-político tienen posibilidades limitadas de una incorporación productiva ya que no tienen ni el poder de compra para poder servir de mercado, ni materias primas importantes y, después de la guerra fría, tampoco tienen relevancia política (Menzel, 1994). Así, si bien la división internacional de trabajo sigue cada vez menos a una pauta bipolar, la brecha de bienestar a nivel global se acrecentaría cada vez más.<sup>23</sup>

En resumen, durante el último período en muchos países y a nivel global se desarmaron una serie de componentes del esquema fordista de regulación y surgieron elementos de un esquema posfordista. Sin embargo, todavía no se ha desarrollado un nuevo esquema consistente y sostenible de regulación y hay mucha incertidumbre sobre sus características en diferentes niveles. A nivel global se observan procesos de diferenciación dentro y entre países y bloques regionales. En este contexto se abren nuevas oportunidades de crecimiento, pero también peligros de polarización y marginalización.

### **III. EL MERCADO DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA, SUS INSTITUCIONES Y LA DISCUSIÓN SOBRE SUS REFORMAS**

Como ya se dijo, la teoría de regulación plantea que para la sostenibilidad de los procesos de acumulación en un contexto histórico específico es indispensable que exista un conjunto de reglas e instituciones coherentes. La institucionalidad laboral es un elemento importante de la regulación de las relaciones socio-productivas. Las instituciones laborales abarcan - entre otras - la regulación de las condiciones laborales (nivel y tipo de los salarios, tipo de contratos, condiciones de despidos etc.), los mecanismos de su establecimiento y control, las organizaciones de los agentes en el mercado de trabajo, las instituciones que afectan la disponibilidad y las características de la fuerza de trabajo (sistemas de salud, educación, formación profesional etc.), los sistemas de información y la organización del trabajo en el interior de las empresas (Rodgers, 1993).

Como consecuencia de la crisis del fordismo y del fordismo periférico surge la necesidad de replantear la institucionalidad laboral para que responda en forma eficiente y socialmente aceptable y sostenible a las nuevas condiciones socio-económicas. En este capítulo se analizan los principales aspectos del proceso del cambio de la institucionalidad laboral en el contexto del surgimiento de una nueva modalidad de desarrollo en América Latina. Para introducir el tema desde otro ángulo, previamente se discuten las características del mercado de trabajo en la región, las cuales influyen en la institucionalidad laboral y deben ser consideradas en su diseño.

#### **1. El funcionamiento del mercado de trabajo**

En el análisis de los mercados de trabajo en la región se enfrentan dos posiciones básicas (Jatobá, 1988; Ramos, 1993). La primera, de base neoclásica, parte de la noción de mercados eficientes y homogéneos, donde el precio relativo del trabajo (las remuneraciones) depende del capital humano del trabajador y en el cual su mal funcionamiento es causado por distorsiones políticas que impiden el ajuste de los salarios, generando desempleo y afectando la eficiencia de otros mercados, por ejemplo por la falta de movilidad laboral entre sectores. El punto de partida de la segunda posición, en contraste, es la heterogeneidad estructural en otros mercados y, en consecuencia, en el aparato productivo, la que conlleva a una segmentación del mercado de trabajo, con el resultado de desempleo y, sobre todo, de subempleo estructural.

Ambos enfoques coinciden en una serie de apreciaciones respecto al funcionamiento del mercado de trabajo y se contradicen en otras (Ramos, 1993: 227). Ahora bien, el enfoque a utilizar para analizar procesos específicos en el mercado de trabajo depende en parte de las preguntas fundamentales a estudiar. Si la pregunta central se refiere a la capacidad generadora de

empleo productivo de la nueva modalidad de desarrollo y las características del empleo creado, se requiere un enfoque desde la demanda laboral.

En la perspectiva neoclásica, la subutilización de la fuerza de trabajo se debe principalmente a distorsiones existentes en diferentes mercados de factores y bienes, causadas por las políticas de la modalidad de desarrollo anterior. Se trata, primero, del sesgo anti-exportador que habría favorecido actividades sustitutivas de importaciones y productoras de bienes y servicios no transables en detrimento de las exportaciones, las cuales serían más intensivas en mano de obra (Krueger, 1983). Segundo, las distorsiones en los mercados de trabajo y de capital habrían abaratado el capital y encarecido la fuerza de trabajo, lo que tenía un impacto negativo para la demanda laboral.<sup>24</sup> Tercero, un sesgo urbano habría desfavorecido las actividades agropecuarias, generalmente intensivas en el uso de la mano de obra.<sup>25</sup>

La eliminación de estas distorsiones en mercados de factores y de bienes conllevaría a una reasignación de los recursos hacia actividades productoras de bienes exportables y tecnologías más intensivas en mano de obra por lo que aumentaría la demanda laboral. A largo plazo, mejoraría la distribución funcional en favor del factor trabajo ya que la mayor demanda relativa del trabajo y la productividad necesariamente creciente en el marco de economías abiertas permitirían mejoras salariales (Edwards, 1988). Además, el conjunto de las reformas tendría un impacto positivo en el crecimiento económico, variable fundamental para una mayor generación de empleo. Finalmente, por la abundancia relativa de la mano de obra poco calificada, el aumento en la demanda laboral se concentraría en este tipo de la fuerza de trabajo. De esta manera aumentarían los salarios relativos de los poco calificados, lo que tendría efectos distributivos positivos adicionales.

Con base en una serie de consideraciones tanto respecto al comportamiento de la oferta como a aquel de la demanda se puede cuestionar el supuesto básico de este enfoque según el cual en mercados de trabajos no distorsionados el mercado siempre tiende a generar un equilibrio sin desempleo involuntario ya que su funcionamiento, en su lógica básica, es idéntico a aquel de otros mercados. Aquí se parte de la noción de que el mercado de trabajo es un mercado con un funcionamiento especial y diferente a aquel de otros mercados.<sup>26</sup> Esto se expresa principalmente en el lado de la **oferta laboral**, donde los oferentes (los trabajadores) generalmente no tienen la alternativa de reaccionar flexiblemente a una reducción del precio (salario real), debido a que requieren vender su fuerza de trabajo por razones de sobrevivencia.<sup>27</sup> Esto impacta, sobre todo, en los niveles salariales cerca de la subsistencia, por lo que la curva de la oferta en este nivel puede dejar de tener una pendiente positiva. Algo parecido puede ocurrir en caso de altos niveles de desempleo, donde frente al desempleo del perceptor principal de ingresos laborales los hogares pueden decidir de ofertar más de sus miembros para mejorar por medio de esta "oferta diversificada" la posibilidad de obtener ingresos laborales o donde el mismo perceptor principal puede buscar empleos adicionales. En otra situación, un alto nivel de desempleo puede llevar a algunos desempleados de dejar de buscar trabajo activamente, lo que por razones de medición incidiría en una reducción del desempleo abierto, si bien el desempleo total mantendría su nivel si se considera también el desempleo oculto.

Además, en la oferta laboral inciden factores no estrictamente económicos, como en el caso del aumento de la participación femenina que es una tendencia global.<sup>28</sup> Si bien factores económicos también influyen a este respecto, en esta tendencia el cambio de la (auto-)percepción del rol de la mujer en la sociedad juega un papel primordial. De este modo, sin negar que el nivel salarial influye en la oferta, suponer a priori que en cualquier lugar y tiempo existe una curva de la oferta con pendiente positiva y que esta oferta siempre es elástica a cambios en el salario real puede conducir a importantes errores.<sup>29</sup> Más bien, su comportamiento frente a variaciones salariales puede variar mucho en diferentes situaciones históricas y geográficas.<sup>30</sup>

El cuestionamiento de que la curva de **demanda laboral** en cada momento y en cada lugar tenga una pendiente negativa y de que, de esta manera, bajo la condición de ausencia de distorsiones en el mercado laboral se genera el pleno empleo se basa en diferentes consideraciones. Primero, a nivel micro más que el salario real es el costo laboral unitario la variable que determina la demanda laboral, incidiendo adicionalmente al salario no solamente los costos laborales no salariales, sino también la productividad laboral, de manera que en circunstancias de salarios reales crecientes la demanda laboral puede crecer, si la productividad aumenta aún más (Tokman y Martínez, 1997). Además, se ha mostrado que para las empresas del sector formal puede ser beneficioso pagar un salario por encima del equilibrio, para retener la fuerza laboral más productiva, aumentar el nivel de los *skills* específicos, garantizar relaciones laborales no conflictivas etc. y, de esta manera, aumentar la productividad (Riveros, 1993).

Segundo, a nivel sectorial, debido a la estructura de la demanda de bienes, la sustitución de factores en respuesta a cambios de los precios relativos puede no llevar a su plena utilización (Ramos, 1993). Adicionalmente, la integración en los mercados globales puede restringir las opciones tecnológicas ya que frecuentemente requiere la utilización de la tecnología *first best* lo que reduce el espacio para una combinación diferente de los factores.<sup>31</sup>

Tercero, a nivel macro, se ha planteado que, por el impacto de la masa salarial en la demanda global y en el crecimiento económico, una fuerte reducción del salario real puede incidir en un nivel más bajo de actividad económica y, por lo tanto, en un nivel más bajo de ocupación.<sup>32</sup>

Por lo tanto existen una serie de razones que inciden en las curvas de oferta y demanda laboral de tal manera que no se puede suponer a priori que en ausencia de distorsiones políticas en cada momento y en cada lugar exista un salario de equilibrio que garantice el pleno empleo (o, por lo menos, un claro movimiento hacia él). Además, la capacidad de generación de empleo es una variable en gran parte derivada del desempeño de los diferentes sectores y segmentos. Estos se caracterizan por una gran heterogeneidad la cual tiene su origen en la segmentación en los mercados de capital humano, capital físico, tecnología y bienes y que se expresa en el mercado laboral (Ramos, 1993). En este contexto surgiría una segmentación del mercado de trabajo donde - si bien existe cierta movilidad de mano de obra entre los segmentos - trabajadores con el mismo nivel de capital humano perciben remuneraciones diferentes (Márquez y Mezzera, 1988).<sup>33</sup>

Finalmente, lo que en el enfoque neoclásico se interpreta como distorsiones que inciden de manera negativa en el funcionamiento del mercado de trabajo, desde otra perspectiva forma parte de un conjunto de instituciones que surgen para reducir los costos de información y transacción y organizar la acción colectiva (Rodgers, 1993).<sup>34</sup> Estas instituciones obviamente tienen un impacto en la oferta, la demanda y la intermediación laboral y jugaron un papel importante en el funcionamiento de la regulación fordista.

## **2. La institucionalidad laboral del fordismo periférico y su debilitamiento**

Los mercados de trabajo se regulan por un conjunto de instituciones que organizan su funcionamiento. Las instituciones laborales, entendidas consecuentemente en un sentido amplio como reglas, son mucho más amplias que las normas legales, lo que el análisis del funcionamiento del mercado de trabajo y del impacto de ciertas reformas en él debe tener en cuenta. Además, muchas de ellas están fuertemente ligadas a características sociales y culturales de los diferentes países, por lo que pueden variar bastante entre sí y su transformación requiere más que simples reformas legales (Banuri y Amadeo, 1992).

Por las propias características del mercado de trabajo, la institucionalidad laboral debe cumplir con una doble finalidad:

- garantizar la eficiencia de este mercado,
- reforzar la posición de los actores estructuralmente menos fuertes en el mercado de trabajo y contribuir a condiciones de trabajo dignos (en un sentido amplio).

Como se planteó previamente, en el marco de la modalidad fordista de desarrollo de los países industrializados, la regulación del mercado de trabajo, con sus diferentes matices, jugó un papel importante cumpliendo en un alto grado con esta doble finalidad. Los dos componentes principales de esta regulación fueron la legislación laboral y las negociaciones colectivas. En el contexto de un amplio pacto nacional - tácito o explícito - entre empresas, trabajadores y sector público, estas regulaciones mejoraron las condiciones de trabajo (salarios reales crecientes, horario de trabajo decreciente, previsión contra desempleo, enfermedad e incapacidad, reglamentos sobre seguridad e higiene del trabajo etc.) y contribuyeron a aumentar la productividad del trabajo (capacitación, organización del trabajo). De esta manera, las políticas dirigidas al mercado de trabajo en el contexto de la regulación fordista incidieron de manera importante en otros mercados, tanto en la expansión de la oferta (sobre todo por el lado de la productividad), como en aquella de la demanda (salarios reales crecientes).

En el contexto de altas tasas de crecimiento económico, las restricciones de la flexibilidad de los mercados de trabajo generadas por ciertas regulaciones tuvieron un impacto limitado. Además, algunas de estas regulaciones más bien contribuyeron a mejorar el funcionamiento de estos mercados (fomento de la formación profesional, agencias de trabajo). En muchos casos fueron medidas políticas y concordadas entre los agentes socio-económicos que suavizaron los efectos por ejemplo de desequilibrios sectoriales en el mercado de trabajo (programas de re-capacitación, jubilación anticipada etc.).

