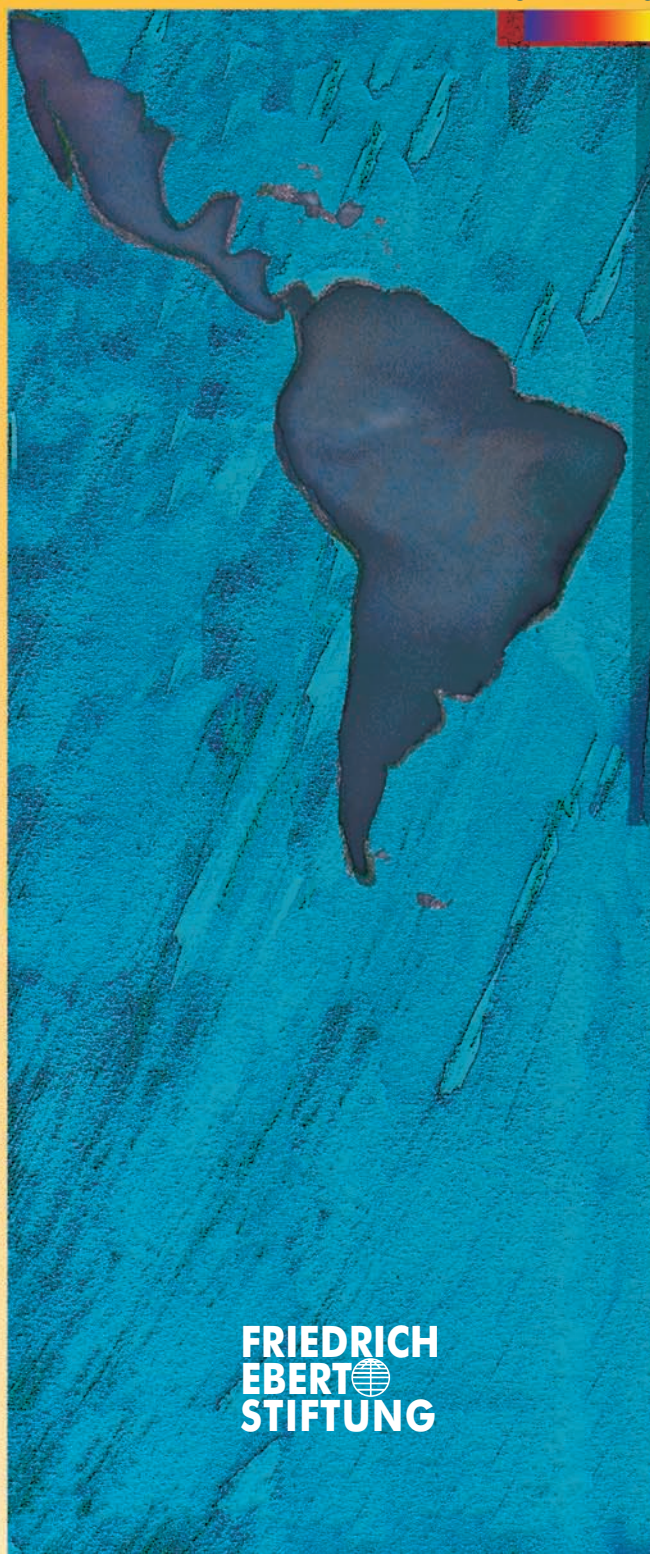


Movimiento Sindical-Gobiernos Progresistas: Un primer balance en la región

GONZALO MARTNER
OSCAR ERMIDA URIARTE
FERNANDO PORTA
CARLOS BIANCO
RENATO MARTINS



Movimiento Sindical-Gobiernos Progresistas: Un primer balance en la región	GONZALO MARTNER / OSCAR ERMIDA URIARTE / FERNANDO PORTA / CARLOS BIANCO / RENATO MARTINS
La perspectiva de género en la dimensión socio-laboral de los acuerdos de asociación	DIDICE GODINHO DELGADO PAOLA CAPPELLIN
Caminos para incluir la dimensión socio-laboral en acuerdos de asociación: el ejemplo UE – MERCOSUR	ÓSCAR ERMIDA URIARTE HUGO BARRETO GHIONE OCTAVIO C. RACCIATTI
La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur. Un actor con mirada regional en el MERCOSUR	NATALIA CARRAU
América Latina y Caribe: los acuerdos marco en la estrategia de las Federaciones Sindicales Internacionales (FSI) ante las empresas multinacionales	ÁLVARO ORSATTI
Sindicalismo y género. Experiencias y desafíos de la Central Única de Trabajadores de Brasil	DIDICE GODINHO DELGADO
Cómo puede enfrentar el sindicalismo a las empresas multinacionales	KJELD JAKOBSEN
El sindicalismo bajo el gobierno de Lula	REINER RADERMACHER / WALDELI MELLEIRO
El sindicalismo mexicano: entre la marginación y la recomposición	SVENJA BLANKE
La importancia estratégica de la Plataforma Laboral de las Américas	JULIO GODIO
Los acuerdos de asociación entre América Latina y la Unión Europea: el papel del movimiento sindical	ÁLVARO PADRÓN CARRAU
El sindicalismo frente al MERCOSUR	MARIA SILVIA PORTELA DE CASTRO
La política laboral de los gobiernos progresistas	OSCAR ERMIDA URIARTE
¿Hacia una nueva arquitectura sindical en América Latina?	ACHIM WACHENDORFER
Da promessa integradora à insegurança sócio-econômica	ADALBERTO MOREIRA CARDOSO
Os bancários brasileiros em face da finança mundial desregulada	NISE JINKINGS
El movimiento sindical internacional: fusiones y contradicciones	RUDOLF TRAUB-MERZ JÜRGEN ECKL
Panorama Sindical de Venezuela	ROLANDO DÍAZ
El monitoreo de las empresas multinacionales desde una perspectiva sindical	KJELD JAKOBSEN
O monitoramento de empresas multinacionais	KJELD JAKOBSEN
Los comités de empresa: ¿una estrategia para la acción del sindicalismo transnacional en América Latina?	FLAVIO BENITES
Las normas sociales de los acuerdos comerciales y de inversión bilaterales y regionales	THOMAS GREVEN
Tendencias actuales de las relaciones laborales en Europa	FLAVIO BENITES

Movimiento Sindical-Gobiernos Progresistas: Un primer balance en la región

GONZALO MARTNER
OSCAR ERMIDA URIARTE
FERNANDO PORTA
CARLOS BIANCO
RENATO MARTINS



marzo 2009

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

Gonzalo Martner

Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de París, académico de la Universidad de Santiago de Chile. Subsecretario de la Presidencia en el gobierno de Ricardo Lagos y ex presidente del Partido Socialista de Chile.

Oscar Ermida Uriarte

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (Uruguay) y Director del Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la misma facultad. Miembro de Número de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Co-director de la *Revista de Derecho Social Latinoamérica* (Buenos Aires) y de la revista *Derecho Laboral* (Montevideo).

Fernando Porta

Presidente e Investigador Principal del Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación (REDES). Profesor de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad T. Di Tella (Buenos Aires).

Carlos Bianco

Investigador, Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación (REDES). Becario del CONICET. Profesor en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Quilmes (Buenos Aires).

Renato Martins

Doctor en Ciencia Política de la Universidad de São Paulo. Jefe de Asesoría de la Secretaría General de la Presidencia de la República.

