

Estándares laborales y calidad de los empleos en América Latina

GRACIELA BENSUSÁN*

Resumen

En este trabajo se discute el papel de los estándares laborales nacionales e internacionales en lo que se refiere a la necesidad de frenar el deterioro de la calidad de los empleos y promover el trabajo decente en un contexto de fuertes presiones competitivas, empresas en red y cadenas productivas dispersas por el mundo, visto todo a la luz de la experiencia latinoamericana. Se revisa el número de ratificaciones de los convenios internacionales fundamentales y sus problemas de implementación; la relación entre estas deficiencias y la calidad de los empleos; y las ventajas y desventajas de distintas alternativas encaminadas a frenar el deterioro del empleo. Se concluye señalando la importancia que aún tienen en ello las leyes nacionales y los instrumentos públicos destinados a reforzar su cumplimiento ante la ausencia de mecanismos coactivos internacionales y globales.

Abstract

This paper discusses the role of national and international labor standards and refers to the need to curb the deterioration of employment quality and to promote decent work in the context of strong competitive pressures, network companies and productive chains spread throughout the world, from a Latin American perspective. It reviews the number of ratifications of fundamental international agreements and the problems involved in their implementation; the relation between these shortcomings and the quality of jobs, as well as the advantages and disadvantages of different alternatives aimed at halting job deterioration. It concludes by pointing out the importance of national legislation and public tools aimed at improved enforcement, in the absence of global and international coercive mechanisms.

Palabras clave: globalización, estándares laborales, empleos, trabajo decente, códigos de conducta, responsabilidad social empresarial, derechos humanos laborales, convenios internacionales.

Key words: globalization, labor standards, jobs, decent work, conduct codes, business' social responsibility, labor human rights, international agreements.

* Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente se desempeña como profesora investigadora de la UAM-Xochimilco.

En este trabajo se discute el papel de los estándares laborales en lo que se refiere a la necesidad de frenar el deterioro de la calidad de los empleos y promover el trabajo decente en un contexto de fuertes presiones competitivas, empresas en red y cadenas productivas dispersas por el mundo, visto todo a la luz de la experiencia latinoamericana: ¿en qué medida los estándares internacionales adoptados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) siguen siendo útiles?, ¿cuál es el peso de la legislación nacional y cuáles son los factores que explicarían los problemas de implementación de ambos en la región? ¿Cuáles serían las vías para superar esta situación?

Con tal propósito desarrollaré dos argumentos. El primero señala que el alto número de convenios fundamentales ratificados en la región y/o la existencia de leyes nacionales con un perfil relativamente alto —las que todavía tienen el peso fundamental en la salvaguarda y mejora de la calidad de los empleos—, no dan una buena idea de cuál es el nivel real de protección de los trabajadores. Además de la insuficiencia de tales convenios, el problema radica en la deficiente aplicación de los estándares laborales de diverso tipo (nacionales o internacionales, públicos o privados) que podrían haber filtrado o contrarrestado los efectos negativos que la globalización económica ha tenido sobre los empleos.

En segundo lugar, propondré que las estrategias más innovadoras —destinadas a asegurar la implementación de los códigos de conducta (CC) de las empresas transnacionales y las iniciativas múltiples,¹ y compensar la debilidad del Estado para reforzar el cumplimiento de los derechos laborales ciudadanos—, se han puesto a prueba desde fines de la década de 1970 y han mostrado no pocas limitaciones. Lo anterior se debe a que en la globalización se requiere impulsar una estrategia particularmente compleja y de amplia escala, en la que se articulen tanto actores tradicionales como otros emergentes; se combinen diversos niveles de regulación —global, regional, nacional y local—; y se aprovechen todos los instrumentos disponibles para hacerlos efectivos: nacionales e internacionales, públicos y privados, vinculantes y voluntarios, promocionales y de control, comerciales y sociales. Sin embargo, reconocer que instrumentos como los CC y los monitoreos privados independientes pueden ser útiles para hacer efectiva la responsabilidad social de las corporaciones transnacio-

¹ Las “iniciativas múltiples” son el resultado de la acción de organizaciones de consumidores y activistas, junto a sindicatos y marcas internacionales, con la intención de promover los derechos humanos laborales en las cadenas productivas. Constituyen un paso adelante en relación con los códigos de conducta diseñados y monitoreados por las propias marcas (RSM, 2008).

nales, no debería llevar a diluir —como sucedió en muchos países de la región— la responsabilidad primordial que los estados nacionales aún mantienen de respetar y hacer respetar los derechos laborales fundamentales. En este sentido, a pesar de la dimensión transnacional de los problemas vinculados a los empleos y la producción, el papel central corresponde todavía a los mecanismos nacionales destinados a controlar su cumplimiento, lo que constituye uno de los déficits más graves, acentuado por el proceso de globalización.

Para desarrollar estos argumentos, el trabajo se estructura en tres secciones. En la primera se presenta la información relativa al número de ratificaciones de los convenios fundamentales de la OIT y a la deficiente implementación de los mismos en la región. En la sección siguiente, se analiza la relación entre la calidad de los empleos y los altos niveles de incumplimiento de las normas internacionales y nacionales, a partir de los enfoques que prestan atención a la estrategia de *enforcement*² y al contexto institucional más amplio en el que operan los estándares laborales. La tercera sección analiza las estrategias para mejorar la calidad de los empleos en el marco del debate académico y social acerca de las ventajas y desventajas de distintas alternativas: derechos sociales ciudadanos *versus* derechos humanos; regulaciones y monitoreos privados o públicos; procesos de integración regional y dinámicas nacionales. El caso argentino ilustrará al respecto una experiencia en donde la promoción del trabajo decente y de la competitividad se ha asumido al mismo tiempo con resultados promisorios, al menos hasta ahora.

I. De las ratificaciones de los convenios a los hechos

1.1. La expansión de los convenios fundamentales

La región latinoamericana tiene una larga tradición legislativa en la que se promovió, a lo largo de la primera mitad del siglo XX, la protección de los derechos de los trabajadores asalariados, lo que favoreció más tarde la relativamente rápida expansión de los ocho convenios internacionales en los que se recogen los principios y derechos fundamentales en el trabajo incluidos en la Declaración de la OIT de 1998. Estos derechos se refieren a la libertad de asociación, la prohibición del trabajo forzoso y del

² Se utiliza el término en inglés por la ausencia de una traducción literal y porque así suele ser utilizado en la literatura especializada (véase, por ejemplo, Bergman y Nevarez, 2005). Se entiende por *enforcement* el acto o conjunto de actos destinados a reforzar el cumplimiento de las normas y leyes en general.

trabajo de menores, y la igualdad de trato y oportunidades (véase el cuadro 1). Por el contrario, las ratificaciones de convenios que no son considerados fundamentales como los de seguridad y salud en el trabajo o los de seguridad social, son mucho menores. Estos convenios deberían incluirse entre aquéllos porque se refieren a instrumentos clave para salvaguardar las condiciones de trabajo. En este sentido, el enfoque adoptado por la OIT, en 1998, orientado hacia una perspectiva más universalista y restringida respecto a lo que debe ser protegido —los derechos humanos laborales—, resultaría claramente insuficiente para poner un freno a las tendencias más negativas sobre la calidad de los empleos, y obligaría a volver la mirada sobre las regulaciones nacionales y regionales (Hepple, 2005).

Sin embargo, otra grave restricción al alcance de los principios y derechos fundamentales de la OIT en los países latinoamericanos se deriva de que la legislación laboral que los recoge y regula los mecanismos para hacerlos efectivos dejó fuera a los trabajadores no asalariados, que hoy constituyen una parte sustancial de la población económicamente activa en nuestros países. De esta forma, aun cuando los estándares laborales fundamentales fueron concebidos para proteger a todos los trabajadores, y más aún a los que tienen “necesidades especiales” y son más vulnerables, como las mujeres, los niños y los jóvenes, que tienden a ocuparse en mayor proporción en la economía informal, en la práctica éstos tienden, en la región, a estar excluidos de toda protección a sus derechos básicos en tanto que trabajadores (OIT, 2002). Esto significa que la legislación laboral latinoamericana requiere actualizar con urgencia los viejos supuestos bajo los cuáles fue diseñada, para garantizar en adelante los derechos de los trabajadores con empleos atípicos y no asalariados y cumplir con las normas internacionales, a la vez que fortalecer los mecanismos de *enforcement*.

Considerando los países de América Latina y el Caribe, además de Estados Unidos y Canadá —lo que se ha dado en llamar las “Américas”³—, encontramos que el nivel de ratificaciones de los convenios fundamentales es alto.⁴ Veintisiete países de un total

³ Aunque el alcance de este análisis se circunscribe principalmente a América Latina, la inclusión de referencias a Estados Unidos y Canadá permite ilustrar el problema de ratificación de los convenios y su cumplimiento en países desarrollados y en desarrollo en tanto no se limita a estos últimos.