Además, se planteó que los mercados de trabajo no pueden recibir el mismo tratamiento de otros mercados, debido a su función social de generar los ingresos para el mantenimiento de la gran mayoría de los hogares. Esta visión se cristalizó en la declaración de que "el trabajo no es una mercancía",<sup>35</sup> por lo que la regulación laboral tiene que tomar en cuenta otros factores más allá de la eficiencia del mercado de trabajo. A nivel internacional, esta actitud se plasmó en las actividades de la Organización Internacional del Trabajo. Protegiendo algunos derechos básicos e introduciendo estándares mínimos para las condiciones de trabajo, los orígenes de las normas internacionales del trabajo, aprobadas de manera tripartita, aspiran a evitar la mayor o menor explotación de la fuerza laboral incida determinadamente en la competitividad de las economías nacionales.<sup>36</sup>

En América Latina, en el contexto del surgimiento de la modalidad del fordismo periférico de desarrollo - con sus diferentes matices - se elaboraron regulaciones parecidas para los mercados laborales. Con ellas se pretendió crear un marco para el fuerte aumento del empleo asalariado en los sectores industrial y terciario y dar respuesta a las demandas de los sectores sociales emergentes (Candia, 1994). Así, de manera parecida a lo ocurrido en los países fordistas avanzados se crearon los instrumentos jurídicos para las relaciones laborales, reguladas tanto directamente por el sector público como por los convenios colectivos. Jugó un papel importante en los códigos de trabajo la noción de un desequilibrio estructural en los mercados de trabajo, que haría necesario una protección especial del trabajador. Entre las principales políticas públicas al respecto habría que mencionar las políticas de capacitación (para las cuales se formaron instituciones públicas especializadas), la política de salario mínimo y la intermediación en el mercado laboral.

Hay, sin embargo, algunos elementos que distinguían las experiencias latinoamericanas de las citadas anteriormente:

- La cobertura de las regulaciones se limitó a un sector mucho menor de la fuerza laboral.
- Las relaciones entre los principales agentes socio-económicos (sector público, empresarios, sindicatos), en muchos países fueron caracterizadas por un Estado populista que planteaba un pacto social bajo su liderazgo. En este contexto se dio una fuerte dependencia de los sindicatos de fuerzas políticas y/o el Estado, y se privilegiaron relativamente las negociaciones políticas a las laborales y la regulación legal frente a aquella negociada entre empresarios y sindicatos.
- La inestabilidad socio-política del fordismo periférico en algunos casos causó un movimiento cíclico en que las regulaciones fordistas-periféricas fueron sustituidas por regulaciones autoritarias y, más adelante, nuevamente reinstaladas.
- En países con una débil base productiva tipo fordismo periférico, y sistemas socio-políticos excluyentes, predominaron relaciones laborales autoritarias y represivas.

De esta manera, en muchos casos las regulaciones laborales fordistas generalmente no alcanzaron la estabilidad que las caracterizaba en el marco de los tácitos o explícitos pactos sociales de los países del fordismo de los países industrializados.

La crisis del fordismo provocó un cuestionamiento de las regulaciones surgidas durante este período. Específicamente se discute el efecto de las regulaciones laborales, sobre todo en el desempleo. Freeman (1993) analizó las principales posiciones al respecto y presentó la evidencia empírica, concentrándose en los países industrializados. Encontró, entre otro, que las instituciones criticadas como distorsiones raras veces impidieron un ajuste del mercado de trabajo, y que en diferentes países diferentes institucionalidades (desarrolladas en procesos socio-políticos marcados por las idiosincrasias de cada caso) han funcionado razonablemente bien. Esto indica que no son las características del mercado de trabajo que inciden decisivamente en el desempeño de una economía respecto al crecimiento, el empleo, etc.<sup>37</sup>

Estudios empíricos sobre países del "Tercer Mundo" confirman que no existe una relación estrecha entre las características de la institucionalidad del mercado de trabajo y el desempeño económico. Más bien diferentes sistemas de regulación pueden ser eficientes si son suficientemente flexibles y ajustados a las condiciones nacionales (Banuri y Amadeo, 1992; Horton, Kanbur y Mazumdar, 1994b).<sup>38</sup>

De todas maneras, existe un consenso bastante amplio de que el agotamiento de la modalidad de desarrollo anterior y los cambios de las condiciones económicas externas e internas requieren una adaptación de las regulaciones laborales diseñadas durante las décadas anteriores, las cuales ya no cumplen con el mandato de contribuir a la eficiencia en los mercados de trabajo. De hecho, en muchos países una parte de las regulaciones se debilita sin ser eliminadas explícitamente.<sup>39</sup> Como se ha subrayado en la discusión sobre el surgimiento de una modalidad de desarrollo posfordista, en ella la flexibilidad en el proceso productivo y en el proceso de acumulación juegan un papel clave lo que estimularía y requeriría la flexibilización de los mercados de trabajo internos y externos (Jessop, 1994). Sin embargo, no está claro cómo se perfila la institucionalidad laboral correspondiente, y ni siquiera si hay un sólo esquema que mejor se ajuste a la nueva modalidad de desarrollo.<sup>40</sup> El proceso de búsqueda a una nueva institucionalidad laboral se da tanto en los países industrializados como en el "Tercer Mundo".

### **3. Elementos de la discusión sobre los cambios en la institucionalidad laboral en América Latina**

Durante los años ochenta se observó que, a pesar de sistemas de regulación en muchos casos relativamente complejos, los mercados de trabajo de la región eran menos rígidos que lo que frecuentemente se suponía, tanto en relación con los salarios como en relación con los empleos. En muchos casos, se dio una flexibilización de hecho, debido al menor impacto de las políticas públicas en el mercado de trabajo (reducción de la participación del empleo público, debilitamiento de los salarios del sector público como salarios de referencia, fuertes caídas de los salarios mínimos reales) y al debilitamiento del poder sindical en el sector privado. Sobre todo en los años noventa, adicionalmente, varios de los países latinoamericanos han introducido reformas laborales durante los últimos años.

Hasta ahora, entonces, la institucionalidad laboral ha cambiado, en parte por procesos de flexibilización de hecho y en parte por reformas cuya meta principal ha sido flexibilizar el

mercado de trabajo por medio de la eliminación o transformación de normas específicas de la legislación laboral.

Sin embargo, pareciera que estos procesos todavía no han generado nuevos sistemas de institucionalidad laboral que cumplen plenamente con las dos metas mencionadas ni a un consenso sobre sus características. Por un lado, varias instituciones internacionales de cierto poder de definición, en los años noventa hacen hincapié en la necesidad de que los países latinoamericanos adopten reformas laborales con el fin de aumentar la eficiencia del mercado de trabajo y, de esta manera, contribuir a mejorar el funcionamiento de las economías de la región y, específicamente, a generar más empleo. Así, el BID constata que las reformas laborales quedaron detrás en relación con lo sucedido en otros mercados (IADB, 1996). Previamente, el Banco Mundial las incluía en el grupos de las reformas "de segunda generación" que estaría en la agenda de los años noventa (Burki y Edwards, 1995).

El argumento básico reside en que las regulaciones vigentes encarecen la mano de obra por encima del equilibrio, o en forma directa (p.ej. por el salario mínimo) o indirectamente (contribuciones sociales). A la vez reducen la capacidad de ajuste del mercado de trabajo, por ejemplo cuando - para el trabajador - la legislación premia la permanencia en un puesto específico y castiga la movilidad o cuando - para el empleador - los costos directos e indirectos de un despido desincentivan la contratación o favorecen una alta rotación.

De esta manera limitarían la flexibilidad del mercado de trabajo sobre todo en dos de sus aspectos:<sup>41</sup>

- la flexibilidad de los costos laborales, ya que los salarios no pueden ajustarse rápidamente a cambios en la oferta y demanda (absoluta o relativa) y las cargas no salariales encarecen los costos de mano de obra, con el efecto de causar desempleo, sobre todo para grupos "en el margen" (baja calificación, jóvenes) o afectados por contracciones sectoriales.
- la flexibilidad numérica externa, ya que las regulaciones de contratación y despido inciden en que las empresas emplean mano de obra por debajo de lo factible en el momento de expansión.

También la flexibilidad numérica interna (p.ej. respecto a las variaciones del horario de trabajo) y la flexibilidad funcional podrían verse limitadas si la legislación (p.ej. respecto a las horas extra) o las negociaciones colectivas (p.ej. respecto a las asignación de trabajo) obstaculizan el ajuste a cambios en los requerimientos del proceso productivo.

En resumen, las consecuencias principales de las limitaciones a la flexibilidad del mercado de trabajo serían una generación de empleo por debajo del potencial; ineficiencia en el ajuste del mercado de trabajo, sobre todo movilidad limitada de la fuerza de trabajo entre ocupaciones y ramas de actividad; limitaciones en la formación de capital humano; y una segmentación del mercado de trabajo entre un segmento formal, protegido por la legislación laboral y con salarios elevados, y un segmento informal, desprotegido y con ingresos bajos.

Por lo tanto, se requeriría reformas de la legislación laboral que incrementarían la flexibilidad del mercado de trabajo, sobre todo:<sup>42</sup>

- facilitar despidos y reducir sus costos;
- eliminar los salarios mínimos o, por lo menos utilizarlos en forma muy cautelosa;
- reducir los costos laborales no salariales, transformando las contribuciones a la seguridad social en ahorros privados de los trabajadores;
- introducir relaciones contractuales más flexibles (p.ej. de término fijo y de tiempo parcial);
- flexibilizar los mecanismos de determinación de salarios y condiciones laborales (horas de trabajo etc.); y
- concentrar las negociaciones laborales a nivel de la empresa.

Además, se plantea la necesidad de reorientar los sistemas de educación y capacitación hacia la demanda.

Frente a la posición de que la mejor política para solucionar los problemas de empleo es una desregulación máxima, desde otra perspectiva se plantea que la mejor respuesta a los retos que surgen en el contexto de los procesos de globalización es hacer la regulación más eficiente en vez de abolirla (ILO, 1995: 83-87), entre otros para evitar una carrera entre los países hacia la baja de los estándares laborales. Como se vio anteriormente, el escepticismo frente a, por lo menos, algunas de las medidas de desregulación propuestas se basa en una interpretación diferente del funcionamiento de los mercados de trabajo. Además, se cuestionan con base en datos empíricos varios de los supuestos fundamentales como que las regulaciones obstaculicen efectivamente los ajustes laborales, que exista una alta elasticidad empleo-salarios (OIT, 1996: 21) y que haya una relación directa y fuerte entre el nivel regulatorio y el dinamismo de la movilidad socio-laboral.<sup>43</sup> En este contexto, se hace énfasis en la importancia del crecimiento económico para la generación de empleo productivo y la importancia de otros mercados para alcanzar significativos aumentos en la inversión, el producto y el empleo (Ramos, 1993).<sup>44</sup>

Además, como ya se planteó, la legislación laboral y sus reformas forman parte del conjunto de instituciones laborales, las cuales se perciben como facilitadores de procesos organizativos del mercado de trabajo con efectos variados en la oferta, demanda e intermediación laboral, pero, también en las condiciones de trabajo, la productividad y en la distribución. Esto impide que una máxima desregulación laboral *a priori* represente una optimización de la eficiencia del mercado de trabajo. Más aún, como consecuencia de una desregulación extrema y frente a fallas en el mercado laboral,<sup>45</sup> una nueva institucionalidad tendería a emerger cuyas características dependen en gran parte del papel desigual que los diferentes agentes pueden jugar en el proceso de su definición y donde, por lo tanto, el resultado puede divergir de una regulación eficiente y sostenible que tome en cuenta lo específico del mercado de trabajo.

En una investigación empírica sobre el impacto de instituciones laborales en el crecimiento, el empleo total, el empleo manufacturero y los costos laborales en la industria manufacturera en América Latina, Rama (1995) encontró que el conjunto de rigideces en el

mercado de trabajo tiene un moderado impacto negativo. Específicamente, un elevado nivel del empleo público y de la sindicalización influyen negativamente en algunos de estas variables, mientras otros aspectos de la institucionalidad laboral muestran un impacto positivo.<sup>46</sup> Sin embargo, dado las debilidades metodológicas del análisis, el autor advierte que

*“...the main message of the paper is that labor market reforms should be approached with great humility. The results exhibit a substantial dose of ambiguity, to the extent that neither the distortionist nor the institutionalist views are clearly supported by the data.”* (Rama, 1995: 22).<sup>47</sup>

De todas maneras, la discusión entre los actores sociales y políticos no se enmarca entre la disyuntiva desregular el mercado de trabajo completamente vs. mantener los esquemas de regulación preexistentes,<sup>48</sup> sino se trata de desarrollar una institucionalidad eficiente y sostenible que, a la vez, tome en cuenta los cambios en las condiciones externas e internas y el carácter específico de este mercado.<sup>49</sup> Sin embargo, no existe consenso sobre el impacto de las instituciones laborales y, por lo tanto, de estas reformas en el funcionamiento del mercado de trabajo. Los principales campos de discusión al respecto parecen ser los siguientes.