Friedrich-Ebert-Stiftung
Representación en Uruguay
Plaza Cagancha 1145, piso 8
Casilla 10578, Suc. Pluna
e-mail: fesur@fesur.org.uy
<http://www.fesur.org.uy>
<http://www.fes-sindical.org>

Tels.: [++598 2] 902 2938 / 39 / 40

Fax: [++598 2] 902 2941

Diseño y diagramación: www.glyphosxp.com

D.L.:

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial, a condición de mencionar la fuente y se haga llegar un ejemplar.

Índice

Prólogo	5
Políticas Sociales y Gobiernos Progresistas GONZALO MARTNER	7
1. Resumen ejecutivo	9
2. Introducción	11
3. La capacidad redistributiva de los estados de bienestar maduros	13
4. Criterios de diferenciación de estrategias y modelos de desarrollo	16
5. La regresión neoliberal en América Latina	19
6. El retroceso de la ola neoliberal	24
7. Los desafíos futuros	30
8. Anexos	32
La política laboral de los gobiernos progresistas, el <i>posneoliberalismo</i> y el movimiento sindical OSCAR ERMIDA URIARTE	35
1. Introducción	37
2. La desregulación/flexibilización laboral	39
3. Los indicios de cambio	41
4. Los límites del cambio	44
5. ¿Un modelo de política laboral progresista posneoliberal?	46
6. El sindicato ante el gobierno progresista	52
7. Conclusiones	54

57

Desempeño reciente de las economías del Mercosur.

Los desafíos de la integración regional

FERNANDO PORTA, CARLOS BIANCO

59

1. Economía y políticas económicas progresistas en el Cono Sur

73

2. El Mercosur como plataforma para la reestructuración productiva

83

Política externa, sindicalismo e participação social: experiências recentes no Brasil

RENATO MARTINS

99

Anexo

Plataforma Laboral de las Américas

La política laboral de los gobiernos progresistas, el *posneoliberalismo* y el movimiento sindical

OSCAR ERMIDA URIARTE



El presente documento es una versión ampliada y actualizada de: a) *La política laboral de los gobiernos progresistas*, publicado en la revista *Nueva Sociedad*, n.º 211, Buenos Aires, 2007; b) *Políticas laborales después del neoliberalismo*, documento presentado al Foro Laboral FES Cono Sur Políticas Laborales después del Neoliberalismo, celebrado en Buenos Aires el 4 de julio de 2008.

1.

Introducción

Durante la década en curso, varios países latinoamericanos y especialmente los del Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) experimentaron la asunción de gobiernos calificados o autodenominados como *progresistas*, los que vienen desarrollando políticas laborales más o menos diferentes de las que los precedieron, más o menos ajustadas a las *recetas neoliberales*. Esos mismos cambios de gobierno, entre otros muchos factores, permiten pensar en un debilitamiento del impulso neoliberal. En ese marco, una reflexión sobre la política laboral posneoliberal de los gobiernos progresistas de América Latina plantea, por lo menos, tres problemas previos, a saber: primero, la delimitación de la política laboral; segundo, una toma de posición sobre la superación —o no—, en esa área, del neoliberalismo, y tercero, como quiera que esto constituye una preocupación que se verifica especialmente respecto de los denominados gobiernos progresistas de la región, habría que agregar la cuestión del sentido que demos al concepto de gobierno progresista.

Podemos, al menos a los efectos de estas líneas, considerar la *política laboral* como aquella parte de la política general, y de la social en

particular, referida a las relaciones laborales, con especial énfasis en la situación de los trabajadores y sus organizaciones. La política laboral se vincula estrechamente con otras políticas sociales, lo mismo que con la política económica, pero justamente, el grado de subordinación, coordinación o supraordenación de aquella a alguna de estas determinará, por una parte, la importancia que se esté dando a lo laboral, y por otra parte será fundamental para calificarla política y económicamente. La centralidad, dependencia, marginalidad o aun inexistencia de una política laboral será, desde este punto de vista, una cuestión central. En un esquema neoliberal, la política laboral se disuelve en la económica y en el mejor de los casos solo existe para servirla. En un esquema de valoración de lo social, la política laboral cobra importancia propia y autonomía.

La segunda cuestión previa se refiere al *neoliberalismo* y al *posneoliberalismo*. Como quiera que durante los últimos decenios el neoliberalismo ha sido el pensamiento económico hegemónico e inspirador de la mayor parte de las políticas económicas adoptadas en nuestros países, inevitablemente influyó fuertemente en las políticas laborales. Esto se

analiza con cierto detalle en el primer capítulo de este ensayo. En los demás capítulos se tratará de discutir si esa etapa fue o está siendo superada en nuestros países y cuáles serían los elementos que denotarían la emergencia de una política laboral *posneoliberal*.

Ahora bien, una política laboral posneoliberal puede serlo plena o solo parcialmente, y también puede no ser necesariamente *progresista*. Como quiera que diversos gobiernos latinoamericanos han dado en ser calificados o autocalificados como progresistas, la tercera cuestión de previo pronunciamiento sería la de aproximarse a la caracterización de un gobierno como progresista. Advirtiendo que el concepto de gobierno progresista parece vago, en una primera aproximación podrían considerarse como progresistas los gobiernos de izquierda, lo que de todos modos derivaría la cuestión a la definición política de la izquierda, asunto de particular dificultad, especialmente en tiempos como los actuales, de cierta crisis de identidad de esos sectores políticos. Un avance relativo, pero de cierta firmeza conceptual, podría alcanzarse adoptando, aunque solo sea como hipótesis de trabajo, a efectos instrumentales, la concepción de Bobbio, de conformidad con la cual lo que en última instancia distingue a las izquierdas de la derecha es la preocupación por la igualdad.¹ En tal caso, podrían ser considerados gobiernos de izquierda —y por tanto, progresistas— aquellos que tienen como norte la disminución de las desigualdades. Tal enfoque nos permitiría incluir en el concepto en análisis algunos gobiernos que, aun sin tener una definición ideológica coincidente con lo que tradicionalmente se define como izquierda, muestran, al menos en el campo social, una preocupación por fortalecer la posición de los trabajadores tanto en el plano individual como en el colectivo.

Por lo demás, en un marco algo mayor, que inevitablemente involucra la política económica más allá del sistema de relaciones laborales, parecería inevitable identificar la distribución de la renta y la inclusión social como objetivos ineludibles del progresismo (las derechas pueden hacer asistencialismo pero difícilmente redistribución y, tarde o temprano, la desigualdad que les es ínsita deriva, especialmente en el mundo subdesarrollado, en exclusión social). De tal modo, un gobierno progresista no podría ser calificado como auténticamente tal en tanto mantuviera o ampliara la concentración de la renta y demás desigualdades, aun cuando en el sistema de relaciones laborales mostrara una preocupación por la protección del trabajador y la promoción de sus organizaciones. Así, una política laboral progresista (esto es, enfocada en la igualdad y la inclusión, y por tanto también en la protección y la redistribución) no puede ser sino *posneoliberal*, en el sentido de superadora del neoliberalismo.²

A partir de tal ubicación, nos proponemos desarrollar este ensayo en cinco partes: *en la primera* intentaremos señalar qué ha pasado en los últimos 20 años del siglo XX con la política laboral; *en la segunda* procuraremos mostrar que se están registrando cambios en lo que va del nuevo siglo e identificar cuáles son las vías y direcciones de tales modificaciones; *en la tercera* nos referiremos a los límites de esos cambios; *en la cuarta* intentaremos definir cuáles podrían ser, hoy, algunos de los lineamientos de una política laboral *posneoliberal*; y *en la quinta* abordaremos la no siempre fácil relación de los sindicatos con los gobiernos progresistas. Finalmente, en las *conclusiones*, luego de resumir el actual estado de situación, se deja planteada una serie de interrogantes.