⁴ Si se toma en cuenta la totalidad de convenios de la OIT, se encuentra que solamente tres países de la región (Brasil, Cuba y Uruguay) han realizado 80 o más ratificaciones de convenios (de un total de 188), aunque los tres se encuentran ubicados como países de alto incumplimiento; otros once tienen más de 40 y menos de 80 ratificaciones, y son clasificados como de alto incumplimiento (Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela); finalmente, otros cuatro tienen un número de ratificaciones mayor a 20 y menor a 40. De éstos, uno aparece como de bajo incumplimiento (El Salvador) y los otros tres (Canadá, República Dominicana y Honduras) como de alto incumplimiento. Cabe señalar que el

de 35 ratificaron los ocho convenios en cuestión, cuatro ratificaron siete convenios (Brasil, Cuba, Haití y Santa Lucía), uno ratificó seis (México), dos ratificaron cinco (Canadá y Surinam), y un país (Estados Unidos) ratificó solamente dos convenios, tal como se muestra en el cuadro 1.

Es sabido que la efectividad de los demás derechos laborales (se encuentren previstos en normas internacionales o nacionales, sean o no fundamentales) depende en gran medida de la existencia de un sindicalismo legítimo, representativo y con los recursos de poder necesarios para lograr su pleno respeto. Por eso, en la práctica, el pleno ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva tiene una importancia mayor que cualquier otro derecho laboral fundamental, e incluso se ha creado un órgano y un procedimiento especial de monitoreo en el marco de la OIT a cargo del Comité de Libertad Sindical. Sin embargo, aunque han pasado sesenta años de la formulación de los convenios respectivos, estos derechos no se encuentran garantizados en gran parte de los países de la región, ni siquiera después de transcurrir dos décadas desde que la transición política a la democracia creó supuestamente un contexto más favorable para su ejercicio.

Si paralelamente a la ratificación de los dos convenios fundamentales relativos a los derechos sindicales (el 87 y 98) se consideran otros seis convenios accesorios a éstos que, en conjunto, definen el cuadro de garantías internacionales para su ejercicio, se corrobora esta apreciación. Como se puede observar en el cuadro 1, en este terreno el número de ratificaciones es mucho más reducido. Solamente tres países —Belize, Cuba y Uruguay— han ratificado siete de los ocho convenios en los que se recogen los dos principios y derechos fundamentales de la OIT vinculados a los derechos sindicales (87 y 98), así como los otros seis accesorios a éstos (11, 110, 135, 141, 151, 154). Brasil y México, dos de las economías más desarrolladas de la región, han ratificado solamente uno de los dos convenios relativos a la libertad sindical y negociación colectiva y cuatro de los accesorios. Canadá solamente ratificó uno y Estados Unidos es el único país del continente que no ha ratificado ninguno de estos ocho convenios vinculados a los derechos sindicales.⁵

nivel de cumplimiento fue medido según el número de observaciones emitidas por la OIT, las que se refieren a violaciones serias y de largo plazo a los convenios de la OIT, aunque no se distingue según la importancia de las convenciones (derechos fundamentales/no fundamentales). Véase Hepple (2005).

⁵ Los tres convenios de la OIT vinculados con los derechos sindicales/colectivos con un menor número de ratificaciones en la región son el 135, el 151 y el 154 sobre negociación colectiva, en el que se pretende fomentarla para todas las categorías de trabajadores. Véase el cuadro 1.

Cuadro 1
Convenios fundamentales en materia de libertad sindical ratificados en América

Convenios sobre los derechos humanos fundamentales										Otros convenios sobre libertad sindical							
Pais / convenio	29	105	100	111	138	182	87	98	Sub-total	11	110	135	141	151	154	Sub-total	Total
1 Antigua y Barbuda	x	x	x	x	x	x	x	x	8	x		x		x	x	4	12
2 Argentina	x	x	x	x	x	x	x	x	8	x		x		x	x	4	12
3 Bahamas	x	x	x	x	x	x	x	x	8	x						1	9
4 Barbados	x	x	x	x	x	x	x	x	8	x		x				2	10
5 Belice	x	x	x	x	x	x	x	x	8	x		x	x	x	x	5	13
6 Bolivia	x	x	x	x	x	x	x	x	8							0	8
7 Brasil	x	x	x	x	x	x		x	7	x		x	x		x	4	11
8 Canadá		x	x	x		x	x		5							0	5
9 Colombia	x	x	x	x	x	x	x	x	8	x				x	x	3	11
10 Costa Rica	x	x	x	x	x	x	x	x	8	x		x	x			3	11
11 Cuba	x	x	x	x	x		x	x	7	x	x	x	x	x		5	12
12 Chile	x	x	x	x	x	x	x	x	8	x		x		x		3	11
13 Dominica	x	x	x	x	x	x	x	x	8	x		x				2	10
14 Estados Unidos		x				x			2							0	2
15 Ecuador	x	x	x	x	x	x	x	x	8	x	x		x			3	11
16 El Salvador	x	x	x	x	x	x	x	x	8			x	x	x		3	11
17 Guatemala	x	x	x	x	x	x	x	x	8	x	x		x		x	4	12
18 Guyana	x	x	x	x	x	x	x	x	8	x		x	x	x		4	12

Cuadro 1 (Continuación).

19	Granada	x	x	x	x	x	x	x	x	x	8	x					1	9
20	Haití	x	x	x	x	x	x		x	x	7						0	7
21	Honduras	x	x	x	x	x	x	x		x	8						0	8
22	Jamaica	x	x	x	x	x	x	x	x	x	8	x					1	9
23	México	x	x	x	x	x			x	x	6	x	x		x		4	10
24	Nicaragua	x	x	x	x	x	x	x	x	x	8	x	x	x			4	12
25	Panamá	x	x	x	x	x	x	x	x	x	8	x	x				2	10
26	Paraguay	x	x	x	x	x	x	x	x	x	8	x					1	9
27	Perú	x	x	x	x	x	x	x	x	x	8	x			x		2	10
28	República Dominicana	x	x	x	x	x	x	x		x	8						0	8
29	San Cristóbal y Nevis	x	x	x	x	x	x			x	8						0	8
30	Santa Lucía	x	x	x	x	x		x	x	x	7	x				x	2	9
31	San Vicente y las Granadinas	x	x	x	x	x	x		x	x	8	x					1	9
32	Surinam	x	x						x	x	5	x			x	x	4	9
33	Trinidad y Tobago	x	x	x	x	x	x	x	x	x	8						0	8
34	Uruguay	x	x	x	x	x	x	x	x	x	8	x	x		x	x	5	13
35	Venezuela (República Bolivariana de)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	8	x		x			2	10
		33	35	33	33	29	34	33	32	262	26	7	14	12	11	9	79	341

Fuente: elaboración propia con datos de ILOLEX a marzo de 2008.

Convenios de la OIT mencionados en el cuadro anterior

Abolición del trabajo forzoso Núm. 29: Convenio sobre el trabajo forzoso (1932). Núm. 105: Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (1959).	Libertad sindical Núm. 87: Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948). Núm. 98: Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949). Núm. 11: Convenio relativo a los derechos de asociación y de coalición de los trabajadores agrícolas (1923). Núm. 110: Convenio relativo a las condiciones de empleo de los trabajadores de las plantaciones (1960). Núm. 135: Convenio relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa (1973). Núm. 141: Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales y su función en el desarrollo económico y social (1977). Núm. 151: Convenio sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública (1981). Núm. 154: Convenio sobre el fomento de la negociación colectiva (1983).
Igualdad Núm. 111: Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) (1960). Núm. 100: Convenio sobre igualdad de remuneración (1953).	
Eliminación del trabajo infantil Núm. 138: Convenio sobre la edad mínima (1976). Núm. 182: Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (2000).	