- La relación entre las regulaciones y la flexibilidad laboral

En este contexto es importante recalcar que el grado de flexibilidad del mercado de trabajo no se deriva directamente del nivel regulatorio. Por ejemplo, a pesar de las regulaciones criticadas como excesivas, durante los años ochenta en muchos países latinoamericanos los salarios reales bajaron fuertemente y, en general, las regulaciones no han impedido las políticas de estabilización (Horton, Kanbur y Mazumdar 1994b; Plant, 1994). Además, una parte importante del mercado laboral no está cubierta por las regulaciones existentes. Finalmente, niveles de regulación demasiado altos en vez de limitar pueden estimular la flexibilidad en exceso, ya que pueden estimular en vez de restringir los contratos de trabajo de corta duración.

También hay que hacer hincapié que existen factores no vinculadas a la legislación laboral los cuales que inciden en la flexibilidad laboral. Así, p.ej., en la oferta laboral es cada vez más importante el capital humano, tanto general como específico. Una gran parte de las destrezas y aptitudes se generan en el sistema de educación y capacitación. La flexibilidad laboral entonces depende de la disponibilidad de una fuerza laboral que responda a los requerimientos de la producción. En caso de un mal ajuste se crean cuellos de botella, con una suboferta en algunas y una sobreoferta en otras ocupaciones o actividades y limitaciones respecto a la movilidad de la fuerza de trabajo.

- El impacto de las regulaciones y de una mayor flexibilidad laboral en el crecimiento del empleo y del producto

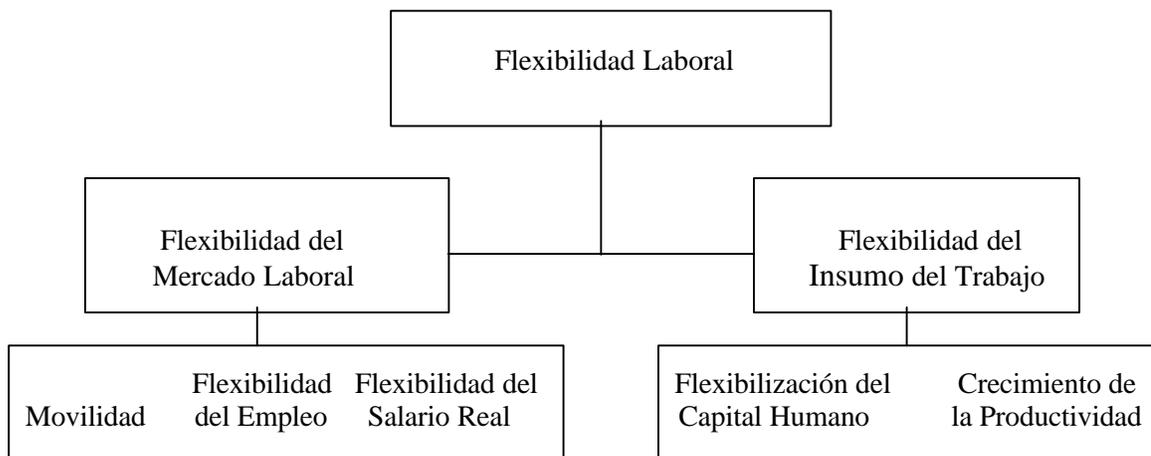
Como se ha discutido en el capítulo anterior, una máxima flexibilización del mercado de trabajo no necesariamente conduce al mejor resultado en términos económicos y sociales.

De todas maneras, la evaluación del impacto del nivel de flexibilidad en el desempeño es compleja ya que la flexibilidad laboral se expresa en diferentes formas y al respecto influyen una gran variedad de factores.

Así por ejemplo, para el caso de Costa Rica, Gindling y Berry (1992: 1612), en un estudio realizado para el Banco Mundial, encontraron que se logró un éxito razonable respecto a la estabilización y el ajuste "en un sistema cuyo mercado de trabajo funciona en un contexto institucional bastante distante del modelo de mercado libre." En contraste, Céspedes y Jiménez (1994) atribuyen el desempeño relativamente favorable de la economía costarricense durante el mismo período en parte precisamente a la flexibilidad del mercado de trabajo. De hecho, para su interpretación de la flexibilidad del mercado laboral los autores aplican definiciones diferentes. Así, Céspedes y Jiménez utilizan un criterio más amplio, incorporando la flexibilidad de la fuerza de trabajo, creada por los sistemas de educación, salud e infraestructura básica (ibid.: 7).

Para superar el problema analítico que consiste en vincular la flexibilidad laboral únicamente con las regulaciones en el mercado de trabajo, Amadeo y Camargo (1993) proponen diferenciar la flexibilidad del mercado laboral (que abarca la flexibilidad del empleo, la flexibilidad del salario real y la movilidad laboral) y la flexibilidad del insumo trabajo (con los elementos de la flexibilidad del capital humano y los mecanismos que aumentan la productividad a nivel micro) (gráfico 1).

**Gráfico 1**  
**COMPONENTES DE LA FLEXIBILIDAD LABORAL**



Fuente: Amadeo y Camargo (1993).

Con el ejemplo de Brasil muestran que el mercado laboral es flexible, como lo indica el nivel bajo del desempleo abierto y su corta duración media. Sin embargo, esta forma de flexibilidad, estimulada indirectamente por la legislación laboral, favorece contratos laborales de corto plazo, bajos niveles de inversión en capital humano y relaciones

laborales conflictivos. La flexibilidad del insumo trabajo, en contraste, estimularía la generación de capital humano y un mayor nivel de productividad, pero depende de relaciones laborales de más largo plazo. Como, por lo tanto, el nivel óptimo de la flexibilidad de empleo está situada por debajo del nivel máximo, las reformas laborales no deberían orientarse a abaratar el despido sino a estimular relaciones laborales más estables y participativas.

- Los efectos de la regulación en el transcurso del tiempo

El impacto de las regulaciones laborales y de sus reformas en la eficiencia del mercado de trabajo puede ser diferente, con la perspectiva de diferentes plazos. Por un lado, en cierto sentido la desregulación de ciertas normas puede tener un efecto negativo en el corto, pero más positivo en el más largo plazo. Por ejemplo, en un primer momento las empresas tienden a utilizar una reforma que facilita el despido como instrumento para deshacerse de trabajadores de un rendimiento bajo y aumentar la productividad marginal y media, con el efecto correspondiente para su planilla y el empleo agregado. Solamente a más largo plazo - y en un contexto económico favorable - la lógica de la reforma tendría efecto, en el sentido de que en momentos de expansión económica se contrata un mayor número de personal, en comparación con las circunstancias anteriores. Este efecto retrasado se observó en el caso de Chile, donde durante muchos años después de la reforma laboral desreguladora el desempleo se mantuvo a niveles muy altos, y no fue sino hacia finales de los años ochenta, que los efectos esperados tuvieron lugar, si bien con una parte importante del empleo generado de mala calidad y bajo condiciones precarias (Lagos, 1995).

Por otro lado, muchas de las instituciones en el mercado laboral pueden tener un impacto negativo en su eficiencia a corto plazo, pero pueden ser evaluadas positivamente en un plazo mayor. En este contexto, un mercado de trabajo desregulado podría favorecer la especialización en una producción basada en la abundancia de la mano de obra de baja calificación y remuneración y podría llevar a una carrera que busque la competitividad, bajando cada vez más los estándares laborales. En contraste, instituciones en el mercado de trabajo que incentivan una mejor capacitación y un crecimiento de la productividad y la remuneraciones a más largo plazo contribuirían a que el aparato productivo continuamente incorpore el cambio tecnológico. En este contexto hay que enfatizar la importancia de la estabilidad laboral y su impacto en el aprendizaje diario (*learning on the job*) para el crecimiento de la productividad. Así es que mientras que en países en vía de desarrollo la educación formal es el elemento principal del capital humano con respeto a la productividad laboral, en países desarrollados la experiencia laboral es relativamente más importante (Mazumdar, 1989: 75s).<sup>50</sup> La importancia de cierta estabilidad laboral también se refleja en una actitud aparentemente incoherente de ciertos sectores empresariales que a nivel político piden un máximo de flexibilización laboral, pero no la aplican en sus propias empresas (de la Garza Toledo/ Bouzas 1998).

Otro aspecto importante en este contexto hace referencia, nuevamente, a lo específico del mercado laboral. Debido al lugar central que tienen el trabajo para la vida humana, tanto en lo material como en lo mental, sus características trascienden el lugar de trabajo. Sin profundizar más en este tema, parece obvio que la evaluación subjetiva que tienen los miembros de la fuerza de trabajo de sus condiciones laborales impacte fuertemente en la convivencia social y la sostenibilidad de cualquier esquema socio-económico, abarcando estas condiciones laborales aspectos tan diversos como el horario de trabajo, las remuneraciones, la higiene laboral, la organización del trabajo y muchos otros más. En este contexto, la posibilidad de la organización de los trabajadores - formalmente reconocida mundialmente como un derecho fundamental - y su participación en la definición de estos aspectos va más allá de ser un instrumento para aumentar la productividad laboral y, por supuesto, mucho más allá de ser una simple distorsión para el funcionamiento eficiente de un mercado.

Desde el punto de vista de una economía política del mercado de trabajo, entonces, las condiciones y características de la organización sindical no solamente juegan un papel importante en los cambios de las regulaciones laborales,<sup>51</sup> sino también en el desarrollo de un consenso social básico que es una importante condición de la sostenibilidad de las reformas.

Para concluir, como en muchas otras áreas, el desarrollo de un marco regulatorio posfordista que dé respuestas a los factores de crisis que condujeron al fin del fordismo en muchos países requiere cambios en la institucionalidad laboral. Estos cambios no pueden seguir una pauta única y, si bien las características emergentes de un marco de regulación posfordista indican que una mayor flexibilidad es un elemento muy importante en este contexto, el hecho de que son varios los componentes que influyen en la flexibilidad laboral y que sus consecuencias son múltiples, y a veces contradictorias, indica que las reformas no pueden seguir un criterio único en el supuesto de que una mayor desregulación conduce a una mayor eficiencia y un mayor bienestar.

#### **4. Reformas laborales y otros cambios en la institucionalidad laboral en los años noventa**

A continuación se revisa brevemente la evidencia sobre los cambios en la institucionalidad laboral en los años noventa, empezando por la legislación laboral y después haciendo referencia al tema de la sindicalización y la negociación colectiva y las prácticas intra-firma.

En la discusión regional frecuentemente se plantea que la legislación laboral ha sido una de las áreas donde los países de la región han introducido menos reformas (IADB, 1996). Sin embargo, una revisión más detallada muestra que muchos países sí han modificado sus leyes. De hecho, durante los años ochenta y la primera mitad de los años noventa una serie de países de la región introdujo cambios en su legislación laboral. A continuación se presentan los rasgos principales de estas reformas:<sup>52</sup>

- En **Argentina**, después de 1983 se reestablecieron algunos derechos sindicales (negociación colectiva), restringidos por la dictadura militar. En los años noventa se

tomaron varias medidas dirigidas principalmente a reducir la influencia sindical al nivel sectorial y flexibilizar las normativas de contratación y despido. La reforma de 1991 creó varios tipos de contratos de duración determinada y estableció un procedimiento de prevención y control de despidos colectivos. Además, se estableció un seguro de desempleo, el cual, sin embargo, cubre solamente un porcentaje muy reducido de los desempleados. En 1995 se introdujeron dos reformas, una de las cuales regula la aplicación de los períodos de prueba (de un máximo de seis meses), el trabajo a tiempo parcial y la contratación de duración determinada (incluyendo contratos de aprendizaje), mientras la otra se refiere a las empresas con menos de cuarenta trabajadores. Para ellas se amplían las facilidades de utilizar la contratación de duración determinada (no requieren convenio colectivo), se limita el período de preaviso a un mes para todos los trabajadores, y se facilita que la negociación colectiva flexibilice algunos aspectos respecto a la licencia anual, el aguinaldo y el régimen de extinción del contrato de trabajo. En 1998 se aprobó una ley que reduce las indemnizaciones por despido, elimina los contratos por tiempos cortos y confirma la posición de los sindicatos en la negociación colectiva.