1 Norberto Bobbio: *Derecha e izquierda*, trad. esp., Madrid, 1995.

2 Cabe, sin embargo, advertir que en alguna medida, y más bien en el terreno propiamente político, se ha acuñado otra significación de *progresismo* que lo diferenciaría de la izquierda tradicional sin precisar muy bien su contenido propio. En efecto, así usado, el vocablo *progresista* no parece significar otra cosa que, o bien una especie de izquierda *light*, leve, liviana o moderada, o bien, en ocasiones, una simple expresión acuñada por izquierdistas vergonzantes que tratan de asumir una nueva imagen. Pero en ninguno de estos casos hay una explícita definición de contenidos como los ensayados en el texto.

2.

La desregulación/ flexibilización laboral³

Parece claro que los años ochenta y noventa fueron, en grandes líneas y especialmente en América Latina, los años de la flexibilización/desregulación de las relaciones laborales, indicada por el pensamiento económico neoliberal erigido en pensamiento único o hegemónico.

En materia laboral, la *receta neoliberal*, claramente formulada por Von Hayek y Friedman, suponía, en lo esencial, la reducción de la protección estatal del trabajador individual «hasta el límite de lo políticamente posible» y la limitación por el Estado, hasta el mismo límite, de la acción sindical.

Como quiera que, sobre todo en América Latina, la política laboral era de base fundamentalmente legislativa, la implementación del re-

ferido recetario exigía reformas legales,⁴ que se hicieron con mucho mayor intensidad en nuestra región que en Europa.

En la mayor parte de nuestros países se verificó una desregulación impuesta por el Estado (Chile, Panamá, Ecuador, Perú, Colombia, y con diversas modalidades Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela). Los aspectos centrales de esa política podrían resumirse en torno a dos grandes líneas. Por una parte, la disminución de beneficios laborales concretos y la instauración de los denominados *contratos basura* (contratos con nullos o escasos derechos, que llevaban a precarizar la relación de trabajo), e incluso la expulsión o el *travestismo* de trabajadores, a los que se les desaplicaba la legislación laboral (a modo de ejemplo: tercerizaciones, subcontratación, falsas coo-

³ En este párrafo, así como en el 2 y el 4, se sigue —con las debidas actualizaciones— lo ya expuesto, con mayor detenimiento, en *Caracteres y tendencias del derecho del trabajo en América Latina y en Europa*, en *Revista de Derecho Social Latinoamericana*, n.º 1, Buenos Aires, 2006, pp. 7 y sigs.

⁴ Más aún cuando todavía no estaba —ni está— suficientemente implantada la aplicación directa de las normas constitucionales e internacionales de derechos humanos (infra, 2.1, 2.3, 3.1 y 4.8).

perativas o uso inapropiado de ellas, *empresas unipersonales*, etcétera). Por otra parte, la privatización de los regímenes de pensiones que con diversa intensidad se dio en 12 países latinoamericanos (Chile, Argentina, Colombia, Uruguay, México, Bolivia, El Salvador, Perú, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y República Dominicana), aunque no en todos ellos llegó a implementarse.

Los objetivos declarados de tales reformas eran el aumento de la competitividad económica, el aumento del empleo y el aumento de la cobertura de la seguridad social. Ninguno de ellos fue alcanzado, lo cual no impide que se sigan postulando —dado que los objetivos reales eran otros, sí conquistados, como muy especialmente una transferencia regresiva del ingreso—, pero amplió el espectro de las críticas.

En efecto, a los cuestionamientos que desde siempre se habían verificado desde el terreno específico del derecho del trabajo y del movimiento sindical comenzaron a sumarse otros desde el sector de organizaciones internacionales y de algunos economistas. Ya en los años noventa la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha-

bía reconocido que las reformas flexibilizadoras no habían conseguido mejorar el nivel de empleo; en 1999 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) lanzó la noción de trabajo decente, que supone superar la mera preocupación cuantitativa por la creación de cualquier tipo de empleo para destacar la preocupación por la calidad del empleo. En el campo de la economía, es de destacar la opinión del entonces secretario general adjunto de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), José Antonio Ocampo, que en conferencia dictada en Ginebra a fines de 2006 realizara un fuerte cuestionamiento a las políticas económicas instauradas en América Latina, precisamente por marginar las políticas sociales y laborales, que necesariamente deberían estar «en el centro» de la política económica.⁵ Del mismo modo, la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Justa (2008) dispone que el pleno empleo productivo y el trabajo decente deben constituir un elemento central de la política económica.

Claro que no alcanza con críticas declarativas para dar por superada una etapa. Lo interesante del caso es que se pueden percibir indicios de cambio en la realidad de las políticas laborales.

5 Más recientemente, y ya desligado de su alto cargo, el mismo economista manifestó que «América Latina es cabal ejemplo de una región en la que los resultados de la liberalización económica no solo han sido decepcionantes, sino además considerablemente más pobres que los que alcanzó la región durante la etapa de industrialización dirigida por el Estado (o de sustitución de importaciones)», «La búsqueda de la eficiencia: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo», en *Revista de Trabajo*, año 4, segunda época, n.º 5, Buenos Aires, 2008, p.17.

3.

Los indicios de cambio

En nuestra opinión, buena parte de los indicios de cambio se dan en el área del derecho del trabajo y de la seguridad social, lo cual no sería de extrañar, habida cuenta, primero, del carácter altamente legislado del sistema laboral de los países latinoamericanos, y segundo, de que las reformas desreguladoras también se habían realizado, en buena parte y tal como ya se dijo, por la vía legislativa.

Las resistencias a la desregulación neoliberal y la rerregulación *posneoliberal* se verificaron o se están verificando en los ámbitos constitucional, legislativo y jurisprudencial, a lo cual se puede agregar alguna novedad en el plano de las normas internacionales del trabajo.

3.1. Las reformas constitucionales

Desde la reforma constitucional brasileña de 1988, que ya en tiempos de desregulación y flexibilización constitucionalizó —es decir, ubicó en la norma más rígida y más difícil de modificar— un gran número de derechos laborales, casi todas las reformas constitucionales verificadas en América Latina —con la única excepción de la peruana— aumentaron el número o la intensidad de los derechos laborales

reconocidos en la Constitución. Esta circunstancia aparentemente extraña —que en el mismo período en que la legislación elimina o disminuye derechos, las constituciones los incrementen o mejoren— tiene una explicación política, que ha sido independiente de la existencia —o no— de gobiernos progresistas. Es que como las reformas constitucionales requieren generalmente una aprobación popular por voto secreto o una muy amplia mayoría parlamentaria o de la asamblea constituyente, es muy difícil alcanzar ese consenso para la eliminación de derechos y es fácil obtenerlo para su ampliación. Es políticamente más fácil introducir una ley de desmejora que aprobar una reforma constitucional con pérdida de derechos. Tal vez por eso las legislaciones laborales han sido mucho más proclives a su dismantelamiento que las constituciones.

3.2. Las reformas legislativas

Mientras que en los años noventa se vivió la *esquizofrenia* recién señalada (constituciones tuitivas y legislaciones desprotectoras), parecería que con el cambio de siglo hubo un cierto viraje de la tendencia legislativa: apréciase cierta rerregulación protectora, que podría co-

incidir, en parte, con la emergencia o consolidación de algunos gobiernos *progresistas*: las reformas chilenas de 2001 y especialmente la de 2006 (aunque los anteriores gobiernos *progresistas* chilenos no habían mejorado sino apenas *cosméticamente* la legislación pinochetista), la argentina y la venezolana de 2004 y la uruguaya de 2005 a 2008 son ejemplos bastante claros al respecto.