1.2. Implementación deficiente: evidencias

El número y las causas de las quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT, dan apenas una idea de lo que está ocurriendo al respecto. Si se compara la situación de las Américas con el resto del mundo, se encuentra que desde 1951 hasta 2007 el número de quejas presentadas al Comité de Libertad Sindical superó las del resto del mundo: 1394 vs. 1215. Además, las quejas en la región aumentaron sustancialmente en los últimos 17 años (1990-2007), tendencia que coincide con la ola de democratización de los países latinoamericanos. 44.8 por ciento de las quejas se interpusieron en este período, mientras que entre 1951 y 1989 —más del doble de años— el porcentaje fue 55.2 por ciento. Las quejas se concentraron principalmente en el sector público —donde existe mayor estabilidad laboral y se facilita el ejercicio de los derechos colectivos— y presentan diferencias importantes entre los países.⁶

⁶ Argentina, con 142, Colombia con 125 y Perú con 116, son los que han suscitado un mayor número de quejas. Los países centroamericanos (Guatemala, 77, Costa Rica, 68, Nicaragua, 62 y, El Salvador, 56, entre

Considerando en conjunto el tipo de agravios examinado por el Comité de Libertad Sindical, resulta que más de la tercera parte se refiere a hechos de discriminación antisindical y más de la décima parte a obstáculos en relación con la negociación colectiva. 74 por ciento de las quejas presentan al gobierno (60 por ciento) y la empresa pública (14 por ciento) como los principales infractores.⁷

Los problemas más frecuentes detectados por el Comité de Libertad Sindical en relación con el Convenio 87 son los obstáculos para que las organizaciones redacten sus normas internas, elijan a sus representantes y realicen su gestión sin intromisiones. En cuanto al Convenio 98, los problemas radican en la falta de promoción y estímulo para la negociación colectiva que, como ya se dijo, ha tendido a debilitarse en la mayoría de los países (OIT, 2007a).⁸

La información recogida por la Confederación Sindical Internacional muestra un panorama algo distinto al que resulta de las quejas presentadas ante los órganos de la OIT, en tanto en 2006 el menor número de violaciones a los derechos sindicales habría ocurrido en el continente americano (930), seguido por Europa (1009), Oriente Medio (1408), África (3184) y Asia-Pacífico (8580). Sin embargo, el tipo de agravios revela que la situación en algunos de nuestros países es más grave, mientras es en las Américas donde ocurrió el mayor número de muertes y amenazas de muerte por motivos sindicales (la mayor parte de las cuales ocurrió en Colombia), el mayor número de torturas y lesiones ocurrió en Asia y Pacífico, y el mayor número de arrestos, en África. Por el contrario, en Europa las violaciones más frecuentes son los despidos (ITUC, 2007).

El número de quejas presentadas a la OIT no debe interpretarse necesariamente como signo de una realidad laboral más desfavorable, sino tal vez de una mayor capacidad de los trabajadores organizados para exigir sus derechos. Resulta paradójico que Canadá, con un razonable grado de respeto a la autonomía y al ejercicio de la libertad sindical, haya generado casi el triple de quejas que los Estados Unidos y el doble que otros países, como Honduras (51) o México, donde las violaciones a estos derechos son recurrentes y generalizadas (Anner, 2008; Bensusán, 2007a; ITUC, 2007). Una posible explicación —además de que estaríamos ante estrategias sindicales diversas por múltiples razones— radicaría en que contextos institucionales más democráticos y sindicatos mejor organizados gracias a la mayor autonomía frente al

otros) y Chile (79) han generado un número menor, al igual que México (44) y Uruguay (49), mientras que Estados Unidos alcanzó solamente 39. Frente a estos datos, contrasta el alto número de quejas relativas a Canadá (92).

⁷ Sánchez Zagarra y Rodríguez Calderón, 2007; qvilis, base de datos, www.oit.org.pe/qvilis_mundial.

⁸ Excepciones al respecto las encontramos en Uruguay (Ermida, 2006) y Argentina (Palomino, 2008).

Estado y las empresas y las mejores garantías para el ejercicio de los derechos colectivos, entre otros factores, crearían un clima más favorable a la denuncia de prácticas antisindicales de diverso tipo.

La situación de los estándares laborales fundamentales en seis países seleccionados revela que la problemática es relativamente semejante en todos ellos, pero el incumplimiento asume modalidades particulares, como se ilustra en el siguiente recuadro de síntesis.

- Gran parte de la legislación nacional no se adecua a los compromisos contraídos con la firma de los convenios internacionales, por lo que sería necesario hacer reformas en esa dirección para aumentar su alcance y efectividad.
- Las violaciones de derechos colectivos son recurrentes en la mayoría de estos países y constituyen un problema particularmente grave en donde existen zonas francas (Panamá) o donde se desarrolla con intensidad la industria maquiladora de exportación (México y República Dominicana).
- La flexibilidad laboral y la extensión de nuevas y viejas formas atípicas de contratación han afectado a los sindicatos en todas partes limitando su capacidad de expansión y minando su membresía.
- Las prácticas pueden ser diferentes, pero dan lugar al mismo resultado: pactos colectivos o simplemente el uso de violencia para eludir una auténtica sindicalización en Colombia; “acuerdos directos” con organizaciones “solidaristas” en Costa Rica y “contratos colectivos de protección al empleador” en México, llevan todos a la unilateralidad en la determinación de las condiciones de trabajo.
- El alcance de las violaciones a los estándares laborales puede afectar en forma diferenciada a los trabajadores, creándose sectores y grupos particularmente vulnerables.
- Países que han ratificado los ocho convenios fundamentales —como Colombia, Panamá o Perú— experimentan violaciones sistemáticas de los derechos sindicales en prácticamente todos los estándares, lo que confirma su ineffectividad. En Colombia, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y recomendaciones de la OIT (CEACR) comprobó en 2006 que allí está en juego la vida de quienes defienden los estándares laborales (más de 220 muertes entre 2004 y 2006). Se han denunciado además los vínculos entre las empresas transnacionales y los grupos paramilitares. La consecuencia fue la generalizada caída de la tasa de sindicalización a sólo 4.6 por ciento de la población activa, mientras que la negociación colectiva cubría apenas el 1.17 por ciento en 2004, tal vez uno de los porcentajes más bajos de la región y, seguramente, hoy menor al de entonces.

- El contexto institucional democrático y el mayor equilibrio entre el poder de negociación de los actores juegan a favor del respeto a los estándares laborales fundamentales, aunque no se hayan ratificado todos los convenios, como lo muestra Canadá. Con un número menor de ratificaciones y con restricciones legales provinciales y en la práctica, las violaciones se concentran en determinados sectores (esencialmente trabajadores del sector público) o en empresas transnacionales conocidas mundialmente por su actitud antisindicalista, como Wal-Mart. En contraste con Colombia, la tasa de sindicalización en Canadá era de 30.7 por ciento en 2005, con una pérdida de solamente dos puntos porcentuales respecto de la existente en 1977 (Yates, 2007).

Fuente: elaboración propia con datos de la ITUC, 2007.

Las consecuencias de que la voz de los trabajadores no pueda expresarse dentro de la empresa y no existan (más que excepcionalmente) interlocutores y espacios de verdadero diálogo social en América Latina (como se han configurado en Uruguay, Brasil o Argentina), son de muy diversa naturaleza. La negociación colectiva se debilita cuando —como lo muestra la experiencia europea—⁹ más debería aprovecharse como instrumento para adaptar las condiciones de trabajo a las características de los sectores y las empresas e impulsar formas de regulación y de flexibilidad interna que no solamente no perjudiquen la calidad de los empleos, sino que hagan posible su mejoramiento, facilitando la protección de trabajadores atípicos y el aumento de la productividad. En México y en algunos países centroamericanos, esta carencia ha alentado una estrategia competitiva fracasada, que apuesta exclusivamente a la reducción de los costos laborales y no incentiva la innovación tecnológica y organizativa ni la capacitación necesaria para atraer empleos de alto valor agregado. Tanto México como Costa Rica, entre otros, están perdiendo numerosos empleos como consecuencia de esta apuesta ante la competencia de países vecinos con condiciones laborales más precarias y favorecidos por el CAFTA. La industria maquiladora de prendas de vestir es una de las más representativas de esta tendencia.¹⁰

⁹ Commission of the European Communities (2006).

¹⁰ Costa Rica: “Cierran tres fábricas de VF por caída de exportaciones”, disponible en <http://es.maquilasolidarity.org/node/611>

Cuadro 2

Principales problemas de cumplimiento de estándares laborales fundamentales

Violaciones	Argentina	México	Panamá	Perú	Colombia	Canadá
Derechos sindicales	<ul style="list-style-type: none"> • Restricciones legislativas a la libertad sindical. • Despido de sindicalistas. • Restricciones al proceso de ratificación de convenios colectivos y en el ejercicio del derecho de huelga. 	<ul style="list-style-type: none"> • Violaciones a la autonomía y libertad sindical. • Monopolios sindicales impuestos. • Proliferan “contratos de protección”. • Aumento de la subcontratación y el empleo temporal. • Acciones represivas contra sindicalistas. • No hay sanciones por prácticas antisindicales 	<ul style="list-style-type: none"> • Persisten las violaciones a los derechos sindicales. • La legislación no se adecua a los convenios internacionales. • La desregulación y la flexibilidad laboral impiden la organización sindical. • Los conflictos laborales en las zonas francas y “call centers” son sometidos al arbitraje obligatorio, además de no contar con convenios colectivos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Continúan leyes antisindicales del gobierno de Fujimori. • Violaciones a los derechos sindicales y a la negociación colectiva son prácticas recurrentes y no sancionadas. • Alta flexibilidad laboral: subcontratación, trabajo temporal, zonas francas. • No hay sanciones por prácticas antisindicales. • Permiso para ejercer el derecho de huelga. 	<ul style="list-style-type: none"> • Personas asesinadas por participar en actividades sindicales. • Registro condicionado de sindicatos. • Negociación colectiva prohibida en el sector público. • Tribunales de arbitraje facultados para revisar convenios colectivos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existen limitaciones a los derechos sindicales en la legislación de los estados: (sectores público, de salud, educativo y agrícola) • Las violaciones a los derechos sindicales dieron lugar a cuestionamientos del Comité de Libertad Sindical. • Problemas para el ejercicio de derechos sindicales en las empresas transnacionales, como fue el caso del cierre de Wal-Mart en Jonquiere.