- En **Bolivia**, en el contexto de las reformas llevadas a cabo desde 1985, el gobierno se retiró de las negociaciones salariales, donde previamente había jugado un papel importante. Se consolidó la estructura salarial eliminando el complejo sistema de bonos pagados adicionalmente al salario base. Además, se reformó la legislación laboral para facilitar el despido.
- En **Brasil**, en 1986 se creó un seguro de desempleo, cuya cobertura se amplió considerablemente en 1990. Con la Constitución de 1988 se introdujeron el preaviso de despido de 30 días y la indemnización en casos de despidos sin causa. Con ello se limitaron las determinaciones altamente flexibilizadoras estipuladas en torno a la creación del Fondo de garantía de tiempo de servicios en 1966. A la vez, se redujeron las horas máximas de trabajo semanal, se aumentó el pago de horas extra-ordinarias y se introdujeron otros componentes protectores para los trabajadores. Además, se reforzó la organización sindical y el derecho a la huelga. Por otro lado, en el marco del Plan Real se abolió la indexación salarial a la inflación pasada, vigente desde los años sesenta. En 1998 se amplió la posibilidad de establecer contratos de plazo determinado y se introdujo la modalidad del banco de horas para la compensación de horas extra y de horas no trabajadas. Ambas innovaciones son sujetos a la negociación colectiva.
- La legislación laboral de **Chile** que se creó desde finales de los años setenta se orientó a alcanzar un máximo de flexibilidad en el mercado de trabajo. Así, se limitaron las negociaciones colectivas al nivel de la empresa, se estimularon la formación de varios sindicatos por empresa (dentro de un contexto general que dificultaba la sindicalización), se facilitaron y abarataron los despidos (p.ej. facilitando el despido por decisión unilateral del empleador sin declaración de causa) y se eliminó la indexación salarial. Después del retorno a la democracia, se introdujeron reformas que restringieron los períodos para contratos de duración determinada, redefinieron las condiciones de despido e

indemnizaciones, reforzaron el derecho de sindicalización y facilitaron la posibilidad de negociaciones inter-empresa (en caso de acuerdo de las partes), entre otros. El establecimiento de un seguro de desempleo se encuentra en discusión, igual que otras reformas propuestas por el ejecutivo (entre ellas la ampliación de la negociación colectiva a trabajadores temporeros y sindicatos inter-empresas y el impedimento para la sustitución de trabajadores en huelga).

- En 1990 se llevó a cabo una reforma laboral en **Colombia** entre cuyos rasgos principales se encuentran la introducción de contratos de duración determinada y su regulación, la determinación del ámbito de trabajo de las agencias de trabajo temporal, la supresión de la reintegración forzada de los trabajadores con diez años de servicios en caso de despido sin causa justa, la regulación de los despidos colectivos, la creación de fondos de cesantía que se nutren de cuentas individuales y son administradas por empresas especializadas, algunos cambios en la jornada de trabajo y en la licencia por maternidad, y cierto reforzamiento de la capacidad negociadora sindical.
- A partir de 1991 se reformó profundamente la legislación laboral del **Perú**. Los cambios principales abarcan la creación de cuentas individuales para el caso del desempleo (pagándose una indemnización solamente en caso de despido sin causa justa), la derogación del reintegro obligatorio en caso de despido injustificado, un aumento de la flexibilidad interna (cambio flexible de jornadas y del día semanal de descanso), la eliminación de la negociación del reglamento interno con el sindicato, la ampliación del período de prueba, la introducción de varias formas de contratación de duración determinada y de contratos de aprendizaje, la regulación de la subcontratación y de las empresas de trabajo temporal. Además, se limitó fuertemente la participación de los trabajadores en la propiedad, gestión y utilidades de las empresas, introducida a la legislación laboral en los años setenta.

En Costa Rica se introdujeron regulaciones sobre la contratación de grupos específicos, los derechos de las mujeres y el fuero sindical (CEPAL, 1996: 159). Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, México y Perú, además, han reformado su sistema de pensiones. Si bien los nuevos sistemas varían entre sí, tienen como componente común empresas privadas que administran las contribuciones de los asegurados en cuentas individuales.<sup>53</sup>

En resumen, las reformas introducidas durante los últimos años hacen énfasis en ampliar la gama de contratos disponibles, añadiendo al contrato "típico" de duración indeterminada una serie de contratos de duración determinada, ampliando el uso del período de prueba y facilitando modalidades de subcontratación. La segunda tendencia consiste en el abaratamiento del despido, destacándose como medidas la ampliación de la definición del despido por causa justa y la introducción de sistemas de protección al desempleo por medio de cuentas individuales. Una tercera tendencia en la misma dirección consistía en una reducción del impacto del salario mínimo por medio de una política salarial "conservadora", de manera que en la mayoría de los países de la región en 1995 los salarios mínimos reales se encuentran claramente por debajo del nivel alcanzado en 1980 (CEPAL, 1998) y se amplió la brecha entre los salarios mínimos y los

salarios medios.<sup>54</sup> Finalmente, está bajando la participación del empleo público, con lo que se reduce el impacto que sus condiciones laborales puedan tener en las negociaciones del mercado de trabajo en general. De esta manera, las reformas se dirigieron, principalmente, a aumentar la flexibilidad numérica externa y, en un grado un poco menor, la flexibilidad de los costos laborales y la flexibilidad de numérica interna.

Sin embargo, como advierte un estudio de la OIT (1994) sobre las reformas laborales en la región, los cambios en estas áreas no significan una flexibilización generalizada, ni a nivel regional, ni como modelo único dentro de los diferentes países. Por ejemplo, durante la primera mitad de los años noventa los cambios legales estimularon un reforzamiento de la organización sindical en Brasil, Chile y Colombia mientras la debilitaron en Argentina y Perú. En varios países las reformas incluyeron simultáneamente medidas de flexibilización y de protección laboral de grupos específicos, como mujeres, trabajadores temporales y trabajadores a domicilio (CEPAL, 1996: 140). Específicamente en Chile se revirtieron algunas de las medidas desreguladoras de los años ochenta. De esta manera se registró cierta tendencia de reforzar diferentes elementos de flexibilidad en el mercado de trabajo, pero a mediados de los años noventa la legislación laboral de los países de la región muestra convergencia en algunos aspectos y divergencia en otros.<sup>55</sup>

En los procesos de integración regional se plantean en algunos casos el cumplimiento de las normas nacionales de los países involucrados (TLCAN/ NAFTA) o – en forma muy inicial – la importancia de su homogenización (Mercosur). Sin embargo, hasta ahora ninguno de los casos ha tenido un impacto fuerte en la legislación laboral de los países de la región. Hay cierta resistencia en contra de vincular el tema de la institucionalidad laboral con el tema comercial debido a que se lo ve como la imposición de obstáculos contra el aprovechamiento de ventajas comparativas (SELA, 1994); sin embargo, hay situaciones donde es difícil rechazar una condicionalidad negociada cuyo interés es la defensa de niveles básicos de derechos laborales.<sup>56</sup>

En otra área de la institucionalidad laboral, en muchos países se ha registrado un descenso del nivel de sindicalización.<sup>57</sup> Entre los factores que contribuyeron a ello se puede mencionar:<sup>58</sup>

- la represión contra el movimiento sindical durante períodos de dictaduras militares y la crisis económica de los años ochenta redujeron la afiliación a los sindicatos,
- cambios de la legislación que redujeron el campo de acción sindical,
- la deslegitimización que han sufrido ciertos sindicatos por sus estrechos vínculos con partidos políticos y por prácticas poco transparentes,
- la orientación vigente en varios países de los sindicatos de dirigir sus reivindicaciones al Estado y no a los empresarios, actitud crecientemente obsoleta en el contexto de la nueva modalidad de desarrollo,
- la reorganización de la estructura productiva que aumenta el peso de la pequeña y mediana empresa, donde la organización sindical es más difícil, y aumenta el papel de ocupaciones que no corresponden a la pauta tradicional de la membresía sindical (profesional y técnicos, administrativos etc.).

- la reducción del empleo público, donde en algunos casos los niveles de sindicalización eran elevados.

A pesar de estas limitaciones, se ha planteado que una modernización de las relaciones laborales acorde con las nuevas condiciones económicas requiere un reforzamiento de la capacidad de los trabajadores para la negociación colectiva y una menor injerencia del Estado en la definición de las condiciones de trabajo. De esta manera se eliminarían distorsiones del mercado de trabajo introducidas por el sector público y se harían más eficientes las relaciones laborales, sobre todo si la negociaciones colectivas se dieran a nivel de la empresa (World Bank, 1995: 79-85). De hecho, en los últimos años se han introducido innovaciones en la negociación colectiva a nivel de empresas que abarcan una gran gama de temas de las relaciones laborales.<sup>59</sup>

Sin embargo, habría que tener presente que una gran parte de los ocupados no trabajan en empresas de un tamaño mínimo que permitiría la organización de los trabajadores y la eficiente representación de sus intereses.<sup>60</sup> A ello contribuyen los procesos de subcontratación, tanto de actividades complementarias como de segmentos del proceso productivo como tal, donde las relaciones laborales son muy diferentes para los trabajadores de las empresas “núcleo” y los trabajadores de otras empresas de la red productiva (Echeverría y Uribe, 1998).

Por lo tanto, aunque en muchos países parece importante una mayor independencia de los sindicatos de estructuras estatales e intereses partidistas para que puedan cumplir de mejor manera con sus objetivos, y la flexibilización de los niveles de negociación pueda contribuir a mejorar la productividad y los salarios y condiciones laborales en general a la vez, al sector público corresponde seguir jugando un importante papel de regulación. Sin embargo, a este respecto en muchos países hay múltiples acciones pendientes para mejorar la eficiencia de las instancias públicas (Tokman, 1994).

De todas maneras, la futura institucionalidad laboral aparentemente se basaría en una eficiente combinación de instrumentos de negociación colectiva y de regulación pública. Como se ha planteado previamente, los resultados serán variados entre los países, ya que las características de cada país los determinan fuertemente.

La misma multiplicidad de experiencias se registran a nivel de empresas. La importancia del análisis de la institucionalidad laboral en este nivel surge del espacio que la legislación laboral – en contraste con ciertas apreciaciones - frecuentemente ofrece para prácticas muy variadas (de la Garza Toledo/ Bouzas 1998). A este respecto, se ha encontrado que no existen prácticas únicas de la organización del trabajo y de las relaciones laborales que demuestren ser las más adecuadas para desarrollar procesos de producción eficientes y sustentables.<sup>61</sup> Sin embargo, mientras un grupo relativamente pequeño de empresas se encuentra en un proceso continuo de búsqueda de mejorar estos aspectos e involucra de mayor o menor manera a los trabajadores a este proceso, aparentemente todavía predominan visiones jerárquicas de la organización laboral que subvaloran el papel de la fuerza laboral para los esfuerzos de mejorar el desempeño económico de las empresas y que entiende la flexibilización como proceso unilateral de desregulación. Es así que la modernización tecnológica y organizativa de muchas empresas no

se está haciendo hace con la participación de los trabajadores, a pesar de sus implicaciones para los requerimientos respecto a las capacidades y el involucramiento de los trabajadores.<sup>62</sup>

Otra expresión de esta visión demasiado orientada al corto plazo que aparentemente todavía es bastante generalizada, es la poca importancia que se dé a la formación profesional y el bajo uso de facilidades correspondientes. Así, el Director General de Capacitación y Productividad de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de México constata que hay los siguientes obstáculos para ampliar y mejorar la capacitación (Hernández Meneses, 1997):

- ”- existe la percepción de que es relativamente costosa, porque el trabajador capacitado puede ser contratado por una empresa que no realizó la inversión;
- el trabajador no percibe una remuneración adecuada que compense su esfuerzo (...);
- falta de infraestructura adecuada y recursos económicos;
- niveles relativamente bajos de educación básica, y
- una cultura empresarial en general muy poco desarrollada.”<sup>63</sup>

En resumen, existe un amplio consenso de que muchas de las regulaciones laborales que surgieron en el contexto del fordismo periférico no se ajustan a las nuevas condiciones económicas externas ni internas. Esto no significa que la respuesta debe ser la desregulación extrema, ya que hay una serie de consideraciones sobre el funcionamiento de los mercados y la sostenibilidad socioeconómica de un modelo de crecimiento que subrayan la importancia de una regulación adecuada. De todas maneras, la institucionalidad laboral que reemplace a aquella del fordismo periférico aún no está definida. La multiplicidad de experiencias observadas al respecto dentro de la estructura productiva heterogénea de la región hace pensar que – como en el período anterior - difícilmente se impondrán prácticas laborales únicas. Además, hay que tener en cuenta que el mercado de trabajo se distingue de otros mercados y que sus instituciones son resultados de procesos políticos y culturales específicos de cada país, por lo que probablemente será poco eficiente tratar de imponer un esquema único de regulación a países muy diferentes.

#### IV. CONCLUSIONES

Durante las décadas de la posguerra en los países industrializados se desarrolló una modalidad de desarrollo que generó niveles de riqueza e integración social no vistos. Esta, denominada fordismo, se caracterizó, entre otros, por una producción estandarizada, intensiva en mano de obra y con importantes aumentos de la productividad. En base a pactos sociales implícitos o explícitos y fomentados por la política social, crecieron continuamente los salarios reales y los ingresos no laborales de gran parte de la población, transformando la demanda interna masiva en un importante motor del crecimiento. La política tuvo un fuerte sesgo incluyente (modelos políticos representativos, una política económica que tuvo el pleno empleo entre uno de sus objetivos, ampliación del acceso de la población a niveles cada vez más elevados de educación y salud, etc.). Los esquemas de regulación desarrollados en los diferentes países, con características específicas, posibilitaron este crecimiento dinámico de la producción y productividad y su sostenibilidad socio-económica durante un período prolongado.