El caso uruguayo puede ser ejemplificador, incluso, de la desmitificación de los supuestos efectos nocivos de la protección laboral: en el período señalado se fortalecieron los sindicatos, se recentralizó y extendió la negociación colectiva, se estableció la responsabilidad solidaria o subsidiaria —según los casos— de todo intermediario, subcontratista o suministrador de mano de obra, y se adoptaron otras iniciativas legales de tutela del trabajador, sin verificarse ni el desempleo ni la pérdida de competitividad que habrían correspondido de conformidad con los postulados neoclásicos. Por el contrario, el aumento de la tasa de sindicalización, de la cobertura de la negociación colectiva y del salario real se vio acompañado de modestas mejoras en la formalización y en la tasa de empleo. Era posible; y lo era sin provocar ningún desastre económico. Pero este caso también tal vez sea útil para ejemplificar los límites de esta política, a los que nos referimos más adelante.

Un párrafo aparte debe dedicarse a los indicios de cambio en materia de régimen de pensiones. Mientras que en los años ochenta y noventa se vivió la hegemonía de la privatización (con algunas pocas importantes excepciones, entre las que destaca Brasil), hoy se habla de «la reforma de la reforma».⁶ Venezuela derogó tempranamente la ley privatizadora, lo que también hizo Argentina en 2008, retornando al régimen estatal, solidario y de reparto. Chile constituyó una comisión reviso-

ra, que luego dio lugar a unas modestas modificaciones, y Uruguay instaló un debate al respecto. Ecuador, Nicaragua y Paraguay no llegaron a aplicar plenamente la reforma aprobada en su momento. Quedan aparentemente firmes Colombia, Perú y México, pero parece claro que el sistema privado de pensiones, tal como fue diseñado e implantado, está siendo, por lo menos, revisado.

3.3. ¿Una revolución jurisprudencial?

En derecho es frecuente la afirmación de que la doctrina es y debe ser revolucionaria, innovadora, creativa, mientras que la jurisprudencia tiende a ser —y tal vez sería bueno que así fuera— más bien conservadora. Sin embargo, la jurisprudencia superior de algunos países latinoamericanos viene adoptando, en lo que va del siglo XXI, algunos fallos particularmente trascendentes, innovadores y protectores, a tal punto que se ha comenzado a hablar de una «reconstrucción jurisprudencial de los derechos del trabajador».

A partir de la aplicación directa de los derechos laborales previstos en las constituciones y en las normas internacionales (especialmente en los pactos y declaraciones de derechos humanos), los tribunales constitucionales de Colombia y Perú, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica, la Corte Suprema y algunos tribunales de apelaciones de Argentina vienen restableciendo derechos que habían sido *derogados* o disminuidos por leyes comunes. En otras palabras, estos tribunales *desaplican* la ley desreguladora o flexibilizadora y aplican directamente la norma constitucional o internacional más favorable. Lo mismo ha hecho, concomitantemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁷

6 Ariel Nicolliello: «Aspectos actuales de la seguridad social en el contexto de la crisis», en revista *Derecho Laboral*, t. XLVII, n.º 216, Montevideo 2004, p. 660, y «Evaluación del sistema previsional y propuestas de reforma», en *Temas Jubilatorios*, Montevideo, 2006, pp. 193 y sigs.

7 Una recopilación comentada de estos fallos, en Hugo Barretto Ghione: «Aplicación de las normas internacionales sobre derechos humanos laborales en América Latina: reseña de diez casos jurisprudenciales», en revista *Derecho Laboral*, t. L, n.º 228, Montevideo, 2007, pp. 787 y sigs.

En algunos de esos casos, es probable que el cambio político haya creado un *ambiente* o contexto favorable a tal evolución jurisprudencial (Argentina), pero en otros esta parece verificarse con autonomía de la política nacional (Costa Rica, Colombia, Perú). En los países del Cono Sur, solo la Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina ha llevado a cabo estos cambios que, como va dicho, también se verifican en otros países latinoamericanos. Sin embargo, los tribunales superiores de Brasil y Uruguay no han dado aún pasos significativos en esa dirección.

3.4. La recomendación n.º 198 de la OIT sobre la relación de trabajo

En el marco de las normas laborales internacionales es indispensable llamar la atención respecto de la adopción en 2006, por la OIT, de la recomendación 198 sobre la relación de trabajo. En efecto, esta norma reafirma la protección del trabajador como objetivo central de la política laboral, proclama la procedencia de una serie de instrumentos técnico-jurídicos tradicionales de detección de la existencia de relaciones de trabajo encubiertas, tales como la primacía de la realidad, la indiferencia de la calificación jurídica que las partes hacen de la relación que las vincula, la enumeración de indicios de la presencia de una relación de trabajo y, muy especialmente, la exhortación a los estados miembros a eliminar los incentivos que fomentan las relaciones de trabajo encubiertas.⁸

No es poca cosa que luego de dos o tres décadas de flexibilización y desregulación, de recurso casi impune a formas de desaplicación de la legislación laboral a trabajadores precarizados, tercerizados o disfrazados de empresarios independientes, la OIT haya aprobado

una recomendación en sentido exactamente contrario, de claro tono restaurador. Esta recomendación se suma, así, a los indicios nacionales de agotamiento o enlentecimiento de la desregulación/flexibilización o de ingreso en una suerte de *posneoliberalismo*.

Claro: también es cierto que habría sido deseable que se tratara de un convenio internacional del trabajo y no de una recomendación, ya que, como se sabe, el convenio, una vez ratificado, tiene fuerza vinculante, mientras que la recomendación es una mera sugerencia u orientación. Esta limitación, por llamarla de alguna manera, se vincula, precisamente, con los límites del cambio: por una parte, parece objetivamente claro que «soplan otros vientos» y que hay una superación de aquella *posmodernidad* que empieza a envejecer, pero por otra, el nuevo horizonte aún no se ha delineado con firmeza y nitidez.

3.5. La Declaración de la OIT de 2008 sobre la Justicia Social para una Globalización Justa

Adoptada en la Conferencia de 2008, esta declaración de la OIT reedita conceptos y objetivos que habían sido abandonados, criticados o simplemente desplazados durante la hegemonía neoliberal. Entre otros: a) vuelve a proclamar el antes denostado concepto-objetivo del *pleno empleo*, caracterizándolo, en tanto «empleo pleno y productivo», junto con el trabajo decente, como elemento central de las políticas económicas y sociales;⁹ b) promueve la adopción de medidas laborales que garanticen «a todos una justa distribución de los frutos del progreso»; c) dispone «la ampliación de la seguridad social», y d) el fomento de la eficacia de la legislación y las instituciones laborales.¹⁰

8 El texto y un comentario de la recomendación pueden ser consultados en la revista *Derecho Laboral*, t. XLIX, n.º 223, Montevideo, 2006, pp. 673 y sigs.

9 Debe destacarse la coincidencia de este postulado con las consideraciones de tipo económico indicadas supra, párrafo 1 in fine.

10 Véanse el texto de la declaración y un comentario introductorio en la revista *Derecho Laboral*, t. LI, n.º 231, Montevideo, 2008, pp. 577 y sigs.

4.

Los límites del cambio

Si bien los indicios antes indicados son claros y permiten pensar en una política laboral *pos-neoliberal*, también es cierto que no se verifican en todos los países en los que ha habido cambios políticos progresistas, ni con la misma intensidad y —sobre todo—, que incluso allí donde han sido impulsados por gobiernos progresistas no han tenido toda la extensión e intensidad que probablemente se esperaba que podrían alcanzar.