Cuadro 2 (Continuación).

Discriminación e igualdad de remuneración	<ul style="list-style-type: none"> • Ratificó el 100 y el 111. • Discriminación a mujeres, discapacitados, e indígenas en empleo y educación. • Acoso sexual sólo prohibido en el sector público. 	<ul style="list-style-type: none"> • El principio de “Igual salario por trabajo de igual valor” es recogido inadecuadamente en la ley. • Subsisten prácticas discriminatorias y acoso sexual 	<ul style="list-style-type: none"> • Persiste discriminación por razones étnicas. • Necesarios mayores esfuerzos contra la discriminación de género y la brecha salarial. 	<ul style="list-style-type: none"> • “Igual salario por trabajo de igual valor” recogido inadecuadamente en la ley. • Persiste discriminación contra el empleo de mujeres, afroperuanos y población indígena. 	Subsisten las prácticas discriminatorias por cuestiones de género y étnicas.	<ul style="list-style-type: none"> • Se reforzó el cumplimiento de las normas antidiscriminatorias, pero las mujeres siguen recibiendo una remuneración menor que la de los hombres. • Discriminación de los no blancos, indígenas y discapacitados.
Trabajo infantil	<ul style="list-style-type: none"> • Sigue presente en el sector informal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existen más de tres millones de niños trabajando. 	<ul style="list-style-type: none"> • Problema persistente, acentuado en el servicio doméstico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dos millones de niños trabajando. Peores condiciones en minas y servicio doméstico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Explotación en minas, plantaciones y ejerciendo la prostitución. 	<ul style="list-style-type: none"> • No constituye un problema grave.
Trabajo forzoso	<ul style="list-style-type: none"> • Subsiste la trata de personas. No hay políticas nacionales para erradicar estas prácticas y apoyar a las víctimas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Persiste el trabajo forzoso, incluido el infantil, en sectores rurales e industriales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Subsiste la trata de personas, especialmente mujeres y niños. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grave problema en la Amazonia peruana, donde subsiste el sistema de “habilitación/enganche”. No se aplican eficazmente las sanciones, 	<ul style="list-style-type: none"> • Existe el tráfico ilegal de seres humanos destinados a la prostitución forzosa. Más de 10 mil niños son reclutados a la fuerza como combatientes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Persiste en una baja proporción el tráfico de personas a Estados Unidos para su explotación sexual o el comercio de drogas.
Mecanismos de reforzamiento de la legislación	<ul style="list-style-type: none"> • En franca mejoría. 	<ul style="list-style-type: none"> • Deficientes y en franco deterioro. 	<ul style="list-style-type: none"> • Deficientes 	<ul style="list-style-type: none"> • Deficientes 	<ul style="list-style-type: none"> • Deficientes con mejoras insuficientes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuados

Fuente: elaboración propia con información de la ITUC, 2007.

Cabe señalar que la intensa actividad realizada por el CEACR y el Comité de Libertad Sindical contra la violación de los estándares laborales se tradujo en observaciones y recomendaciones muy puntuales que reflejan un conocimiento profundo de las diversas realidades nacionales en la región. Sin embargo, en gran parte de ellas ha sido ignorada por los gobiernos respectivos, lo que revela la necesidad de contar con instrumentos coactivos de aplicación de los estándares laborales fundamentales en todos los niveles: local, regional y global. Y es que la Declaración de los Derechos y Principios Fundamentales de la OIT (1998) es de naturaleza voluntaria y utiliza un enfoque “promocional” carente de sanciones, sin poder aprovecharse para cuestionar ventajas comparativas entre los países, aunque sean indebidas. Como fuera advertido en su oportunidad, tanto esta declaración como los intentos de construir un instrumento multilateral efectivo que vincule los estándares laborales, el comercio y las inversiones en el seno de la OCDE, han fracasado. Ello se debe a que han sido inscritos en los dogmas neoliberales que dominaron a las organizaciones internacionales desde los años ochenta en el sentido de que “el desarrollo económico puede ser mejor asegurado removiendo las barreras al libre flujo de las fuerzas del mercado, acompañado de una fuerte protección de los derechos de propiedad” (Hepple, 1999: 356). El resultado es que los estándares laborales fundamentales no han podido frenar las estrategias competitivas basadas en el deterioro de los empleos, además de que persisten malas condiciones de trabajo en sectores alejados del comercio internacional.

II. La calidad de los empleos y el *enforcement* de los estándares laborales

2.1. Algunos indicadores

La calidad de los empleos en América Latina se deterioró en el escenario de la globalización a pesar del alto número de convenios fundamentales ratificados y de que existía en la mayor parte de los países una regulación nacional tendiente a proteger a los trabajadores asalariados en situaciones críticas y a corregir la desigualdad propia de las relaciones de empleo. Ello se debe, entre otros factores, a que se flexibilizaron las normas, se debilitó la legitimidad de la protección a los trabajadores, se toleró la violación sistemática de sus derechos para evitar el aumento del desempleo y no se adoptaron a tiempo las políticas públicas capaces de proteger a los grupos más vulnerables de las consecuencias adversas de la mayor movilidad laboral (Tokman, 2007).

El aumento de los contratos atípicos y los contratos estándar de duración flexible, que se volvieron la regla en muchos países, trajo problemas para identificar quién trabaja para quién y dificultó el ejercicio de los derechos fundamentales, por ejemplo el

de asociación. Solamente uno de cada cuatro trabajadores de la región tenía en 2005 contrato por tiempo indefinido (CEPAL, 2006: 125). En una proporción aún menor, uno de cada diez trabajadores tenía un contrato estándar en Bolivia y Guatemala, alcanzando a 15 por ciento de los trabajadores en México y Ecuador (Tokman, 2007: 94). En promedio, con base en estimaciones de cinco países (Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú), se calcula que más de 60 por ciento de los trabajadores latinoamericanos ocupa empleos informales (personas que de hecho o de derecho no están protegidos por la legislación laboral y de seguridad social), sea en el sector formal o en el informal. Es también muy alta la proporción de empleos informales entre los asalariados, ya que en promedio afecta en los cinco países analizados a casi 50 por ciento de éstos, con variaciones importantes: en algunos casos, como Ecuador, alcanza a más de 70 por ciento, pero en Panamá es de 27 por ciento. 40 por ciento de los asalariados carece de prestaciones básicas como la atención a la salud y las pensiones. Entre los más desprotegidos se encuentran los trabajadores independientes, los trabajadores domésticos, los jornaleros agrícolas y los que están ocupados en unidades productivas de hasta cinco trabajadores (OIT, 2007a).

Como resultado del incremento de las tasas de crecimiento económico de la región, mejoraron recientemente algunos indicadores como la tasa de desempleo y, en menor medida, los salarios reales. Sin embargo, las mejoras no significan que los ocupados tengan un trabajo decente (OIT, 2007a). Algunos grupos, como los indígenas, los afrodescendientes, las mujeres y los jóvenes, experimentan un déficit mayor de trabajos decentes y tienen una probabilidad mayor de ocupar empleos informales, sea por “escape” o por “exclusión”, o de estar desempleados (Perry, Maloney, Arias, Fajnzylber, Mason, Saavedra-Chanduvi, 2007).