Afuera de los países industrializados, específicamente en muchos países latinoamericanos, se trató de introducir esquemas de regulación similares. Sin embargo, la heterogeneidad de la estructura productiva obstaculizó estos esfuerzos, con lo que se desarrolló un fordismo periférico que padecía problemas estructurales y donde los mecanismos de integración política, económica y social solamente abarcaron partes limitadas de la población.

Las transformaciones tecnológicas, económicas, políticas, sociales e ideológicas que surgieron en los años setenta y que tomaron fuerza en la década siguiente, agotaron ciertos elementos claves del fordismo, lo que se vio expresado en los países de la OCDE en menores tasas de crecimiento económico, en el resurgimiento de la inflación y del desempleo así como en la presencia de crisis fiscales. La manera de organizar la producción del fordismo también perdió competitividad al surgir tecnologías muchos más flexibles que las prevalecientes. En este contexto, creció la presión para desarmar el sistema de regulación creado en el fordismo y, bajo el liderazgo de concepciones neoliberales, se promovieron las ventajas de la desregulación.

Los mercados de trabajo de los países de la OCDE no quedaron aislados de estas transformaciones y, con diferentes características y envergaduras, se revisaron los mecanismos de regulación vigentes en los distintos niveles de la institucionalidad laboral: desde las prácticas de organización laboral en las fábricas hasta la legislación laboral.

En América Latina, durante la crisis de los años ochenta, los débiles factores de integración socio-laboral perdieron aún más vigor, tanto en el mercado de trabajo como tal (por medio de la generación de empleo productivo) como a nivel institucional. Específicamente,

varios componentes integrativos de la institucionalidad laboral del fordismo periférico – aún antes vigentes sólo para una parte de la población - perdieron efectividad. Así, por ejemplo, en muchos países los salarios mínimos bajaron fuertemente en términos reales y perdieron su peso como orientadores de los salarios a negociar, los sistemas tradicionales de seguridad social entraron en crisis financieras y los sindicatos perdieron fuerza de negociación.

Hacia finales de los años noventa, después de avances en el desarme del marco regulatorio previo por un lado, y experiencias críticas con regulaciones ineficientes en diferentes mercados por el otro, la discusión global se centró en mayor grado en las características de la nueva regulación, que debería ser adecuada para las nuevas circunstancias económicas y políticas, más que en poner énfasis a la desregulación. Esto también es el reto respecto al mercado de trabajo donde, más que alcanzar una desregulación completa, se introdujeron cambios de mayor o menor envergadura en la institucionalidad laboral existente. En este mercado se complica encontrar la regulación adecuada adicionalmente, por la característica específica del mercado de trabajo como institución social y su doble objetivo de contribuir a la eficiencia del mismo y de proteger a los actores menos fuertes y competitivos.

En consecuencia, todavía no se ha desarrollado una nueva modalidad de regulación posfordista. Específicamente, en el caso de la institucionalidad laboral, en un contexto de gran y posiblemente creciente heterogeneidad de la estructura ocupacional, hasta ahora ni en los países industrializados ni en los de América Latina ha surgido un nuevo esquema de regulación laboral que pueda ser generalizable. Más bien, el análisis de los cambios de la institucionalidad laboral mostró que éstos han reflejado, y a la vez han reforzado, los procesos de heterogeneización de la estructura ocupacional.<sup>64</sup> Los *reflejaron* en el sentido que los cambios en el ámbito económico han influido en múltiples maneras en las instituciones laborales, como por ejemplo en las prácticas a nivel de empresa, en la organización sindical y en la cobertura de la legislación. Así, en la actualidad coexisten relaciones laborales participativas de diferentes tipos con relaciones neo-tayloristas y hasta con condiciones laborales precarias, como son frecuentes en la sub-contratación y el trabajo a domicilio, a veces con vínculos entre ellas a lo largo de una cadena de producción.

Pero los cambios en la institucionalidad laboral también *reforzaron* los procesos de heterogeneización de la estructura ocupacional, sobre todo al flexibilizar las regulaciones sobre la contratación y el despido. En algunos casos se ha descentralizado la institucionalidad laboral, traspasando el nivel de negociación al nivel de las empresas. Estos cambios tendieron a aumentar la eficiencia a corto plazo, ya que las empresas pueden disponer de una forma más flexible de la fuerza laboral según sus necesidades. También favorecieron a ciertos grupos de trabajadores, como por ejemplo en los casos en que nuevas formas contractuales facilitan el acceso e puestos de trabajo remunerados a personas que buscan un empleo a tiempo parcial y/o a plazo determinado, o en casos en que se desarrollan relaciones laborales nuevas y más participativas.

Sin embargo, bajo el criterio que las instituciones del mercado de trabajo tienen el doble objetivo de contribuir a la eficiencia de su mercado y proteger a los actores estructuralmente desfavorecidos, éstas cumplen un papel de cohesión social. Una descentralización extrema de la

institucionalidad laboral puede ser útil para empresas y trabajadores de mayor nivel de productividad, pero en el contexto de una creciente informalización deja fuera de la institucionalidad laboral a un contingente cada vez mayor de trabajadores. En este sentido se requiere de una mayor eficiencia de la institucionalidad laboral pública. Finalmente, los procesos de globalización y el surgimiento de bloques comerciales regionales crean la necesidad de reforzar la regulación supranacional.

La importancia de articular los diferentes niveles y actores también surge de conflictos potenciales entre el impacto de ciertos cambios a corto plazo (favorecidos en tendencia por una institucionalidad muy descentralizada) y los requerimientos de más largo plazo. Por ejemplo, el contraste entre elevados niveles tecnológicos y la poca atención dada a la capacitación de los trabajadores, que se observan en diferentes actividades,<sup>65</sup> en un marco cada vez más competitivo difícilmente es sostenible a través del tiempo, ya que el aprovechamiento adecuado de nuevas tecnologías requiere una fuerza laboral capacitada.

Respecto al avance hacia una nueva institucionalidad laboral que contribuya efectivamente a la estabilidad y sostenibilidad de la nueva modalidad de desarrollo, hasta bien avanzados los años noventa en algunos países parece prevalecer un “mal equilibrio”. Por un lado, algunas de las fuerzas que abogan por cambios en la institucionalidad laboral lo hacen desde una visión exageradamente desreguladora. Desde esta perspectiva se miden los avances en términos de reducir costo del trabajo (por ejemplo, bajar el pago de las horas extra y las contribuciones a la seguridad social) y del despido y de la flexibilidad en la contratación (BID, 1997; Lora, 1997). En algunos países se han llevado a cabo reformas en este sentido bajo un autoritarismo político. La flexibilización de los contratos han incidido en una precarización de muchos puestos de trabajo.<sup>66</sup> En muchas empresas prevalece un espíritu jerárquico que no favorece relaciones obrero-patronales participativas. Frente a esta identificación de una reforma de la institucionalidad laboral con medidas que en general empeoran las condiciones de las personas ocupadas – aunque se argumente que favorecen a los desocupados – y de actitudes negativas para un esfuerzo conjunto de redefinir las relaciones laborales acorde a las nuevas condiciones socio-económicas, no es de extrañarse que la respuesta sindical a las reformas propuestas frecuentemente es una defensa del *status quo*. En estos casos se puede constatar que todavía no existen las condiciones para un esfuerzo mancomunado entre los agentes principales – empresarios, trabajadores, Estado – para realizar una transformación en el mercado de trabajo que cumpla con el mencionado doble objetivo de la institucionalidad laboral bajo las nuevas circunstancias.

Sin embargo, en la región también hay experiencias alentadoras. Entre ellas se puede mencionar esfuerzos de concertación tripartita, nuevas actitudes respecto al papel de la capacitación, ejemplos de adaptación de las relaciones laborales a nivel de empresa, el énfasis en el vínculo entre la evolución de la productividad y los salarios, nuevas modalidades de convenios colectivos y otros más.

De todas maneras, los complejos procesos políticos y sociales a los que está sujeto el nuevo marco regulatorio en diferentes niveles, generarán un alto grado de diversidad dentro y

entre países, lo que no excluye el surgimiento de pautas comunes en respuesta a retos similares. En este contexto surge una serie de interrogantes sobre las políticas necesarias para mejorar el desempeño de la región en términos laborales. A pesar de ciertos avances en el desarrollo de políticas que caracterizarían el modo de regulación posfordista, no se ha llegado a respuestas a estos interrogantes:

- ¿Cómo se puede armonizar la necesidad de mejorar la competitividad sistémica de los países de la región y su impacto en la demanda laboral con las necesidades de trabajo e ingresos laborales de la población económicamente activa?
- ¿Cómo se puede avanzar hacia la reducción de la alta heterogeneidad y fuerte polarización en los mercados de trabajo?
- ¿Cuáles serían las características de una institucionalidad laboral acorde con las nuevas condiciones económicas y que cumpla con el doble objetivo de contribuir a la eficiencia del mercado de trabajo y de proteger a los actores estructuralmente menos fuertes en este mercado?

### **Notas**

## BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, Lais 1997, "Cadenas productivas, innovación tecnológica y empleo", en Francisco León/ Lais Abramo/ Luis Riveros, *Las reformas sociales en acción: empleo*, Serie Políticas Sociales, núm. 19, CEPAL, Santiago de Chile, pp.17-27
- Abramo, Lais/ Alberto Cuevas (eds.) 1992, *Negociación colectiva y sindicatos*, El sindicalismo latinoamericano en los 90, Volumen II, Santiago: ISCOS, CISL, CLACSO
- Aglietta, Michel 1979 (orig. 1976), *A Theory of Capitalist Regulation. The US Experience*, London/ New York: Verso
- Amadeo, Edward J./ José Marcio Camargo 1993, "Flexibilidad laboral, productividad y ajuste", en *Boletín Sociográfico*, no.26, diciembre, pp.25-40
- Amadeo, Edward/ José Márcio Camargo 1995, "The Brazilian Labour Market", mimeo
- Amin, Ash 1994a, "Post-Fordism: Models, Fantasies and Phantoms of Transition", en Amin 1994b, pp.1-39
- Amin, Ash (ed.) 1994b, *Post-Fordism. A Reader*, Oxford/ Cambridge: Blackwell
- Banco Mundial 1986, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1986*, Washington D.C.
- Banco Mundial 1990, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990*, Washington D.C.
- Banco Mundial 1995, *Reformas laborales y económicas en América Latina y el Caribe, Informe sobre el desarrollo mundial 1995: Perspectivas regionales*, Washington D.C.
- Banuri, Tariq/ Edward J. Amadeo 1992, "Mundos dentro del Tercer Mundo: Instituciones del mercado de trabajo en Asia y en la América Latina", en *El Trimestre Económico*, vol.LIX(4), no.236, pp.657-723
- Benería, Lourdes 1991, "Structural adjustment, the labour market and the household: The case of Mexico", en Guy Standing/ Victor Tokman (eds.): *Towards social adjustment. Labour market issues in structural adjustment*, Geneva: ILO, pp.161-183
- BID 1997: *Progreso económico y social en América Latina*, edición 1997, Washington, D.C.
- Boyer, Robert 1994, "Las alternativas al fordismo. De los años 80 al siglo XXI", en G. Benko/ A. Lipietz (comp.): *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, Valencia: Ed. Alfonso el Magnánimo

- Bradford Jr., Colin I. 1994 (ed.), *The New Paradigm of Systemic Competitiveness: Toward More Integrated Policies In Latin America*, Paris: OECD
- Braga, Carlos A. Primo 1996, "La internacionalización de los servicios y los países en desarrollo", en *Finanzas & Desarrollo*, Vol.33, No.1, pp.34-37
- Burki, Shahid Javed/ Sebastián Edwards 1995, *Latin America After Mexico: Quickening the Pace*, World Bank, Washington D.C.
- Calcagnbo, Eric 1990, "Evolución y actualidad de los estilos de desarrollo" en *Revista de la CEPAL*, no.42, pp.55-67
- Candia, José Miguel 1994, "Gestión pública y mercado de trabajo en América Latina", en *Economía & Trabajo*, Año II, No.4, pp.161-174
- Carneiro, Francisco G./ Andrew Henley 1998, "Wage Determination in Brasil: The Growth of Union Bargaining Power and Informal Employment", en *The Journal of Development Studies*, Vol.34, No.4, April, pp.117-138
- Castiglia, Miguel Angel/ Daniel Martínez/ Jaime Mezzera 1994, *Sector Informal Urbano. Su contribución al producto*, Cuaderno de Ciencias Sociales 73, FLACSO-Costa Rica, San José
- Catalano, Ana María 1993, "La crisis de representación de los sindicatos. Del esencialismo de clase a la función comunicativa", en *Nueva Sociedad*, no.124, marzo-abril, pp.122-134
- CEPAL 1996, *Panorama Social de América Latina*, Edición 1996, Santiago
- CEPAL 1998, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1997-1998*, Santiago
- Céspedes S., Víctor Hugo/ Ronulfo Jiménez R. 1994, *Apertura comercial y mercado laboral en Costa Rica*, San José: Academia de Centroamérica/ CINDE
- Chang, Ha-Joon 1995, "The Evolution of Perspectives of Regulation in the Postwar Era", EDI Working Paper, Washington: World Bank
- Coriat, B. 1990, *L'atelier et le robot. Essai sur le fordisme et la production en masse à l'age de l'electronique*, Paris: Christian Bourgeois, citado en Pérez Sáinz 1994
- Cortázar, René 1993, *Política laboral en el Chile democrático. Avances y desafíos en los noventa*, Santiago: Dolmen
- Echeverría, Magdalena/ Gonzalo Herrera 1995, *Innovaciones y trabajo en empresas manufactureras chilenas: La visión sindical*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, no.12, Lima
- Echeverría, Magdalena/ Verónica Uribe 1998, *Condiciones de trabajo en sistemas de subcontratación*, OIT, ETM-Santiago, no.81, Santiago
- Edwards, Sebastián 1988, "Terms of Trade, Tariffs, and Labor Market Adjustment in Developing Countries", en *The World Bank Economic Review*, vol.2, no.2, pp.165-185