Como decíamos, el caso uruguayo es paradigmático. Sin duda se hizo mucho. Pero se han verificado marchas y contramarchas (claramente, en el dificultoso proceso de aprobación de la ley de protección de la actividad sindical y respecto de la ley de responsabilidad de subcontratistas, intermediarios y suministradores) y no se han tocado las *empresas unipersonales* (principal *vía de escape* de la protección laboral) ni las administradoras de fondos de pensiones. En Brasil, la aprobación de la *enmienda 3* sobre las denominadas *PJ* —luego vetada por el Presidente— es otro ejemplo de estos reflujos.

Tal vez esto no sea raro y admita diversas explicaciones.

4.1. Dicotomía entre constituciones protectoras y leyes no tanto

Ya durante el período neoliberal *duro*, la legislación laboral infraconstitucional había sido más proclive a su propia desregulación que la Constitución y tal vez que la jurisprudencia. Siendo así, ¿por qué no deberían registrarse allí mismo las principales resistencias a la reregulación?

También es claro que una es la situación de aquellos gobiernos progresistas que cuentan con las mayorías parlamentarias necesarias para llevar adelante las reformas de las reformas, y otra la de los gobiernos de similar orientación que carecen de tales mayorías.

4.2. Dicotomía entre política laboral protectora y política económica «conservadora»

Por otra parte, tal vez la mayor dificultad para la reconstrucción de una política laboral protectora resida en la permanencia —aun en países que cuentan con gobiernos progresistas— de una política económica neoliberal o de instru-

mentos heredados del período neoclásico, como ha sido señalado, para sus respectivos países, por algunos economistas o sociólogos chilenos, brasileños y uruguayos. Varios factores inciden en esa dirección: importantes intereses económicos, incapacidad o temor para elaborar una alternativa, compromisos preasumidos para gestionar desde la izquierda la política de la derecha, colonización cultural o ideológica, habida cuenta del grado de penetración del discurso neoliberal que está perdiendo legitimidad pero que subyace en una especie de conciencia colectiva de los equipos de gobierno, sea cual sea su extracción. Así, por ejemplo, hay quienes sostienen que hoy una política económica *de izquierda* solo se puede diferenciar de la neoliberal por el manejo presupuestal.

Aquí hay que retomar lo adelantado en la *introducción*. ¿Puede ser considerada progresista una política que no aminora las desigualdades, no redistribuye la renta ni aumenta la inclusión? Porque en algunos de nuestros países en los que se han verificado cambios laborales del tipo de los descritos más arriba la continuidad de las grandes líneas de la política económica anterior ha determinado que las desigualdades también se mantuvieran y aun se incrementaran. Ello ha sido posible a causa de la mejora relativa de los términos de intercambio. Como quiera que los precios de las exportaciones de la materias primas han mejorado sensiblemente en los últimos años, los aumentos salariales y de otras condiciones de trabajo impulsados por las reformas laborales posneoliberales fueron absorbidos, pero resta todavía un plus acumulado por el capital, que así mantiene y hasta incrementa su diferencial sobre el trabajo. En el nivel general, este efecto se acentúa por la presencia

de un importante sector informal y otro francamente excluido, que no reciben directamente los efectos de la política laboral protectora, focalizada en los asalariados más o menos organizados. Enfrentamos así la paradoja de políticas laborales protectoras en el marco de políticas económicas que toleran la profundización de la brecha de ingresos entre capital, por un lado, y trabajo y exclusión, por el otro. La política laboral introduce algunas mejoras en favor del trabajo, pero simultáneamente la política económica tolera que aumenten las ventajas relativas del capital. Se creció más que lo que se distribuyó. La pregunta se impone: ¿es viable y eficaz, o, al menos, sustentable una política laboral progresista acompañada de una política económica más o menos conservadora?

4.3. La globalización

Finalmente, es común decir que la globalización dificulta la instalación de una política laboral nacional altamente protectora y eficaz, lo cual es cierto hasta cierto punto, pero muchas veces opera más como excusa. En efecto, varias experiencias nacionales han demostrado fehacientemente que todavía hay un margen para la acción del Estado y que a menudo lo que falta no es espacio para esas iniciativas sino voluntad política para llevarlas a cabo. Y en lo que el argumento de la mundialización tiene de indiscutiblemente cierto, hay un terreno, el internacional —de los organismos internacionales, de los bloques de integración, de la jurisprudencia internacional y de la acción sindical internacional—, apto, si no para neutralizar, por lo menos para disminuir los obstáculos que la globalización opone a la protección nacional de trabajador.

5.

¿Un modelo de política laboral progresista posneoliberal?

Si efectivamente la ofensiva flexibilizadora/desreguladora impuesta por el neoliberalismo ha perdido impulso y definitivamente no se erigirá en un nuevo sistema hegemónico sustitutivo de las políticas laborales más o menos clásicas centradas en el derecho del trabajo tradicional, entonces se impone la cuestión del *posneoliberalismo*. Después de la desregulación ¿qué?

La restauración del derecho del trabajo tuitivo no será estrictamente tal. En rigor, una restauración no consigue —y tal vez no sea conveniente que lo consiga— el perfecto calco de una situación anterior porque el tiempo no corre en vano. En todo caso, a nuestros efectos sería necesario determinar, si fuera posible, cuáles son los resultados del interregno neoliberal, al menos en dos aspectos: qué instituciones del viejo régimen demostraron su utilidad, *modernidad* y vigencia, y qué componentes de la crítica a que fuera sometido se revelaron fundadas.

No estamos en condiciones de formular ahora una teoría *posneoliberal* del derecho del trabajo ni de la política laboral, pero intentare-

mos destacar algunas de las constataciones que la traumática experiencia desreguladora ha dejado, para bien o para mal (más para lo segundo que para lo primero, por cierto), y sobre las cuales habrá que adaptar o modelar una *nueva vieja* política del trabajo. Esta podría girar, nos parece, en torno a los siguientes lineamientos.

5.1. El respeto de la libertad sindical y la protección y promoción de la acción sindical

Debería ser innecesario decirlo, pero, por las dudas, vale la pena incurrir en el pleonasma de subrayar que una política laboral progresista no puede sino comenzar por el íntegro respeto de la libertad sindical y la adopción de medidas de protección y promoción de la actividad sindical. Eso la distingue claramente del modelo neoliberal.

La libertad sindical y sus componentes esenciales como la negociación colectiva y el derecho de huelga son actualmente, sin margen

para duda alguna, derechos humanos fundamentales, que en tanto tales no pueden dejar de ser reconocidos, protegidos y promovidos por cualquier régimen que se considere respetuoso de aquellos.

Pero para un gobierno que además se considere progresista y consecuentemente comprometido con la mejora de la situación de los trabajadores, la libertad sindical es esencial en tanto condición de eficacia e instrumento de tutela de los demás derechos laborales.

Por ello, los referidos reconocimiento, protección y promoción constituyen un instrumento esencial de cualquier política laboral progresista.

5.2. La revalorización de la continuidad de la relación individual de trabajo

La precarización e inestabilidad de las relaciones individuales de trabajo que fueron impuestas por las reformas desreguladoras terminaron por provocar la revalorización de la continuidad. España y Argentina fueron ejemplos claros de ello. Habiendo sido respectivamente el *campeón europeo* y el *campeón latinoamericano* de la difusión de los *contratos basura*, fueron también los primeros en rectificar el camino en los acuerdos marco de 1997 y las legislaciones posteriores que intentaron acotar el ámbito de aplicación de contratos inestables y estimular la contratación por tiempo indeterminado o de larga duración.