Salvo por lo que se refiere a la libertad de asociación, el resto de los estándares laborales fundamentales —prohibición del trabajo forzoso y del trabajo de menores e igualdad de oportunidades y de trato— tiene una capacidad muy limitada para contrarrestar estas tendencias negativas si no están acompañados de regulaciones nacionales que ofrezcan otros mecanismos efectivos de protección, considerando la heterogeneidad de los empleos y las altas tasas de rotación laboral.¹¹ De esta manera, la obtención de un trabajo decente, en la región, seguirá dependiendo esencialmente de un conjunto de normas nacionales que han sido diseñadas bajo supuestos que se alejan de la realidad: un trabajador con contrato estándar (indefinido, de tiempo completo y con un empleador claramente

¹¹ Por ejemplo, seguros de desempleo, sistemas de capacitación permanentes, acceso rápido a indemnizaciones justas y protección para todos los trabajadores, independientemente de si son asalariados o no, principalmente en las distintas transiciones: de la escuela al trabajo, del trabajo al desempleo y de la vida laboral activa a la pasiva.

identificable) en grandes empresas y sectores con alta sindicalización, como el público y la manufactura. Por tanto se requiere considerar que la proporción de trabajadores que ocupa un empleo asalariado con acceso a protección tiende a convertirse en una minoría, además de que una parte significativa trabaja en unidades productivas que no pueden hacerse cargo de los costos laborales o bajo relaciones triangulares en donde el responsable de cumplir las obligaciones laborales no siempre es claro (Tokman, 2007).¹²

2.2. La decisión de cumplir: la importancia del *enforcement*

La identificación de los factores que influyen sobre el diverso grado de cumplimiento de la legislación laboral y de seguridad social en América Latina, y sobre las causas y los niveles de informalidad laboral, es algo que genera discrepancias entre investigadores y responsables de las políticas públicas, y que requiere mayores esfuerzos de investigación. Dos cuestiones están interrelacionadas en la decisión de cumplir o no con las regulaciones estatales o internacionales: los problemas de diseño normativo y los que se relacionan con el sistema de *enforcement*, cuya naturaleza suele variar según cómo se perciban las causas del incumplimiento: como el resultado de un cálculo de costos y beneficios o de la simple ignorancia o incapacidad de cumplir. Por una parte, el mejor de estos sistemas no podría contrarrestar las resistencias frente a una regulación que no tomara en cuenta las posibilidades reales de ser cumplida o no fuera valorada ni reclamada por sus beneficiarios porque no ofrece un remedio eficaz para los riesgos y los conflictos que debe ayudar a prevenir o superar. Pero la legislación mejor diseñada (además de que no existen los diseños “óptimos”) de poco serviría si no hubiera un aparato de *enforcement* (público o privado) capaz de motivar el cumplimiento voluntario, haciendo creíble la amenaza de castigo y elevando, en la percepción de los posibles evasores, el costo de no cumplir. Ambos aspectos implícita o explícitamente han sido tomados en cuenta en las reformas recientes de la legislación laboral y en las estrategias de modernización que las administraciones laborales en la región han seguido (Cook, 2007; Bensusán, 2008a).

¹² Si bien la OIT rechaza la conveniencia de establecer un régimen especial para las MPyMES (micro, pequeñas y medianas empresas), se ha propuesto en cambio un procedimiento especial de fiscalización, jerarquizando a la vez la importancia de los derechos laborales básicos, cuya violación daría lugar a sanciones, respecto de otros que podrían dar lugar a otro tipo de estrategias encaminadas al cumplimiento. Un ejemplo es la medida adoptada en Chile en 2001 para los que infringen por primera vez una norma laboral en las empresas de menos de diez trabajadores, quienes pueden dejar de pagar la multa correspondiente en caso de que asistan a un curso de capacitación destinado a mejorar su habilidad para cumplir (OIT, 2006b).

Sin embargo, sigue abierto el debate acerca de cuál es la mejor manera de reforzar el cumplimiento de las normas, en tanto las estrategias de *enforcement* basadas en la aplicación de sanciones no han conducido a una cultura de cumplimiento. Con base en este fracaso, pero sin evaluar cuidadosamente sus causas, se promovió a partir de los años noventa un nuevo enfoque, basado en la prevención y la asesoría.¹³ Este enfoque supone que el incumplimiento es por lo general producto de la ignorancia o de las características particulares de quienes deben respetar las normas y no de un cálculo racional de costos y beneficios (Piore y Schrank, 2007; OIT, 2006b). En lugar de castigar se apuesta más al “cumplimiento voluntario” y se considera conveniente adaptar las sanciones en aquellas empresas incapacitadas, técnica o económicamente, para atender sus obligaciones con los trabajadores, tratando a gran parte de las reglas laborales como normas sociales (informales) más que formales, sujetas a una sanción.¹⁴ Aunque esta visión ha sido igualmente cuestionada por los magros resultados alcanzados con su deficiente instrumentación, en la mayor parte de los países latinoamericanos nadie discute hoy que, en cualquier caso —se privilegie la sanción o la asesoría—, lo importante es contar con una estrategia de *enforcement* público consistente y apoyada con los recursos humanos y materiales necesarios para que resulte efectiva (Piore y Schrank, 2007).¹⁵

¹³ Ante la ausencia de investigación suficiente sobre la calidad del *enforcement*, se opaca el hecho de que, salvo excepciones, no hubo nunca en América Latina una estrategia racional dotada de los instrumentos y recursos necesarios para detectar y sancionar a los evasores y generar confianza en los trabajadores. No obstante, hay que reconocer que tampoco se ha logrado poner en práctica una estrategia pedagógica con posibilidades reales de modificar la posición de los empleadores frente al cumplimiento de las normas laborales, aunque fuera deseable, lo que muestra que el problema radica menos en el tipo de estrategia y más en la falta de real voluntad política para imponer las normas laborales a los incumplidores, en tanto se ha preferido tener tasas de desempleo más bajas a costa de la calidad de los empleos (Bensusán, 2008a).

¹⁴ Este enfoque encuentra un importante respaldo en la teoría de la elección racional. Desde esta teoría se cuestionan las “estrategias basadas en la desviación” (es decir, en el supuesto de que predominará la tendencia a no cumplir las normas) a través de la imposición de sanciones en un sentido amplio (castigos y recompensas), capaces de motivar a los incumplidores a respetar las reglas (Petit, 2003: 96-105). Se argumenta que la existencia de sanciones incentiva a un mayor incumplimiento porque hacen saber a los cumplidores que otros se están beneficiando con la evasión.

¹⁵ En esta dirección resultan de gran valor las aportaciones de quienes se preocupan por los problemas de evasión fiscal en la región, al discutir las teorías más frecuentemente utilizadas para explicar el cumplimiento de las normas —como la teoría de la disuasión, centrada en la capacidad de las autoridades para detectar y castigar a los infractores—, y que han propuesto nuevos enfoques y estrategias. Bergman postula que existe una asociación inversa entre la legitimidad de la regla y el grado de *enforcement* necesario para asegurar un alto nivel de cumplimiento de la misma, y que, cuanto mayor sea el costo individual de cumplirla, más baja será su legitimidad. En este sentido, plantea que el valor social de la norma puede contrarrestar el efecto del puro análisis de costo-beneficio y “mitigar la tendencia natural a desafiar un cumplimiento costoso” (2005: 3). Si el valor social asignado a una determinada norma es alto, disminuyen los costos percibidos por su cumplimiento y aumenta la legitimidad de

El efecto de los diseños sobre el nivel de cumplimiento es visto desde diferentes perspectivas. En el marco de la difusión de los principios del Consenso de Washington —con mayor fuerza en la década de los noventa, cuando se impulsaron las reformas de “segunda generación”—, se puso el énfasis, en América Latina, en el alto costo de cumplimiento de las regulaciones laborales y las contribuciones de seguridad social, y en su inadecuación a un entorno cambiante, por lo que se recomendaba bajar dichos costos y eliminar las reglamentaciones exageradas. A la par se debilitaba la acción de la OIT para mejorar el nivel de ratificaciones y propugnar por el cumplimiento de los convenios por parte de los estados nacionales. Supuestamente la reducción de los costos laborales y la flexibilidad conducirían a un mejor desempeño económico y de los mercados de trabajo, tal como sigue sosteniendo el Banco Mundial en su conocida metodología “Doing Bussiness” (BM, 2007, y Márquez y Pagés-Serra, 2008: 77).

Las evidencias muestran que por esta vía no sólo no se logró mejorar la cobertura de la legislación, sino que tendió a reducirse.¹⁶ Por ello, sin abandonar la preocupación por los costos laborales y la rigidez de las regulaciones, hoy se presta mayor atención a las insuficiencias de los diseños, principalmente por el cambio de supuestos que dieron origen a la legislación laboral y por la necesidad de proteger a quienes ocupan empleos atípicos, a los trabajadores independientes y a los que se encuentran en la zona gris entre la autonomía y la subordinación (Tokman, 2007). En cuanto a los mecanismos destinados a reforzar el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social, se advierte la necesidad de considerar las “fallas” de Estado y sus posibles remedios (como las políticas para combatir el trabajo no registrado), en tanto pueden estar explicando al menos una parte de la expansión del empleo informal entre los asalariados en las dos últimas décadas (Perry, Maloney, Arias, Fajnzylber, Mason y Saavedra-Chanduvi, 2007).

Fuera del ámbito académico, tanto la OIT como la Confederación Sindical Mundial han cuestionado la visión simplista del BM porque desatiende los resultados de diversas

la norma, todo lo cual hace que el nivel del *enforcement* requerido sea diferente en el caso de sociedades que no valoran de la misma manera una determinada norma. Además se destaca el peso del contexto institucional en el que las normas deben ser cumplidas: donde el incumplimiento está muy extendido y existen “equilibrios de incumplimiento”, se requieren estrategias más fuertes y perdurables para revertirlos (Bergman y Nevarez, 2005).