- Elam, Mark 1994, "Puzzling out the Post-Fordist Debate: Technology, Markets and Institutions", en Amin 1994b, pp.43-70
- Esser, Klaus/ Wolfgang Hillebrand/ Dirk Messner/ Jörg Meyer-Stamer 1996, "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política", en *Revista de la CEPAL*, No. 59, pp.39-52
- Feldman, Silvio 1995, "Informe sobre las regulaciones y performance económica en Argentina", versión preliminar, mimeo
- Fields, Gary 1994, "Changing Labor Market Conditions and Economic Development in Hong Kong, the Republic of Korea, Singapore, and Taiwan, China", en *The World Bank Economic Review*, vol.8, no.3, pp.395-414
- Freeman, Richard B. 1993, "Labor Market Institutions and Policies: Help or Hindrance to Economic Development?", en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*, Washington, pp.117-144
- Fröbel, Folker/ Jürgen Heinrichs/ Otto Kreye 1980, *The New International Division of Labour*, Cambridge: Cambridge University Press
- García, Pablo 1995, "Empleo y participación en Chile", en *Colección Estudios CIEPLAN*, No. 41, pp.7-40
- de la Garza Toledo, Enrique 1997, "La flexibilidad del trabajo en América Latina", en *Revista Latinoamericana de Estudios de Trabajo*, año 3, no.5, pp.129-157
- de la Garza Toledo, Enrique/ Alfonso Bouzas 1998: *La flexibilidad del trabajo en México: una visión actualizada*, "Right Versus Efficiency" Paper Series, no.4, The Institute of Latin American and Iberian Studies, Columbia University
- Gindling, T.H./ Albert Berry 1992, "The Performance of the Labor Market during Recession and Structural Adjustment: Costa Rica in the 1980s", en *World Development*, Vol.20, No.11, pp.1599-1616
- Godio, Julio 1991: "Reflexiones sobre los desafíos actuales del sindicalismo", Serie *Crítica & Comunicación*, No.5, OIT, Oficina Regional para América y el Caribe, Lima
- Goodman, David/ Michael Watts 1994, "Reconfiguring the Rural or Fording the Divide?: Capitalist Restructuring and the Global Agro-Food System", en *The Journal of Peasant Studies*, Vol.22, No.1, Oct., pp.1-49
- Guasch, J.Luis 1996, "La reforma laboral y la creación de empleo: el programa inconcluso en los países de América Latina y el Caribe", Segunda Conferencia Anual del Banco Mundial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Bogotá, 30 de junio - 2 de julio de 1996
- Hankel, Wilhelm 1996, "Entwicklung braucht Regeln - ein monetäres Völkerrecht", en *Entwicklung & Zusammenarbeit*, Vol.37, No.9, pp.238-242

- Hein, Wolfgang (ed.) 1994a, *Umbruch in der Weltgesellschaft. Auf dem Wege zu einer "Neuen Weltordnung"?*, Hamburg: Deutsch Übersee-Institut
- Hein, Wolfgang 1994b, "Ungleichzeitige Entwicklung(en): Weltgesellschaftlicher Umbruch und die Schwierigkeiten auf dem Wege zu einer neuen Weltordnung", en Hein 1994a, pp.3-44
- Hein, Wolfgang 1995, "Von der fordistischen zur post-fordistischen Weltwirtschaft", en *Peripherie*, no.59/60, pp.45-78
- Hernández Meneses, Claudio 1997, "La capacitación y la política laboral", Memoria del IV Seminario de Investigación Laboral: Capacitación para el Trabajo, 5 de diciembre de 1997 ([http://www.stps.gob.mx/302/302\\_0113.htm](http://www.stps.gob.mx/302/302_0113.htm))
- Herrera, Gonzalo/ Jaime Ruiz-Tagle 1997, *Chile: Capacitación y formación profesional en la industria metalmecánica*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima
- Hirsch, Joachim/ Roland Roth 1986, *Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Post-Fordismus*, Hamburg: VSA
- Horton, Susan 1994, "Bolivia", en Horton/ Kanbur/ Mazumdar 1994a, Vol.2, pp.99-141
- Horton, Susan/ Ravi Kanbur/ Dipak Mazumdar (eds.) 1994a, *Labor Markets in an Era of Adjustment*, 2 Vol., EDI Development Studies, Washington, D.C.: The World Bank
- Horton, Susan/ Ravi Kanbur/ Dipak Mazumdar 1994b, "Labor Markets in an Era of Adjustment: An Overview", en Horton/ Kanbur/ Mazumdar 1994a, Vol.1, pp.1-59
- Humphrey, John 1996, "Responses to Recession and Restructuring: Employment Trends in the Sao Paulo Metropolitan Region, 1979-87", en *The Journal of Development Studies*, vol.33, no. 1, October, pp.40-62
- Hurtienne, Thomas 1986, "Fordismus, Entwicklungstheorie und Dritte Welt", en *Peripherie*, no.22/23, pp.60-110
- IADB 1996, *Economic and Social Progress in Latin America*, 1996 edition, Washington
- IIEI (Instituto Internacional de Estudios Laborales) 1993, *Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina*, Ginebra, Serie de Investigación, no.98,
- ILO 1995, *World Employment 1995*. An ILO Report, Geneva
- Jatobá, Jorge 1988, "Latin America's Labour Market Research: A State of the Art", International Institute for Labour Studies, Discussion Papers, DP/9/1988
- Jessop, Bob 1994, "Post-Fordism and the State", en Amin 1994b, pp.251-279
- Kampeter, Klaus 1986, "Fordismus in der Landwirtschaft - Technologische und gesellschaftliche Polarisierung als Kennzeichen gegenwärtiger Agrarentwicklung in der BRD und in Mexico", en *Peripherie*, no.22/23, pp.111-136

- Kapstein, Ethan B. 1997, "Racing to the Bottom? Regulating International Labor Standards" en *Internationale Politik und Gesellschaft, Friedrich Ebert Stiftung, no.2/97, pp.155-160*
- Krueger, Anne O. 1983, *Trade and Employment in Developing Countries*, vol.3 Synthesis and Conclusions, Chicago/ London: University of Chicago Press
- Krugman, Paul 1994, *Peddling Prosperity. Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*, New York/ London: W.W.Norton
- Lagos, Ricardo A. 1994, "¿Qué se entiende por flexibilidad del mercado de trabajo?", en *Revista de la CEPAL*, no.54, pp.81-95
- Lagos, Ricardo A. 1995, *Effects of Extreme De-regulation of the Labour Market: Chile 1974-1990*, OIT, ETM-Santiago, no.17, Santiago
- Langille, Brian A. 1994, "Labour Standards in the Globalized Economy and the Free Trade/Fair Trade Debate", en Sengenberger/ Campbell 1994, pp.329-338
- Latorre, Raúl 1997, "Trabajo rural y cambios agrarios (Las paradojas del caso uruguayo)" presentado al seminario "Empleo rural en tiempos de flexibilidad", Buenos Aires, 1 y 2 de diciembre de 1997
- Lerda, Juan Carlos 1996, "Globalización y pérdida de autonomía de las autoridades fiscales, bancarias y monetarias", en *Revista de la CEPAL*, No.58, abril, pp.63-77
- Lipietz, Alain 1987, *Mirages and Miracles: the Crises of Global Fordism*, London: Verso
- Lipietz, Alain 1994, "Post-Fordism and Democracy", en Amin 1994b, pp.338-357
- Lipietz, Alain/ Daniele Leborgne 1989, "Después del fordismo y su espacio", en *Ciencias Económicas*, Vol.IX, núm. 1 y 2, pp.21-41
- Lora, Eduardo 1997: *Una década de reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo*, Banco Interamericano de Desarrollo, mimeo
- MacIsaac, Donna/ Martín Rama 1995, "Determinantes de los ingresos por hora: el papel de las regulaciones en el mercado laboral", en *Cuestiones Económicas*, No.27, BCE, Quito, pp.171-209
- Marglin, Stephen A. 1990: *Lessons of the Golden Age: An Overview*, en: Stephen A. Marglin/ Juliet B. Schor: *The Golden Age of Capitalism. Reinterpreting the Postwar Experience*, Oxford (Clarendon Press), pp.1-38
- Márquez, Gustavo/ Jaime Mezzera 1988, "A Model of Segmented Labor Markets", Boston University, Center for Latin American Development Studies, Discussion Paper Series Number 79
- Mazumdar, Dipak 1989, "Microeconomic Issues of Labor Markets in Developing Countries. Analysis and Policy Implications", EDI Seminar Paper No.40, Washington: The World Bank

- Meier, Gerald M. 1989, *Leading Issues in Economic Development*, 5th Edition, New York/Oxford: Oxford University Press
- Menzel, Ulrich 1994, "Der Strukturwandel der Weltwirtschaft und seine Konsequenzen für die internationale Wirtschaftsordnung", en Hein 1994a, pp.59-83
- Mertens, Leonard 1997, *México: Estrategias de mejora de productividad y de recursos humanos en las industrias de alimentos y metalmecánicas*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, no. 53, Lima
- Ministério do Trabalho 1998, *Emprego no Brasil: diagnóstico e políticas*, Assessoria Especial do Ministro, Brasília
- Mujica Petit, Javier 1996, "Así perdemos, no ganamos. La política del cholo barato", en *Actualidad Económica*, No.177, Octubre, pp.9-11
- Nelson, Joan M. 1991, "Organized Labor, Politics, and Labor Market Flexibility in Developing Countries", en *The World Bank Research Observer*, vol.6, no.1, pp.37-56
- OECD 1992, *New Directions in Work Organisation. The Industrial Relations Response*, Paris
- OECD 1996, *Employment Outlook 1996*, Paris, citado en *The Economist*, 20.7.96
- OIT 1994, *El desafío del empleo en América Latina y el Caribe*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Documentos de Trabajo 7, Lima
- OIT 1995a, *Las dimensiones laborales de la integración económica en América Latina y el Caribe*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, no.8, Lima
- OIT 1995b, *La justicia social en el desarrollo rural chileno. Aspectos laborales en el libre comercio*, ETM-Santiago, no.25, Santiago
- OIT 1996, *Panorama Laboral '96*, OIT Informa 3, Lima
- OIT 1997, *Panorama Laboral '97*, OIT Informa 4, Lima
- Oman, Charles 1993, "Globalización: la nueva competencia", en *Capítulos del SELA*, No.36, pp.73-86
- Peck, Jamie/ Adam Tickell 1994, "Searching for a New Institutional Fix: the After-Fordist Crisis and the Global Disorder", en Amin 1994b, pp.280-315
- Peres, Wilson (coord.) 1998, *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*, México: siglo veintiuno editores
- Pérez Sáinz, Juan Pablo 1994, "Referentes históricos y teóricos para contextualizar el actual proceso de reestructuración industrial en Centroamérica", en Pérez Sáinz, Juan Pablo (coord.), *Globalización y fuerza laboral en Centroamérica*, San José: FLACSO, pp.11-47
- Pinto, Aníbal 1976, "Notas sobre el estilo de desarrollo en América Latina" en *Revista de la CEPAL*, no.1, pp.97-128