La inestabilidad extrema solo es funcional al empleador en el corto plazo y en determinados sectores que se basan en mano de obra poco calificada. Fuera de ese ámbito, termina siendo disfuncional para todos. No solo para el trabajador y las organizaciones sindicales;¹¹ también para el Estado y sus instituciones y hasta para el empresario. En efecto, la inestabilidad atenta contra dos axiomas de la moderna administra-

ción de personal: la capacitación y el involucramiento del trabajador con los objetivos de la empresa. Porque, lógicamente, no es realista pretender que el trabajador se identifique con los objetivos de la empresa y los asuma como propios («se ponga la camiseta de la firma») si sabe que en pocos meses ya no pertenecerá a sus cuadros; del mismo modo, tampoco es realista pretender que el empleador invierta en capacitar a un trabajador que en poco tiempo estará fuera de la casa.

Por el contrario, sobre la base de la continuidad puede intentarse generar un círculo virtuoso de *continuidad-involucramiento*, *capacitación-adaptabilidad* y *polifuncionalidad-continuidad*. En efecto, la perspectiva o vocación de permanencia de la relación de trabajo permitirá alentar la capacitación y el involucramiento del personal; estos —y muy especialmente su capacitación permanente— permitirían la adaptación del trabajador a los cambios y una cierta polifuncionalidad, que le darán más posibilidades de conservar el empleo a pesar de los cambios tecnológicos, comerciales, etcétera, y de esa forma se mantendrá la continuidad que había dado inicio al circuito. Esta generará nuevas ocasiones para la recapacitación y el involucramiento, y así sucesivamente.

5.3. La formación profesional

Se asiste a un verdadero *descubrimiento de la formación profesional*, consagrada como derecho fundamental en pactos y declaraciones de derechos humanos así como en diversas normas constitucionales y legales de varios países, ya no solamente como una modalidad del derecho a la educación, sino también como parte de los derechos laborales. En efecto, la globalización, la sucesiva *tecnologización* del trabajo y la progresiva sustitución de mano de obra preponderantemente física por otra más sofisticada y con mayores conocimientos han incidido fuertemente en ese sentido. Más aún, la celeridad del cambio tecnológico exi-

11 Ya que, como es bien sabido, la inestabilidad dificulta la sindicación y el ejercicio de la acción sindical.

ge, cada vez más, la capacitación periódica para la conservación del empleo. Se toma conciencia, entonces, de que la formación profesional desempeña un papel fundamental en el propio derecho laboral y que integra la mismísima relación de trabajo: condiciona el ingreso al empleo, facilita la promoción del trabajador, determina su preservación e, incluso, cuando se pierde, ya no es concebible un sistema de seguro de paro desvinculado de la capacitación tendiente a la recolocación del trabajador desempleado.

Por otra parte, como surge de lo expuesto líneas atrás, la formación continua constituye un engranaje central de la continuidad de la relación de trabajo.

La formación profesional debe ser integrada, así, a la relación de trabajo y a la propia seguridad social. Ya no es viable a mediano o largo plazo una política laboral que no incluya la política de formación.

5.4. La calidad del empleo

Luego de décadas de preocupación exclusiva por la *cantidad* del empleo, en el contexto de una atención unilateral a las tasas de desocupación que pretendía legitimar la creación de cualquier clase de puestos de trabajo con tal que ello permitiera abatirlas, se viene verificando un viraje que, sin restar importancia al aspecto cuantitativo, introduce la preocupación por la *calidad* del empleo.

La ya referida acuñación en 1999, en el seno de la OIT, del concepto de *trabajo decente* manifiesta ese talante e introduce un cierto viraje

en las políticas de la propia organización. No basta con crear empleos, deben ser empleos mínimamente decorosos o dignos, lo que queda reafirmado en la ya citada declaración de 2008,¹² de la que puede incluso deducirse la noción de *pleno empleo decente*.¹³ La medición, por el Ministerio de Trabajo español, del *índice de calidad de vida en el trabajo* puede ser vista de manera análoga. No es extraño que el congreso mundial de relaciones industriales, celebrado en Lisboa en 2004, haya tratado como uno de los temas centrales «la calidad de las relaciones de trabajo». La propia idea de responsabilidad social de la empresa y la emergencia de los códigos de conducta, si bien pueden y deben ser objeto de otras lecturas más críticas, también reflejan esa *sensación térmica* de que las condiciones de trabajo deben responder a determinados niveles cualitativos. Más aún: la propia noción de *ciudadanía en la empresa*¹⁴ ¿no armoniza con —o tal vez fundamenta— la necesidad de preservar o mejorar la calidad del trabajo?

5.5. La captura de los fugados o la reincorporación de los expulsados

Ya se hizo mención al proceso de fuga, huída o expulsión de trabajadores del ámbito de protección del derecho del trabajo. Está claro que una política laboral *posneoliberal* debe buscar la forma de revertirlo.

Varias propuestas doctrinales plantean la extensión del referido ámbito de aplicación, de forma tal de *capturar a los fugados*. Al fin y al cabo, correr la línea fronteriza tal vez sea la más sencilla manera de incorporar a los que la

¹² Supra, 2.5.

¹³ Véase «Primera lectura de la nueva Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Justa», en revista *Derecho Laboral*, t. LI, n.º. 231, Montevideo, 2008, numeral 1.1.

¹⁴ De conformidad con la cual el trabajador no deja de ser persona por el hecho de celebrar un contrato de trabajo o incorporarse a una organización jerarquizada como la empresa, razón por la cual continúa ejerciendo en ese ámbito aquellos derechos propios de toda persona humana, como el de libertad de cultos, de libre expresión del pensamiento, a la dignidad personal, etcétera (conf., entre muchos otros, con Sergio Gamonal: *Ciudadanía en la empresa*, Montevideo, 2004; Fernando Valdés Dal-Ré: «Los derechos fundamentales de la persona del trabajador», en revista *Derecho Laboral*, Montevideo, 2003, t. XLVI, n.º 212; Manuel Carlos Palomeque y Manuel Álvarez de la Rosa: *Derecho del trabajo*, 16.ª ed., Madrid, 2008, y Carlos Blancas Bustamante: *Derechos fundamentales de la persona y relación de trabajo*, Lima, 2007).

cruzaron. A tal estrategia responden las iniciativas de aplicación —total o parcial— del derecho del trabajo a todo trabajador y no solo a los subordinados, o de adopción de un estatuto laboral del trabajador autónomo.

Por lo demás, aun con los viejos instrumentos la jurisprudencia puede y debe alcanzar a muchas de las figuras *fugitivas* con las redes del derecho laboral. Una aplicación agresiva de los principios de primacía de la realidad, de continuidad, de irrenunciabilidad, de orden público y de protección lo permite, sin lugar a dudas. A eso apunta la muy importante y ya mencionada¹⁵ nueva recomendación de la OIT sobre la relación de trabajo (2006).

El asunto es, también, cuestión de estrategia sindical.¹⁶

Pero más allá de esto, parece indispensable propender a la *formalización del empleo*. Venimos de décadas de tolerancia —y a veces hasta de apología— de la informalidad, que ha contribuido a la desmejora de las condiciones de trabajo de todos (formales e informales), a la desfinanciación de la seguridad social y a la competencia desleal.¹⁷

5.6. La recuperación de la seguridad social

La privatización de la seguridad social que se llevó a cabo en un número importante de países latinoamericanos impuso un régimen particularmente inicuo. Trátase de una verdadera confiscación de dineros del trabajador, ya que las contribuciones dejan de ser aportes al Estado destinados a la solidaridad con los mayores para convertirse en una directa transferencia

de ingresos de los trabajadores a determinadas empresas. Peor aún. El trabajador no solo tiene la obligación de aportar mes a mes a un *fondo* manejado por entidades privadas —generalmente bancarias— en las que ni siquiera tiene participación, sino que además debe pagarles una comisión: es el único caso en que cuando una persona le *presta* dinero a otra, además le paga para que mejor disfrute ese dinero.