¹⁶ Por ejemplo, la cobertura de la seguridad social cayó en los sectores formal e informal entre 1990 y 2004 en varios países (Brasil, Uruguay, Ecuador, Perú y Venezuela, entre otros). La cobertura ha sido siempre muy baja en países centroamericanos, como El Salvador (29% de los ocupados), pero una excepción la ofrece Costa Rica, con una cobertura de 62 por ciento (OIT, 2006a; y CEPAL, 2006). En relación con el problema de los costos laborales, véanse Stallings y Peres, 2000; Weller, 1998, y Weller y Van Gelderen, 2006. En torno a las reformas laborales y a la seguridad social en las dos últimas décadas, véanse Vega Ruiz, 2005; Mesa Lago, 2007; Goldín, 2007; Uthoff, 2006; y Cook, 2007.

investigaciones donde queda claro que ni los efectos de las regulaciones laborales son tan negativos como se pretende ni los altos niveles de protección están necesariamente asociados con bajos niveles de cumplimiento (OIT, 2007b; Weller, 1998; Weller y Van Gelderen, 2006; Bensusán, 2006; y Marshall, 2007). Un análisis comparativo en cuatro países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile y México) en el que se estudia a profundidad el desempeño institucional, muestra que países con regulaciones de niveles de protección diferentes (México con regulaciones de alto perfil *vs.* Chile con regulaciones flexibles) tienen bajos niveles de efectividad. En cambio, otros con niveles intermedios/altos de protección, según el rubro considerado (Argentina y Brasil), tienen una efectividad mayor, lo que estaría asociado a un mejor nivel de *enforcement*.¹⁷

Con mayor alcance y conclusiones semejantes, un estudio para quince países latinoamericanos en los que existe significativa variación en los niveles de incumplimiento de la obligación de inscribir a los trabajadores en la seguridad social, encuentra que uno de los factores más influyentes (además de los niveles de desarrollo económico medido por el PIB per cápita) es la percepción que se tiene respecto del control de la corrupción. Esta percepción se relaciona a su vez con los niveles de *enforcement*.¹⁸ Se sostiene que, ante la escasa fiscalización, la propensión a evadir las reglas es mayor independientemente de cuál sea el costo de las regulaciones y que se trata de un problema generalizado. Está presente tanto en sectores de exportación como en otros destinados al mercado interno, e incluso es más significativa en actividades como la construcción (Marshall, 2007: 14). Ello explicaría en parte por qué países que hicieron reformas laborales, ganaron flexibilidad y redujeron costos, mostraron de todas maneras niveles crecientes de incumplimiento tal como sucedió con Argentina.

De ahí que algunos gobiernos de la región estén volviendo a preocuparse por mejorar la capacidad de fiscalización del cumplimiento de las normas laborales —el caso de la Inspección del Trabajo (IT) y el sistema de Justicia laboral (JL)— destinando mayores recursos y dando mayor jerarquía a estas instancias (Piore y Schrank, 2007; Bensusán, 2008a). Otro recurso ha sido el reconocimiento de una interlocución más amplia con los sindicatos, a la vez que posibilitar, o en su caso mejorar, la calidad de la

¹⁷ La efectividad de la legislación es medida en este estudio combinando varios indicadores: cobertura de la seguridad social, desempeño de la inspección del trabajo, demandas de los trabajadores ante la justicia laboral por despido injustificado, etc. (Bensusán, 2006).

¹⁸ Una de las limitaciones de este estudio, debido a problemas de falta de información comparable para el conjunto de países, es que la variable dependiente nivel de incumplimiento solamente se mide por la cobertura de los trabajadores en la seguridad social. Sin embargo, como bien advierte su autora, los niveles de incumplimiento varían sustancialmente según el tipo de regulación laboral de que se trate (horas de trabajo, salarios, derechos colectivos, seguridad e higiene, etc). Otro problema es la calidad de los indicadores, como es el caso de los utilizados para medir la presencia sindical y la capacidad de fiscalización (Marshall, 2007: 16).

representación de los grupos más vulnerables, que no forman parte del cada vez más estrecho núcleo de trabajadores asalariados organizados. En este terreno se requieren todavía nuevas formas de representación más apropiadas al carácter atípico o temporal de los empleos, al cambio en la composición por edad y género de la fuerza de trabajo, a la emergencia de nuevas identidades, y a la movilidad entre empleos formales e informales. Los sindicatos deben, por tanto, cambiar sus estructuras y enfoques para representar a través de nuevos mecanismos y estrategias a estos heterogéneos contingentes con empleos de mala calidad. Si bien este requerimiento suele ser compartido por la gran mayoría de las organizaciones sindicales, registra todavía un lento avance en los hechos, y ha abierto espacio para que otras organizaciones más flexibles participen activamente en las luchas por mejorar la calidad de los empleos en la globalización (Castillo y Orsatti, 2006, y RSM, 2007).

III. Globalización e implementación de estándares laborales: una estrategia compleja

3.1. Límites de la responsabilidad social empresarial

La reflexión sobre cómo mejorar la calidad de los empleos en un entorno particularmente adverso como el de la globalización se ha revitalizado sustancialmente en la última década. Parte del debate teórico ha girado en torno a las ventajas o desventajas de los derechos humanos laborales en su dimensión universalista frente a los derechos sociales ciudadanos que toman en cuenta las particularidades de las normas basadas en la dependencia de las trayectorias de los países. Igualmente, el debate ha girado en torno a las potencialidades y limitaciones de los mecanismos públicos y privados de *enforcement*.

Uno de los casos más estudiados al respecto es el de la industria del vestido, fuertemente afectada por la reestructuración productiva y ejemplo de “subcontratación internacional extendida”, que pone de manifiesto una de las paradojas de la globalización, en donde un trabajador a domicilio de una ciudad latinoamericana o asiática remota puede estar conectado a través de los proveedores con una marca internacional que distribuye las prendas en los grandes centros comerciales de los países desarrollados. Por una parte, las empresas transnacionales compradoras de las prendas de vestir han tenido que asumir un importante papel en la supervisión de las condiciones de trabajo a lo largo de la cadena productiva distribuida en diversos países, con marcadas asimetrías laborales, debido a la presión de los consumidores y de diversas instituciones como universidades e iglesias. Por otra, ellas mismas imponen a sus

proveedoras en los países en desarrollo un “modelo de negocios” que afecta el cumplimiento de los derechos laborales. El análisis de diversas experiencias de defensa de los trabajadores de esa industria a lo largo de las cadenas productivas dispersas por el mundo corrobora esta paradoja y sugiere que la vía centrada en la responsabilidad social de las empresas transnacionales presenta no pocas desventajas, como lo muestran diversas investigaciones (Seidman, 2007; Locke, Kochan, Romis, Qin y 2007; Bensúsán, 2007b, y RSM, 2008) y se resume en el siguiente recuadro.¹⁹

- Es una estrategia limitada a un número de productos, generalmente suntuarios y con un origen identificable.
- Son los consumidores de los países desarrollados los que pueden hacer que las empresas transnacionales suscriban los códigos de conducta y acepten los monitoreos independientes; ellos deciden cuáles derechos hay que defender y cuáles fábricas supervisar.
- El éxito o el fracaso de las estrategias, que muchas veces terminan con el cierre de las empresas, depende del activismo internacional, sin que los trabajadores y sindicatos de los países en desarrollo se vuelvan los protagonistas de las luchas, al limitarse a proporcionar información.
- La decisión de las marcas de adoptar o no compromisos laborales a través de sus propios códigos de conducta, los códigos de interés múltiple (auspiciados por múltiples actores) y de otras iniciativas, así como los monitoreos independientes, es discrecional. Estos compromisos suelen ser aprovechados para eludir el trato con sindicatos y adoptar en su lugar el trato con organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos que carecen del suficiente poder para hacerlos efectivos.
- El activismo internacional ha redefinido los derechos laborales basados en la ciudadanía para visualizarlos como derechos humanos laborales, colocando a las transnacionales como “blanco” y dejando de presionar a los Estados para lograr su cumplimiento.