- Piore, Michael/ Charles F. Sabel 1984, *The Second Industrial Divide*, New York (Basic Books)
- Plant, Roger 1994, *Labour Standards & Structural Adjustment*, Geneva: ILO
- Porter, Michael 1990, *The Competitive Advantage of Nations*, London/ Basingstoke: Macmillan Press
- Qureshi, Zia 1996, "La globalización: nuevas oportunidades, grandes desafíos", en *Finanzas & Desarrollo*, Vol.33, núm. 1, pp.30-33
- Rama, Martín 1995, "Do Labor Market Policies and Institutions Matter? The Adjustment Experience in Latin America and the Caribbean", The World Bank, mimeo
- Ramos, Joseph 1993, "El problema del empleo: Enfoques ortodoxos y estructurales", en *Cuadernos de Economía*, Año 30, No.90, pp.225-246
- Reich, Robert B. 1993, *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*, Buenos Aires etc.
- Reuter (Agencia de noticias), 4.9.1998, "Temor en Honduras a sanción de EEUU por muertes de camaroneros"
- Rifkin, Jeremy 1995, *The End of Work. The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, New York: G.P.Putnam's Sons
- Riveros, Luis A. 1993, "El enfoque de salarios de eficiencia y el ajuste económico en países en desarrollo" en *Desarrollo y Sociedad*, Bogotá, no.27, marzo, pp.25-46
- Rodgers, Gerry 1993, "Instituciones del trabajo y desarrollo económico", en IIEL 1993, pp.1-8
- Sabel, Charles 1994a, "Industrialización en el Tercer Mundo y nuevos modelos productivos", en Julio Echeverría (ed.): *Flexibilidad y nuevos modelos productivos*, Quito: Nariz del Diablo, pp.125-164
- Sabel, Charles F. 1994b, "Flexible Specialisation and the Re-emergence of Regional Economies", en: Amin 1994b, pp.101-156
- Schaeffer, Robert 1991, "Standardization, GATT, and the Fresh Food System: The Struggles Over 'Quality' and 'Consistency'", Working Paper #26, presented at the "Global Fresh Food System Workshop", University of California at Santa Cruz, Dec. 9, 1991
- SELA (Secretaría Permanente) 1994: "'Dumping social': una nueva condicionalidad en las relaciones económicas", en: *Capítulos del SELA*, no.39, abril-junio, pp.59-74
- Sengenberger, Werner/ Duncan Campbell (ed.) 1994, *International Labour Standards and Economic Interdependence*, Geneva: International Institute for Labour Studies
- Solow, Robert M. 1992, *El mercado de trabajo como institución social*, Madrid: Alianza
- Tokman, Víctor E. 1994, *Generación de empleo en un nuevo contexto estructural*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima

Tokman, Víctor E./ Daniel Martínez 1997, "Costo laboral y competitividad en el sector manufacturero de América Latina" en OIT, *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina*, Ginebra/ Lima, pp.1-15

United Nations 1995, *World Economic and Social Survey 1995*, New York

Weller, Jürgen (1998), "Los mercados laborales en América Latina: su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes", CEPAL, Serie Reformas Económicas

World Bank 1995, *World Development Report 1995*, Workers in an Integrated World, Washington

*World Development*, vol. 23 (1995), no.1

## **ANEXO**

**Cuadro A.1**  
**AMERICA LATINA Y EL CARIBE (9 PAÍSES): ELEMENTOS DE**  
**LA LEGISLACIÓN LABORAL**

LEGISLACION RESPECTO A DESPIDOS						
	Período de notificación previa	Pago en caso de despido justificado	Pago en caso de despido no justificado	Pago en caso de despido por causas económicas	Límite al pago por despido	Compensación en caso de renuncia
ARG	1 mes	0	$x*N$	$1/2 x*N$	Mín. 2 x	No
BOL	3 meses	0	$x*N$	$x*N$	No	Desde el 5. Año: $x*N$
BRA	1 mes	0	1.4*Fondo	1.4*Fondo	No	No
CHI	1 mes	0	$1.2*N^a$	$x*N$	Máx N=11	Desde el 7. Año: $1/2x*N^b$
COL	45 días	Fondo	Fondo + $x*4.2$ , si N=5 $x*13.5$ , si N=10 $x*20.2$ , si N=15 $x*21.8$ , si N=20	Fondo + $x*4.2$ , si N=5 $x*13.5$ , si N=10 $x*20.2$ , si N=15 $x*21.8$ , si N=20	No	Fondo
CRI	1 mes	0	$x*N$	$x*N$	Máx. N=8	No
JAM	2-12 semanas	0	n.d.	n.d.	n.d.	No
MEX	0-1 mes	0	$x*3 +$ 20 días*N; si N=12, $x*3 +$ 32 días*N	$x*3 +$ 20 días*N; si N=12, $x*3 +$ 32 días*N	Máx. 25 sal.mín.	No
PER	No	Fondo	Fondo + $x*N$	Fondo + $x*N$	Máx.N=12	Fondo

continua ...

continuación ...

**Cuadro A.1**  
**AMERICA LATINA Y EL CARIBE (9 PAÍSES): ELEMENTOS**  
**DE LA LEGISLACIÓN LABORAL**

	ASPECTOS CONTRACTUALES		ASPECTOS DE LAS JORNADAS LABORALES		
	Período de prueba	Duración de contrato de duración determinada	Pago de horas extraordinarias (%)	Pago de trabajo nocturno (%)	Pago de trabajo en días feriados (%)
ARG	3-6 meses	6 meses- 2 años	50	0	100
BOL	3 meses	Solamente para temporeros	100	25-50	100-300 <sup>d</sup>
BRA	3 meses	2 años. Una renovación de 1 año	50-100 <sup>e</sup>		
CHI	En práctica contratos de 3 meses.	1 año.	50	0 <sup>f</sup>	0 <sup>f</sup>
COL	Sin límite	3 años renovables	25-75 <sup>e</sup>	0 <sup>f</sup>	100-200 <sup>g</sup>
CRI	3 meses	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
JAM	3 meses	Sin restricción	n.d.	n.d.	n.d.
MEX	No	Sin restricción <sup>c</sup>	100 <sup>d</sup>	0 <sup>f</sup>	100
PER	3-12 meses	6 meses – 5 años	50 <sup>h</sup>	0 <sup>f</sup>	100

Fuentes: IADB (1996), OIT (1996).

**Notas:**

x = Salario mensual

N = Años de trabajo

<sup>a</sup> Si el empleador no puede probar la "causa económica" hay una sobrecarga de 20%; si el despido es vejatorio hay una sobrecarga de 50%.

<sup>b</sup> Después del séptimo año, los trabajadores pueden escoger entre 1 mes por año en caso de despido o medio mes por año en cualquiera que sea la causa.

<sup>c</sup> Implica las mismas obligaciones que contratos de duración indeterminada.

<sup>d</sup> Desde 9 horas adicionales, 200%.

<sup>e</sup> La primera cifra corresponde a horas diurnas, la segunda a horas nocturnas.

<sup>f</sup> En caso de días de semana.

<sup>g</sup> La primera cifra corresponde a días feriados, la segunda a domingos.

<sup>h</sup> En 1996, reducido a 25%.

**Cuadro A.2**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: NIVELES DE SINDICALIZACIÓN**  
**Y DE RATIFICACIÓN DE CONVENIOS DE LA OIT (9 PAÍSES)**

	<b>Nivel de sindicalización (% de ocupados)</b>	<b>Convenios de la OIT ratificados (1996)</b>
Argentina	42.3 (1995)	67
Bolivia	22.4 (1994)	43
Brasil	16.6 (1993)	78
Chile	12.7 (1995)	48
Colombia	6.9 (1994) a/	52
Costa Rica	14.5 (1994)	48
Jamaica	n.d.	25
México	22.3 (1991) a/	76
Perú	7.8 (1995)	67

Fuente: OIT 1996, CEPAL 1996b

a/ Porcentaje respecto a la PEA.

## Serie Reformas Económicas <sup>1</sup>

No.	Título
1	La gestión privada y la inversión en el sector eléctrico chileno (LC/L.1070), septiembre de 1997.
2	Chile: las reformas estructurales y la inversión privada en áreas de infraestructura (LC/L.1083), noviembre de 1997.
3	Chile: las inversiones en el sector minero 1980-2000 (LC/L.1131. Rev.1), julio de 1998.
4	Las reformas del sector de telecomunicaciones en Chile y el comportamiento de la inversión (LC/L.1137), agosto de 1998.
5	Regulación e inversiones en el sector eléctrico argentino (LC/L.1145), septiembre 1998.
6	Inversiones en infraestructura vial: La experiencia argentina (LC/L.1149), octubre 1998.
7	Determinantes de la inversión en el sector petróleo y gas de la Argentina (LC/L.1154), octubre 1998.
8	Algunos determinantes de la inversión en sectores de infraestructura en la Argentina (LC/L.1155), noviembre 1998.
9	Determinantes de la inversión en telecomunicaciones en Argentina (LC/L.1157), noviembre 1998.
10	Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de la transformación de la modalidad de desarrollo en América Latina (LC/L.1158), noviembre 1998.

---

<sup>1</sup> El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Económico, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile.

## Notas

---

<sup>1</sup> El autor agradece los comentarios de Gloria Bensan, Hubert Escaith y André Hofman a una versión preliminar de este documento. Por supuesto, ninguno de ellos es responsable del contenido de esta versión.

<sup>2</sup> Esta definición se relaciona con la teoría de la regulación a la cual se hace referencia más detallada más adelante, pero también con la discusión de la CEPAL sobre estilos de desarrollo; véase, por ejemplo, Pinto (1976) y Calcagno (1990). Esta última, sin embargo, presta poca atención a las transformaciones que acontecen en los países industrializados y tiende a enfatizar la posibilidad de optar políticamente por cierto tipo de estilo de desarrollo, mientras la primera – sin negar los espacios políticos y, sobre todo, el peso de las características históricas de cada país - subraya la presión de la “*best practice*” para la evolución de la modalidad de desarrollo en sus diferentes versiones nacionales.

<sup>3</sup> "The regulation approach is careful to insist, against a criticism it has attracted, that Fordism in different national contexts is not envisaged as a clone of the ideal-type, but as 'different combinations of Fordist and non-Fordist features' leading to specific national growth 'solutions' which none the less were forced to measure up to Fordist 'best practice'." (Amin 1994a: 10). Peck y Tickell (1994: 286s) caracterizan las diferentes versiones nacionales de regulación fordista según la incorporación de elementos fordistas y no-fordistas.

<sup>4</sup> Obviamente hay ciertas diferencias entre los autores que participan en la discusión sobre las características del fordismo. Aquí se esbozan los elementos que parecen básicos. Para un resumen de la discusión correspondiente, véase las contribuciones de Amin y Elam en Amin (1994b).

<sup>5</sup> Se ha planteado que también las transformaciones de la agricultura de la posguerra pueden ser caracterizadas como fordistas, siendo un elemento clave en este sector el aumento del uso de energía externa (combustibles, fertilizantes) y de insumos científicos (semilla, agroquímicos). Véase el análisis comparativo de Kamppeter (1986) sobre la República Federal de Alemania y México. Goodman y Watts (1994), en contraste, consideran este concepto como inadecuado para la agricultura e insisten en que, por su especificidad, este sector requiere instrumentos analíticos propios.

<sup>6</sup> Reich (1993) habla de un "tácito pacto nacional", como base de esta modalidad de desarrollo. – La importancia del Estado fue, obviamente, mucho mayor aún en los países del "socialismo realmente existente". En el marco teórico aquí planteado, este puede ser interpretado como un intento alternativo de regulación de las esferas económica, social y política en función de la sostenibilidad de un régimen de acumulación. Este, como el fordismo, trató de aprovechar en forma óptima el potencial de la tecnología para la producción en masa.

<sup>7</sup> Lipietz (1987: 78) plantea que el fordismo periférico surgió muy tarde, en los años setenta. Sin embargo, esta caracterización parece demasiado influida por el desarrollo de los países del sur-este asiático, donde la industrialización previa se basaba en un esquema de "taylorismo sangriento". Para una caracterización de diferentes modalidades de desarrollo en el "Tercer Mundo" en la posguerra, véase Hurtienne (1986: 92-96).

<sup>8</sup> Hay que tomar en cuenta, por ejemplo, que en algunas regiones de países como Brasil y Argentina las pautas de producción y de consumo se acercaron mucho más al fordismo de los países industrializados que en otros países. Respecto a otros elementos (sobre todo la inclusión socioeconómica parcial) coinciden más con el resto de la región, si bien también el alcance de los mecanismos de integración varió (Hurtienne, 1986).

<sup>9</sup> Habría que tomar en cuenta que en los grandes países, como Brasil, Argentina y México, se dieron procesos de desarrollo de un mercado interno que abarcaba un número elevado de consumidores aún en un contexto por lo demás excluyente.

<sup>10</sup> Esto no implica que los gobiernos autoritarios se apartaran del intento de desarrollar otros aspectos del modelo fordista, como se observó por ejemplo durante la dictadura militar brasileña. En contraste, las dictaduras que se impusieron en los años ochenta, más bien reflejan la crisis del fordismo periférico.

<sup>11</sup> Véase Cortázar (1993: 19-23) y Candia (1994: 162).

<sup>12</sup> Por ejemplo, en el "tácito pacto nacional" del fordismo periférico se tendía a traspasar las alzas salariales y las altas expectativas de ganancias a los precios.