Pero hoy no solo se cuestiona la inequidad del mecanismo, sino que además se percibe su fracaso. Estamos ante un modelo en crisis, ya que, como se adelantó, no alcanzó ninguno de los objetivos *sociales* declarados en su implantación: no aumentó la cobertura, no disminuyó la evasión y existe un considerable número de trabajadores que no generarán una pensión suficiente. En rigor, estos resultados fueron advertidos desde un comienzo,¹⁸ pero ahora son cada día más evidentes y son más los que los reconocen públicamente.

Es indispensable, por tanto, recuperar la seguridad social, signo distintivo del Estado de bienestar e ineludible instrumento de redistribución e inclusión. En este sentido es significativo que la ya citada Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Justa (2008) plantee «la ampliación de la seguridad social».

5.7. El *fin del trabajo* y sus consecuencias: la reducción de la jornada, el ingreso mínimo garantizado y la seguridad social

Las reflexiones sobre el *fin del trabajo*, más que al desaliento y a la renuncia, deberían orientar al progresismo, al menos por ahora,

¹⁵ Supra, 2.4.

¹⁶ Gerardo Castillo y Álvaro Orsatti: *Estrategias de sindicalización de «otros» trabajadores*, Montevideo, 2007.

¹⁷ Cabría preguntarse si el mercado no conduce *naturalmente* a la informalidad. Si pudiéramos a un neoliberal *puro y duro* que describiera el trabajo ideal y nos respondiera con sinceridad, seguramente definiría el de la informalidad (sin derechos, sin fiscalización, sin sindicato).

¹⁸ En verdad, los motivos reales de las reformas privatizadoras poco o nada tenían que ver con la seguridad social, la protección social u otros objetivos sociales. Solo se buscaban la dinamización del mercado de capitales y la transferencia de riquezas de un sector a otro, lo que sin duda sí se consiguió.

a focalizar la reducción del tiempo de trabajo. Más que al fin del trabajo, asistimos a la *reducción de la masa horaria*. El avance tecnológico determina que se necesiten menos horas de trabajo para realizar la misma o una mayor producción. Paralelamente, el avance tecnológico requiere mayor capacitación y más frecuente recapacitación.

De ahí que sea indispensable reflexionar sobre las propuestas que visualizan la relación de trabajo del futuro como una *relación de trabajo y formación*,¹⁹ en la que se alternarán, en cada vida laboral, períodos de trabajo efectivo con otros de no trabajo dedicados en parte a la recapacitación y en parte al ocio, la cultura, el deporte, la acción social, etcétera.

En ese escenario, es asimismo indispensable abordar el ingreso mínimo garantizado o renta mínima de inserción, cuya implantación tiene un cierto grado de desarrollo en Europa, pero apenas algunos pocos y tímidos esbozos en América Latina.

Claro que ese ingreso mínimo garantizado supone más y no menos seguridad social. No menos, sino más Estado social, tal como surge de la referida declaración de la OIT de 2008, que dispone «la ampliación de la seguridad social a todas las personas, incluidas medidas para proporcionar ingresos básicos a quienes necesiten esa protección».

5.8. Internacionalización y constitucionalización. Los derechos humanos

La globalización requiere y la regionalización implica una *rerregulación internacional del*

trabajo, tanto como una acción sindical internacional. No hay otra forma de actuar eficazmente en la globalización, más aún para países subdesarrollados o periféricos como los latinoamericanos. Cada vez es más necesario coordinar políticas sociales y acciones sindicales a escala regional y mundial

A escala regional, lo que los europeos han denominado *derecho laboral comunitario* tiende a cumplir esa función en el ámbito de la Unión Europea. En el del Mercosur, algo —muy poco— se ha hecho o insinuado.²⁰

A escala global, son los derechos humanos los que calzan perfectamente en la universalidad reclamada por la globalización. Si se mundializan la inversión, el comercio y la producción, ¿cómo no mundializar los derechos? ¿Y qué parte del derecho es ontológicamente universal, sino los derechos humanos, entendidos como aquellos esenciales a la persona humana como tal, donde quiera que esté y cualquiera sea el vínculo de nacionalidad, ciudadanía, domicilio o residencia que tenga —o no— con determinado Estado nacional?

Hay un importante elenco de derechos laborales que son —sin duda— derechos humanos. El nuevo derecho del trabajo *posneoliberal* debe fundarse en la reconstrucción del derecho social sobre la base de esos derechos laborales que son derechos humanos —específicos e inespecíficos— y que en tanto tales están *supraordenados* por las normas internacionales y por la Constitución al legislador nacional.²¹

Y esto no es solamente una cuestión técnico-jurídica. Es también un importante asunto político. En efecto, una política progresista no

19 Conf. Alain Supiot: *Crítica del derecho del trabajo*, trad. esp., Madrid, 1996, p. 290, y Jean Boissonat: *2015: Horizontes do trabalho e do emprego*, trad. port., San Pablo, 1998, pp. 215 y 223.

20 Llama la atención que la dimensión social del Mercosur se construyó, con grandes dificultades, en *repecho*, a impulso del movimiento sindical y de la complicidad circunstancial de uno u otro gobierno de turno, en plena hegemonía neoliberal en los cuatro países miembros. Llama más poderosamente la atención que cuando en la mayor parte de estos asumen gobiernos *progresistas*, el Mercosur se estanca, no solo en su dimensión comercial y política, *sino también en su dimensión social*.

21 Fernando Valdés Dal-Ré, ob. cit., p. 650. Véase también Manuel Carlos Palomeque y Manuel Álvarez de la Rosa, ob. cit., pp. 112 y sigs.

puede sino garantizar el ejercicio de los derechos, y muy especialmente de los derechos humanos que son, sin lugar a dudas, *contra-poderes*, es decir, formas de limitación del poder —de todos los poderes, incluidos los poderes privados, entre ellos el poder económico—. Es cierto que los derechos humanos

son «la ley del más débil»,²² y por eso deben constituir una de las principales preocupaciones de un gobierno progresista, sin perjuicio de la ya referida potencialidad de los derechos humanos laborales para reconstruir el derecho laboral desregulado y flexibilizado durante las décadas neoliberales.

22 Luigi Ferrajoli: *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. esp, 2.ª ed., Madrid, 2001.

6.

El sindicato ante el gobierno progresista

En diversa medida, la mayor parte de los sindicatos de los países del Cono Sur latinoamericano jugó un papel más o menos importante en pro de la asunción de gobiernos progresistas en la subregión. El caso más notorio es el de Brasil, donde una de las centrales sindicales constituyó un partido político y terminó llevando a la Presidencia de la República a su máximo líder. Pero sin llegar a ese nivel de influencia, en todos los casos los sindicatos, o buena parte de ellos, apoyaron el advenimiento de los gobiernos progresistas.

Sin embargo, la relación sindicato-gobierno progresista no ha sido siempre fácil.²³ Por una parte, la presencia de un *gobierno amigo* puede llevar a confundir el rol del sindicato y poner en riesgo un elemento tan esencial como la autonomía. Por otra, a veces los gobiernos progresistas no lo han sido tanto en algún aspecto, y en ocasiones han privilegiado visio-

nes económicas y políticas diferentes de las del movimiento sindical.