¹⁹ El caso de la industria del vestido en México es muy ilustrativo de los límites de las “iniciativas privadas” como instrumento para hacer efectivos los estándares laborales fundamentales, al no poderse identificar efectos positivos en la condición laboral y dejar fuera de toda protección a los y las trabajadores y trabajadoras ubicados en talleres clandestinos y en los domicilios, donde en situaciones críticas como las que atraviesa esa industria suelen generarse los empleos. Los trabajadores se enfrentan a constantes violaciones a sus derechos laborales como malos tratos, discriminación y acoso sexual, situación que apenas mejora con la existencia de los códigos de conducta. Las prácticas antisindicales son generalizadas y se cierran las fábricas en donde se logra el triunfo

3.2. De los derechos ciudadanos a los derechos humanos. ¿Alternativas o complementos?

De todos los problemas señalados en el recuadro, el último es tal vez el más grave. Los “derechos humanos” o los “estándares laborales fundamentales”, incluidos en los códigos de conducta de las empresas transnacionales o de iniciativas múltiples, son diseñados con una perspectiva universal y minimalista, borrando las diferencias locales y pensando en las necesidades y preocupaciones comunes que pueden ser impuestas a todos los países y sectores independientemente de su nivel de desarrollo. Por el contrario, los derechos laborales y sociales ciudadanos contenidos en las normas constitucionales y legales son el resultado de procesos históricos determinados que no deberían ser ignorados por el activismo internacional (Seidman, 2007). Al menos en América Latina, donde la legislación nacional supera por mucho (en el papel) el contenido de los derechos humanos fundamentales, y donde el Estado tiene importantes instrumentos de intervención, el viraje podría significar un retroceso, y una grave pérdida de protección para los trabajadores. Muchas veces los activistas internacionales visualizan como avances medidas superficiales o cambios cosméticos, mientras se mantienen las restricciones para la acción colectiva y las pésimas condiciones de trabajo, despreocupándose por el mal desempeño de las instancias nacionales de *enforcement*, como la IT y la JL, alejadas del escrutinio internacional (Bensusán, 2008b).

Sin cuestionar la validez de estos argumentos, se sostiene que la promoción de los derechos humanos laborales y los códigos de conducta privados que los retoman no debería verse como una alternativa a la presión sobre el Estado para que mejore su capacidad de *enforcement*, sino como un complemento (Locke, Kochan, Romis, Qin, 2007). La experiencia latinoamericana en sectores fuertemente impactados por procesos de subcontratación internacional, como la industria maquiladora de exportación, indicarían que esta estrategia no debería descartarse, sino más bien aprovecharse, utilizando todo aquello que pueda potenciarla. Entre otras razones, ello obedece a la necesidad de modificar la percepción negativa que todavía se tiene sobre las consecuencias del respeto de los estándares laborales en el flujo de las inversiones, algo que

a través del reconocimiento de un sindicato verdadero y la firma de un contrato colectivo. En suma, la evidencia indica que los empleadores no quieren sindicatos, los trabajadores que se organizan terminan perdiendo el empleo, existen listas negras que le impiden encontrar otros y el acceso a la justicia está rodeado de todo tipo de obstáculos. Excepcionalmente, la combinación de instrumentos y actores (nacionales e internacionales) ha arrojado resultados positivos pero la ausencia de un contexto institucional apropiado termina por desgastar a los trabajadores y sus aliados nacionales y del exterior, sin ganancias medibles por lo que se refiere a la calidad de los empleos (Bensusán, 2007b).

requiere del respaldo de las empresas transnacionales y de los organismos financieros internacionales. Hay que considerar también las ventajas que presentan las organizaciones flexibles, como las ONG, para expresar las nuevas identidades sociales basadas en diferencias de género, étnicas o en preferencias sexuales y, en general, para luchar contra toda forma de discriminación, sin que ello suponga la expectativa de reemplazar el papel de los sindicatos en la negociación de las condiciones de trabajo (Piore y Safford, 2006). Prueba de lo anterior es el hecho de que en muchos países centroamericanos y en México, gran parte de la movilización para lograr el cumplimiento de los derechos de los trabajadores ha quedado a cargo de dichas organizaciones, y en algunos sectores no hay prácticamente registro de luchas que alcancen el éxito sin su participación, como ocurre en la industria maquiladora de prendas de vestir (Bensusán, 2007b). Por último, a partir de experiencias aisladas, subsiste la expectativa de que la responsabilidad social de las empresas pase de una fase “reactiva” a otra “proactiva”, para convertirse en un tema de “innovación en el conjunto de procesos empresariales y de toma de decisiones”, mejorando la capacidad de las empresas para crear buenos empleos. Aunque son pocas las evidencias de que así hubiera ocurrido, entremezclados con signos de desencanto se observan algunos destellos de revitalización, especialmente en lo que se refiere a los esfuerzos por adoptar códigos de conducta universales que remiten a las legislaciones nacionales y amplían su contenido hacia el respeto de los derechos colectivos y el pago de salarios dignos, aspectos descuidados en gran parte de los códigos (RSM, 2008).

Si bien los monitoreos privados realizados por organizaciones o expertos independientes han generado una mayor credibilidad que los que quedan a cargo de las empresas transnacionales y llegan a tener algún impacto cuando se cuenta con los recursos adecuados para su implementación y se incluyen castigos a los proveedores que incumplen, conviene considerar que gran parte de las limitaciones que habría que superar son muy semejantes a las que se observan en las estrategias de *enforcement* público a cargo de las IT de la región.²⁰

²⁰ Los problemas más importantes son los siguientes: la práctica de anunciar previamente la inspección alienta el encubrimiento de las verdaderas condiciones de trabajo; no se utilizan procedimientos para asegurar dónde se realiza la producción; hay niveles desiguales de fiscalización según quien realiza la auditoría y, por lo general, el contacto con los trabajadores es poco frecuente o superficial; se dejan sin fiscalizar aspectos clave, como la inscripción correcta de los trabajadores en las instituciones de seguridad social y la alta rotación del personal a cargo de los monitoreos y la falta de sistematización de los resultados obtenidos impide su aprovechamiento; la fuerte competencia entre los grupos encargados de los monitoreos y la resistencia a aceptar la cooperación de los sindicatos debilitan los procedimientos, además de que no hay esfuerzos para combinar los monitoreos privados con los que debería realizar la IT de manera que se expanda la fiscalización a lo largo de las cadenas productivas (Bensusán, 2007b y 2008a).

3.3. Nuevos y viejos instrumentos: revalorando el *enforcement* público

En la actualidad se han diseñado instrumentos mucho más complejos que los monitoreos privados controlados por las marcas internacionales y los independientes que, en su versión más ambiciosa, pretenden atacar la “causa de raíz de los incumplimientos”, promover estándares laborales “sustantivos” y hasta construir un “sistema global de justicia”. Es el caso del enfoque sistémico propuesto para una industria como la de prendas de vestir, cuyo modelo de negocios se caracteriza por bajos precios, cambio vertiginoso de la moda y alta movilidad geográfica (Locke, Qin y Brause, 2006; Locke y Romis, 2006; y Locke, Kochan, Romis y Qin, 2007). Este enfoque “sistémico” parte de la comprobación de que los efectos del monitoreo privado son limitados y dependen principalmente de tres factores: el nivel de *enforcement* de cada país, las características de las empresas (a mayor antigüedad y tamaño, mayor nivel de cumplimiento), y el tipo de vínculo entre el proveedor y la empresa transnacional (a mayor nivel de interacción, mejores condiciones de trabajo).²¹

Con base en el incremento de la asistencia técnica a los proveedores y en la importancia de la organización del trabajo, se buscaría promover incentivos positivos así como relaciones más estables y justas entre las marcas internacionales y los contratistas ubicados en todo el mundo, a cambio de mejores precios y del compromiso de respetar los estándares laborales internacionales, incluyendo salarios remuneradores y dignos que tomen en cuenta el costo de la vida en las distintas localidades. Esto presupone el reconocimiento de sindicatos democráticos y representativos encaminados a negociar las condiciones de trabajo —lo que constituye uno de los problemas más destacados en esa industria—, pero no se limita a ello. De esta forma, las marcas podrían seleccionar a sus proveedores según su disposición a volverse “eficientes, cooperativos y tal vez éticos” (Locke y Romis, 2006: 39).

Aunque el poder de sanción de las marcas sobre los proveedores es una condición para que los Códigos de Conducta y otras iniciativas tengan algún efecto, debe advertirse que el enfoque sistémico descrito es sobre todo una propuesta académica sin un marco institucional propicio para desarrollarse. Podría ser impracticable debido a los cuantiosos recursos y compromisos que se necesitarían para brindar asesoría técnica a las empresas proveedoras, sobre todo las más alejadas de la marca internacional, donde la calidad de los empleos es menor. Además, la principal debilidad es que no se pone suficiente atención en la importancia del *enforcement* público y del contexto

²¹ Esta conclusión se basa en el resultado de 800 auditorías realizadas a lo largo de la cadena de proveedores de Nike (Locke, Kochan, Romis y Qin, 2007).

institucional más amplio en el que los estándares laborales deben ser cumplidos, tal como lo sugiere el diagnóstico resultante de distintas investigaciones (Seidman, 2007; Locke, Kochan, Romis y Qin, 2007; Bensusán, 2007b).