<sup>13</sup> Boyer (1994) discute los enfoques sobre la crisis estructural del fordismo los cuales ubican los elementos claves de la crisis en diferentes aspectos tecnológicos, sociales, políticos y económicos. – La crisis y el derrumbe del "socialismo realmente existente" puede ser visto en el mismo contexto: sin caer en un "reduccionismo económico" se puede plantear que un factor central para esta crisis fue la inflexibilidad de sus mecanismos de regulación en diferentes ámbitos la cual no permitió desarrollar y aprovechar las nuevas tecnologías que crecientemente definieron la competitividad a nivel global.

<sup>14</sup> Ver Lerda (1996) para una discusión del tema, donde hace hincapié en los potenciales efectos benéficos de este factor disciplinario. - También a nivel internacional, las reglas del juego de la posguerra perdieron su capacidad de regulación (por ejemplo, el sistema cambiario).

<sup>15</sup> El papel del Estado ha sido mayor en el fordismo periférico que en el fordismo de los países industrializados, en el sentido de que ha sido activo en más áreas, sobre todo, de la economía. Por otro lado, la cobertura de sus acciones ha sido menor. Hay que reconocer, sin embargo, que la crisis de la deuda externa no surgió exclusivamente por la política de endeudamiento público.

<sup>16</sup> Véase al respecto diferentes contribuciones en Amin (1994) y Hein (1995).

<sup>17</sup> La principal fuente para el concepto de la "especialización flexible" es Piore/ Sabel (1984). Para este trabajo se recurrió a Sabel (1994a) y Sabel (1994b). En este último trabajo se discute, entre otros, como también las empresas transnacionales incorporan las nuevas tecnologías.

<sup>18</sup> Lipietz y Leborgne (1989) también proponen tres escenarios para modelos de desarrollo caracterizados por las nuevas tecnológicas, la vía neo-tayloriana, la vía californiana y la vía saturniana. Mientras la primera y la última se parecen a los escenarios liberal-dual y cooperativo de Coriat, el segundo reúne la organización no jerarquizada del escenario cooperativo con la individualización del escenario liberal y dual del primer autor.

<sup>19</sup> Véase la discusión en Kapstein (1997).

<sup>20</sup> Véase para la discusión general Sengenberger y Campbell (1994).

<sup>21</sup> Véase el resumen de estas posiciones en Pérez Sáinz (1994: 43-45).

<sup>22</sup> Véase los artículos en World Development 1/ 1995. Frecuentemente también se cita el caso de la ciudad de Bangalore en la India, donde se han asentado una serie de empresas de computación (Rifkin, 1995: 205s; Braga, 1996: 36).

<sup>23</sup> "El éxito de la integración de los países en la economía mundial acentuará la diferencia entre los que muestren un buen desempeño favorable (sic) y quienes no lo hagan." (Qureshi, 1996: 31).

<sup>24</sup> Meier (1989: 161-165) resume las políticas correspondientes.

<sup>25</sup> Véase el argumento en Banco Mundial (1986) y Banco Mundial (1990: 63ss).

<sup>26</sup> Así, e.g., Solow (1990) ha constatado que el mercado de trabajo no debe ser considerado como un mercado más sino más bien como una institución social.

<sup>27</sup> La única alternativa a retirarse del mercado de trabajo en reacción a salarios bajos (y también a falta de demanda laboral) que no sea renuncia a ingresos laborales, es el trabajo por cuenta propia. Algunos tipos de trabajo por cuenta propia pueden implicar ventajas económicas y extra-económicas. Sin embargo, como muestra el frecuente aumento de este tipo de empleo en tiempos de crisis y desempleo abierto creciente, en muchos casos sirve como refugio de mano de obra asalariada expulsada del mercado de trabajo.

---

<sup>28</sup> Una excepción representan los antiguos países socialistas, donde, después de tener muy altos niveles de participación laboral femenina, la situación económica crítica y el resurgimiento de ciertas pautas culturales incidieron en un retiro de mujeres del mercado de trabajo.

<sup>29</sup> García (1995) encontró para el caso de Chile, por ejemplo, que los salarios no explican de forma significativa el comportamiento de la oferta de trabajo.

<sup>30</sup> Mientras, por ejemplo, Benería (1991) detectó para México en los años ochenta que una de las reacciones de los hogares frente a su situación económica crítica fue precisamente aumentar la participación en el mercado de trabajo, para el caso de Sao Paulo entre 1979 y 1987, Humphrey (1996) encontró que durante los años de crisis la participación laboral más bien bajó.

<sup>31</sup> Esto vale obviamente sobre todo en actividades con alto contenido tecnológico. Sin embargo, también puede incluir actividades que comúnmente han sido caracterizadas como más flexibles en la sustitución de factores. Así, por ejemplo, los requerimientos específicos al producto final (tamaño, color, ausencia de manchas, forma etc.) y a su homogeneidad obligan a los productores de frutas de exportación a emplear la tecnología estándar del momento, lo que implica un *mix* de factores con reducidas posibilidades de sustitución (Schaeffer, 1991).

<sup>32</sup> Horton, Kanbur y Mazumdar (1994b: 54s), en su resumen de experiencias del comportamiento de los mercados de trabajo en situaciones de ajuste estructural, encontraron que en algunos casos la caída de los salarios reales ha sido tan fuerte que, debido al impacto correspondiente en la demanda interna, inhibió la recuperación del crecimiento.

<sup>33</sup> El análisis cuantitativo de la segmentación padece frecuentemente de una interpretación que ubica su origen en el mercado de trabajo, mientras parece más adecuado analizarla desde los establecimientos y su acceso desigual al capital, con las consecuencias correspondientes para la tecnología utilizada, la mano de obra empleada, las barreras de entrada; véase Castiglia, Martínez y Mezzera (1994: 13ss).

<sup>34</sup> Como se discute en el apartado siguiente, para cumplir con este papel la institucionalidad laboral tiene que ajustarse a las condiciones económicas y al entorno sociopolítico específico del país en cuestión.

<sup>35</sup> Así se afirmó en la Declaración de Filadelfia de 1944, documento fundamental para el trabajo de la OIT.

<sup>36</sup> Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que los países miembros de la OIT, si ratifican las normas internacionales, generalmente tienen bastante espacio para adecuar su legislación nacional a ellas.

<sup>37</sup> También estudios de las Naciones Unidas (United Nations, 1995) y de la empresa consultora McKinsey (cit. en ILO, 1995: 158) encontraron que para el desempeño del mercado de trabajo, el funcionamiento de otros mercados es sumamente importante.

<sup>38</sup> Específicamente, Fields (1994) muestra que la "represión laboral" ejercida en algunos de los países asiáticos durante algún momento, no ha sido ni deseable ni necesaria para su éxito económico.

<sup>39</sup> Por ejemplo, en Alemania oriental (ex-RDA) muchas empresas prefieren no afiliarse a los gremios de su rubro, para eludir los resultados de las negociaciones colectivas correspondientes. Además, un alto porcentaje de los contratos de trabajo son a plazo.

<sup>40</sup> Véase la cita de Pérez Sáinz en el capítulo II 2.

<sup>41</sup> Véase el análisis de los diferentes tipos de flexibilidad del mercado de trabajo en Lagos (1994).

<sup>42</sup> Véase, por ejemplo, Banco Mundial (1995), Guasch (1996), IADB (1996).

<sup>43</sup> La OECD (1996), encontró que entre 1986 y 1991 en sus países miembros la movilidad entre los quintiles de ingreso fue homogénea, independiente del nivel regulatorio.

<sup>44</sup> MacIsaac y Rama (1995) encontraron para el caso de Ecuador, que la legislación encarece la mano de obra mucho menos que su complejidad haría suponer. Concluyen, por lo tanto, que si bien una desregulación del mercado laboral llevaría a una reasignación de trabajadores del sector informal al formal, por si sólo no soluciona los problemas del mercado de trabajo y de la pobreza.

<sup>45</sup> Entre ellas se encuentran problemas de información incompleta en el momento de firmar el contrato (por ejemplo sobre las capacidades, destrezas y actitudes del trabajador y sobre los requerimientos y condiciones del trabajo), y de derechos de propiedad (sobre el crecimiento del capital humano, como resultado de la capacitación) los cuales generan la necesidad de regulaciones transparentes y adecuadas (IADB 1996: 187).

<sup>46</sup> Por ejemplo, un alto número de ratificación de convenios de la OIT y un elevado nivel relativo del salario mínimo incidirían positivamente en el empleo total (Rama 1995: 20).

<sup>47</sup> Por lo tanto, el autor subraya que los resultados sobre el impacto negativo del empleo público y el nivel de sindicalización no pueden ser generalizados, sino que la incidencia de estas variables dependería del diseño de los incentivos para los grupos de trabajadores correspondientes (Rama, 1995: 21s).

---

<sup>48</sup> Así, por ejemplo, el Banco Mundial (1995) favorece negociaciones colectivas frente a la regulación estatal. Con ello, obviamente se reconoce que existe una desigualdad en el poder de negociación entre los actores individuales (trabajadores e empresarios) que requiere una compensación regulada. Plant (1994: 57-74) resume una serie de estudios realizados en el ámbito del Banco Mundial cuyos resultados sugieren cautela frente a un desmantelamiento total de las regulaciones laborales.

<sup>49</sup> Aquí se hace referencia a la sostenibilidad social de las instituciones laborales que puede peligrar si llega a prevalecer la percepción de que éstas están orientadas unilateralmente a cumplir con el mandato de la eficiencia, sin tomar en cuenta la segunda finalidad, que se basa en lo específico del mercado laboral.

<sup>50</sup> Este relación puede cambiar en períodos de importantes transformaciones tecnológicas que deprecian ciertas experiencias acumuladas y premian la habilidad de dominarlas rápidamente.

<sup>51</sup> Véase al respecto Nelson (1991).

<sup>52</sup> Se hace referencia solamente a los países incluidos en el proyecto "Crecimiento, empleo y equidad". Véase para una revisión de las reformas a nivel regional OIT (1994). Como fuentes adicionales para la actualización se utilizaron Amadeo y Camargo (1995), CEPAL (1996), Feldman (1995), Horton (1994), Mujica Petit (1996), Ministério do Trabalho (1998) y fuentes periodísticas.

<sup>53</sup> En Brasil, se estableció un sistema dual de pensiones en los años setenta.

<sup>54</sup> Para los años noventa véase OIT (1996: 3).

<sup>55</sup> Véase el cuadro A.1 en el anexo que resume los elementos principales de la legislación respecto a despidos y algunos aspectos de la regulación de los contratos de trabajo y de la jornada laboral, para los países incluidos en el proyecto.

<sup>56</sup> En septiembre de 1998 el gobierno hondureño expreso su preocupación por una posible prohibición del ingreso de camarones del país a Estados Unidos debido a las condiciones de riesgo en que trabajan los buzos. Según el canciller hondureño, durante la última década 180 buzos han muerto y 130 han resultado lisiados debido a la falta de equipo adecuado (Reuter, 4 de septiembre de 1998). Es difícil aceptar que la ventaja comparativa de la exportación de camarones se base en parte en el alto peligro de muerte de los buzos y que se requiere de la presión comercial externa para remendar esta situación.

<sup>57</sup> Véase el cuadro A.2 en el donde se presentan los niveles de sindicalización y la ratificación de convenios de la OIT para algunos países.

<sup>58</sup> Véase al respecto Godio (1991), Abramo y Cuevas (1992) y diversas contribuciones para IIEL (1993).

<sup>59</sup> Véase el resumen de los principales acuerdos de trece convenios colectivos recientes en OIT (1996: 26).

<sup>60</sup> De esta manera, una reducción de la intervención estatal en el mercado de trabajo puede llevar a profundizar la segmentación laboral, al reforzar el poder de negociación de un grupo minoritario de trabajadores (véase, e.g., Carneiro y Henley, 1998).

<sup>61</sup> De la Garza (1997) resume las experiencias de la flexibilización laboral a nivel de las empresas en América Latina. Constata que hay una variabilidad de niveles y tipos de flexibilidad. Los países donde más cambios se han registrado parecen ser Argentina y México. En ambos la flexibilización numérica externa (vía subcontratación, contratos de plazos determinados etc.), la flexibilización numérica interna (organización de horas y días de trabajo) y la flexibilización funcional (movilidad interna entre puestos) aparecen como los principales temas tratados en las negociaciones colectivas correspondientes.

<sup>62</sup> Véase el resumen de los resultados correspondientes de un estudio de la OIT en Abramo (1997: 26s).

<sup>63</sup> Sin embargo, aparentemente se están tomando conciencia creciente de la importancia de la capacitación; véase respecto a la industria metalmeccánica chilena Herrera y Ruiz-Tagle (1997).

<sup>64</sup> Véase al respecto Weller (1998).

<sup>65</sup> Por ejemplo en la agricultura (OIT, 1995b; Latorre, 1997) así como en la industria manufacturera (Echeverría y Herrera 1995; Mertens, 1997).

<sup>66</sup> Véase al respecto el análisis sobre el volumen y las características del empleo generado en algunos países de la región después de reformas laborales en OIT (1997: 34-40).