El caso más significativo en esa dirección parece haber sido el de Chile. El movimiento sindical chileno salió de la dictadura pinochetista debilitado pero sumamente prestigiado. La asunción de un gobierno de coalición democristiana-socialista (coincidente con dos de las tres tendencias ideológicas prevalentes en el sindicalismo) hacía suponer un claro apoyo gubernamental al fortalecimiento y desarrollo de la actividad colectiva. Pero no fue así. Anclados en la política económica heredada de la dictadura, obstaculizados por la carencia de mayorías parlamentarias eficaces y excesivamente temerosos de caer en una nueva inestabilidad político-institucional, los cuadros políticos gobernantes pidieron al sindicalismo que contuviera sus reivindicaciones como tributo patriótico a la gobernabilidad y a

²³ Tanto es así que en un seminario en que se debatía esta cuestión un connotado dirigente sindical me comentó en voz baja: «contra los amigos es mucho más difícil».

la preservación de la democracia. Las reivindicaciones continúan pendientes todavía hoy, como se puede constatar con la sola lectura del Código del Trabajo, especialmente en las disposiciones referidas al sindicato, la negociación colectiva y la huelga.²⁴

Sin llegar a ese extremo, en casi ninguno de los países del Cono Sur latinoamericano la relación ha sido idílica. En Brasil, por ejemplo, no ha habido grandes cambios en la legislación laboral protectora del trabajador. En Uruguay, el movimiento sindical se vio fortalecido en los primeros años de gobierno progresista que asumiera en marzo de 2005: la puesta en funcionamiento de los consejos de salarios y la aprobación de una ley de protección de la actividad sindical permitieron que la afiliación se multiplicara por 2,5 y que los sindicatos aumentaran notoriamente su presencia en el escenario nacional. No obstante, el sindicalismo critica varios aspectos de la política económica adoptada.

Es que los gobiernos progresistas no lo han sido tanto en materia de política económica (tal vez con la única excepción de la Argentina de los Kirchner).

Paralelamente, el *gobierno amigo* plantea al sindicato otros problemas. *Por una parte*, genera una tendencia a la participación de dirigentes obreros en cargos de gobierno, lo que puede llegar a provocar una *sangría* de cuadros sindicales. *Por otra parte*, en el peor de los casos, cuando el gobierno asume más vigorosamente los postulados económicos neo-

liberales y el sindicato mantiene una postura más tradicional de izquierda, este comienza a ser percibido por los responsables de las políticas gubernamentales como una mochila demasiado pesada de la que sería tentador desembarazarse. Tal lo que habría acontecido, por ejemplo, en la España de Felipe González y en el Chile pospinochetista.

En todo caso, en nuestra modesta opinión, el papel del sindicato ante el gobierno progresista no puede ser otro que el de perseverar en la defensa de los intereses (profesionales, económicos y políticos) de los trabajadores y presionar al máximo de sus posibilidades para la adopción de una política económica verdaderamente progresista o, dicho en otras palabras, para el abandono de las políticas económicas neoliberales. Claro que para ello en algunos casos es necesario dar un paso intermedio, cual es la definición de una política económica alternativa.

Por lo demás, parece claro que ha habido un déficit importante —en este caso compartido— de los sindicatos y los gobiernos progresistas del Cono Sur: la internacionalización de la acción sindical. Esa carencia es notoria y provoca cierta perplejidad en el ámbito del Mercosur. Toda la dimensión sociolaboral del Mercosur se construyó en época de gobiernos neoliberales, sobre la base de una decidida y firme acción sindical a través de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur. Asumidos los gobiernos progresistas en la región, no hubo más avances en la normativa y en el espacio social del Mercosur.

24 Véanse, por ejemplo, Francisco Tapia Guerrero: «El modelo chileno de exclusión de los derechos sindicales: crítica de las normas de negociación colectiva», en revista *Derecho Laboral*, t. LI, n.º 230, pp. 237 y sigs., y Eduardo Caamaño Rojo: «El reconocimiento de la libertad sindical y los grupos de trabajadores en la negociación colectiva», en *Revista Laboral Chilena*, n.º 11/2008, Santiago, 2008, pp. 67 y sigs.

7.

Conclusiones

Parece claro que hay, al menos, un cierto entecimiento del empuje neoliberal en materia de relaciones laborales y que se aprecian importantes indicios de cambio, que fueron señalados, lo mismo que sus límites.

Algunos de esos cambios, que apuntan a la reformulación de una política laboral protectora, responden a cambios políticos resultantes de la asunción de gobiernos progresistas. Pero eso no ha sido así en todos los casos (hay impulsos de reprotcción laboral en países que tienen gobiernos de derecha), ni se ha dado con la misma extensión e intensidad en todos los casos en que ha sido protagonizado por gobiernos próximos a los trabajadores.

Si este diagnóstico fuera correcto —y siempre que ocupar el gobierno por sí mismo no sea la única finalidad de los sectores políticos progresistas—, tanto ellos como el movimiento sindical deberían tomar posición sobre algunas de las cuestiones siguientes.

Primera: la definición de un modelo de política laboral progresista o posneoliberal que segu-

ramente no podrá ser la mera restauración del sistema anterior —entre otras razones, porque el tiempo no pasa en vano—, sino una reconstrucción de la protección del trabajador. Algunos elementos de ese modelo podrían ser el respeto de la libertad sindical con protección y promoción de la acción sindical, la revalorización de la continuidad de la relación de trabajo, la capacitación del trabajador, el desarrollo de los derechos laborales y su eficacia como derechos humanos, la integración regional y la indispensable acción internacional (entendida esta no solo como la acción sindical a niveles supranacionales, sino también como la acción en y ante los organismos internacionales competentes), además de la recuperación de la seguridad social.

Segunda: el análisis de los obstáculos concretos que en cada país enfrenta la reconstrucción de una política laboral que favorezca a los trabajadores, dado que la estrategia será obviamente diferente según que la causa principal resida en la carencia de las mayorías necesarias en el Congreso, en el peso de los intereses económicos empresarios, en

los compromisos políticos preasumidos, en el bloqueo cultural o ideológico, etcétera.

Tercera, por tanto: el análisis del tipo de relación del movimiento sindical con el gobierno progresista en cuestión. El carácter de esa relación varía en el espacio y en el tiempo. Más allá de que en algunos países es más o menos orgánica y en otros no, importaría tener conciencia de hasta dónde la capacidad de presión sindical sobre las medidas del *gobierno amigo* se ve mediatizada, a veces, por la propia participación en el gobierno o en fondos de origen estatal. Del mismo modo pero en contraposición, también es del caso analizar experiencias como la de España y tal vez la de Chile, en las que en determinado momento el sindicalismo llegó a ser percibido por el *gobierno amigo* como una pesada mochila de la cual sería tentador desembarazarse. Pero en todo caso, el movimiento sindical siempre debería tener (al menos, en teoría) un margen de maniobra ante un gobierno progresista o *amigo de los trabajadores*, lo que lleva, a la vez, a una suerte de introspección sindical.

Cuarta: la circunstancia de que se han dado algunos cambios positivos incluso en países

con gobiernos conservadores, por vías jurisprudenciales. Al fin y al cabo, una línea jurisprudencial firme puede ser tan o más eficaz que una ley.

Quinta: el fortalecimiento de la acción en el plano internacional, absolutamente insoslayable a causa de la globalización, pero no menos importante porque en ese terreno también se crean normas, se toman decisiones y se emiten fallos que empiezan a ser revalorizados y pueden serlo más aún.

Sexta: ¿es sustentable una política laboral progresista junto con —o dentro de— una política económica neoliberal u ortodoxa?; y sobre todo, ¿es eficaz con miras a la consecución de los objetivos progresistas de igualdad, inclusión, distribución del ingreso y protección?

Séptima: si se considera —como consideramos nosotros— que no hay verdadera política progresista sobre los moldes económicos neoliberales, es indispensable aplicar una política económica alternativa. Los sindicatos están llamados a presionar en esa dirección y a participar activamente en la definición de esa política.