Es justamente en este campo donde pueden identificarse experiencias recientes exitosas, aunque todavía aisladas. En Estados Unidos, la intervención del gobierno fue fundamental para mejorar el respeto de los estándares laborales a lo largo de la cadena productiva del vestido ubicada en ese país, particularmente en lo referente al pago del salario mínimo (Weil, 2005). Después del abandono de que fue objeto en los ochentas y noventa, la mayor parte de los países (Argentina, Brasil, Uruguay, Chile, Colombia, Venezuela, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana y, en menor medida, México, entre otros) han reorientado las estrategias de la IT, modificado sus estructuras y/o ampliado sus recursos para mejorar su cobertura y eficacia, en especial en las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo. Con todo, siguen presentando serios problemas para fiscalizar aquellos lugares donde la mala calidad de los empleos y la violación de los estándares laborales fundamentales son mayores (Bensusán, 2008a). Se hacen reformas institucionales para asignar a la empresa beneficiaria la responsabilidad laboral a lo largo de las cadenas productivas y el Estado fiscaliza que así se asuma. Chile adoptó en 2006 una nueva legislación en materia de subcontratación y agencias de suministro de mano de obra que concede mayores facultades de fiscalización a la autoridad laboral y compromete a las empresas beneficiarias a vigilar por sí mismas el cumplimiento de los derechos de los trabajadores por parte de sus proveedores, a la vez que otorga mayores facultades y recursos a la inspección del trabajo (Figueroa, 2008). En una dirección semejante han avanzado las reformas legales adoptadas en Uruguay y los cambios jurisprudenciales en Argentina y Brasil relativos a las responsabilidades de las empresas principales en las cadenas productivas, tomando en cuenta que el empleo tiende a crearse en empresas vinculadas a otras a través de la subcontratación de procesos, productos y de trabajadores. Otro ejemplo de fiscalización promisorio es la experiencia de Brasil en el sector de la construcción con logros importantes en la mejora de la calidad de los empleos a partir de la participación de los sindicatos y las cámaras empresariales. Todo ello podría estar anunciando una nueva etapa de revitalización del *enforcement* público en la región (Bensusán, 2006).

3.4. Las oportunidades de la integración regional

Existen crecientes expectativas a favor de mejorar el cumplimiento de los estándares laborales internacionales y avanzar en la agenda de trabajo decente a través de su inclusión (o profundización de los mecanismos existentes) en los procesos de integración

latinoamericanos, aunque hasta ahora la responsabilidad fundamental de proteger a los trabajadores sigue quedando en los estados e instrumentos nacionales.²² Más de quince acuerdos comerciales han incluido o fortalecido la dimensión laboral en los últimos años, ya se trate de arreglos en el marco del Sistema Unilateral de Preferencias, de acuerdos bilaterales o de áreas de libre comercio.²³ En todos estos instrumentos se impuso como condición para el acceso al mercado estadounidense el compromiso con los derechos laborales básicos reconocidos internacionalmente (Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de la OIT, 1998). En algunos de estos casos se incluyen derechos adicionales y también el respeto a las leyes nacionales (DiCaprio, 2005). En el mismo sentido, organismos como el BID y la OIT han estado sumamente activos en la promoción de políticas encaminadas a mejorar dichas regulaciones, así como el desempeño de las instancias a cargo de su implementación en esos países como ocurrió en los países centroamericanos (BID, 2005).

Una de las limitaciones de esta alternativa es el bajo número de convenios ratificados por Estados Unidos y las restricciones que sus propias leyes imponen para el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva. El rechazo de ese país a los compromisos internos e internacionales con uno de los estándares laborales fundamentales con mayores implicaciones en cuanto a la distribución del poder entre trabajadores y empleadores ha dado fuerza a quienes sostienen que ese país solamente persigue fines proteccionistas. Lo cierto es que —según lo muestran investigaciones recientes— las cláusulas con contenido laboral incluidas en tratados comerciales no se han usado con tal fin (DiCaprio, 2005). Además, el sólo hecho de que en los acuerdos comerciales y de integración se diseñen mecanismos de vigilancia de los estándares laborales con la participación de todos los países, debería verse como una garantía de que no ocurrirá así en el futuro. Mientras no se ha probado que el proteccionismo sea el único objetivo de los Estados Unidos, sí existen evidencias de que los países centroamericanos y Chile, en el Cono Sur, han tenido que hacer cambios algo más que cosméticos para conseguir el acceso al mercado estadounidense. Perú y Colombia, recientemente, se han comprometido a modificar sus leyes laborales para conseguir la ratificación todavía pendiente de sus acuerdos comerciales con Estados Unidos.

²² Esto es válido incluso para la experiencia de integración más avanzada, la de la Unión Europea, donde se ha conseguido de manera importante la armonización de las políticas y normas laborales, pero las directivas comunitarias son en realidad complementarias de la legislación nacional. Véase al respecto, el documento emitido por la Comisión Europea titulado “Modernizando la legislación laboral frente a los retos del siglo XXI” (<http://ec.europa.eu>).

²³ Ejemplos de estas modalidades dentro de la región lo ofrecen la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (fortalecida en el 2000 para profundizar las exigencias previas en materia de respeto a los derechos laborales fundamentales); el Acuerdo de Libre Comercio celebrado entre México, Estados Unidos y Canadá en 1994 (NAFTA); el pactado con Chile en 2002, y el que integra a los países centroamericanos con los Estados Unidos desde 2004 (CAFTA/RD).

México ilustra, sin embargo, las dificultades para avanzar en esta dirección en el norte del continente, aunque este país hizo algunas concesiones al aceptar el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN, 1994), en tanto incluye la posibilidad de aplicar sanciones en circunstancias excepcionales. Sin embargo, dado el bajo perfil de este instrumento (especialmente por su nula capacidad de sancionar las violaciones más frecuentes en materia de derechos colectivos), logró evitar hasta ahora un escrutinio más efectivo sobre el nivel de cumplimiento de los estándares laborales. Utilizó como escudo el haber firmado más de 70 convenios de la OIT y tener una regulación laboral de alto perfil en el papel, cuando el problema radicaba en su aplicación laxa. Como era de esperarse, quince años después de la adopción de este instrumento es poco lo que se logró a través de su puesta en práctica, lo que hizo que cobrara mayor importancia la presión directa de los activistas sobre las empresas transnacionales para aplicar sus propios códigos de conducta y respetar el derecho de asociación. Sin embargo, la experiencia alcanzada por los activistas internacionales y mexicanos al cooperar con los sindicatos en la denuncia de las violaciones laborales en el marco del ACLAN será de gran valor en tanto el nuevo presidente de Estados Unidos, Barack Obama, al tomar posesión de su cargo, ratificó la necesidad de revisar las deficiencias de este instrumento, manifiestas en los escasos resultados de los 35 casos tramitados desde su entrada en vigor.²⁴

El Mercosur muestra, en cambio, un ámbito público donde se avanza mucho más rápido en el desarrollo de la dimensión social de la integración, siguiendo de lejos los pasos del modelo social europeo, colocándose en mejores condiciones para llevar adelante la agenda de trabajo decente. En esta línea, se ha convertido en un espacio institucionalizado de diálogo social y muestra la interacción positiva entre los cambios políticos nacionales y el proceso regional. La integración tripartita de sus órganos laborales,²⁵ la fuerte presencia de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Mercosur y el cambio de enfoque de los gobiernos acerca de su propia política laboral, lo que ilustraremos a partir del caso argentino, son factores que explican esa evolución.²⁶

²⁴ Véase la declaración del secretario de Prensa de ese país —Robert Gibbs—, donde se confirma la intención del presidente Obama de fortalecer las estipulaciones laborales y ambientales del TLCAN, y de crear un grupo consultivo conjunto en temas de interés común (<http://bilaterals.org>). Consultado el 27 de febrero de 2009. En relación con las limitaciones del ACLAN, véase Bensusán, 1994 y 2003. El segundo texto revisa las características y resultados de las denuncias presentadas a lo largo de la década por violaciones a los derechos laborales en los tres países.

²⁵ Subgrupo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social; Comisión Sociolaboral Regional-CSL, Observatorio del Mercado Laboral.

²⁶ Entre los principales logros del Mercosur en su dimensión laboral, están la elaboración de un proyecto de reglamento para la libre circulación de la fuerza de trabajo y el concepto de “igualación hacia arriba” como criterio de futuras propuestas armonizadoras: el Tratado Multilateral de Seguridad Social, la coordinación de inspeccio-

De esta manera, la mayor afinidad política entre los gobiernos provenientes de la izquierda del espectro político y su cercanía con los sindicatos —en Argentina, Brasil y Uruguay—, además de la necesidad de revertir los altos costos de las políticas neoliberales, han favorecido la emergencia de un nuevo enfoque regional de las políticas laborales. A partir de 2003, se han dado acercamientos que culminaron en la creación del Grupo de Alto Nivel del Empleo al año siguiente,²⁷ y dos años más tarde en la Estrategia de Crecimiento del Empleo adoptada por los ministros del Trabajo, apoyada por el Observatorio del Mercado de Trabajo del Mercosur (OMT).

Es importante destacar, por ser ilustrativos de la nueva mirada intergubernamental que domina en el Cono Sur sobre los problemas laborales, los acuerdos tomados en la comunicación conjunta de los ministros de trabajo del Mercosur y de los Estados Asociados,²⁸ emitida en Buenos Aires en abril de 2006. Allí se retomaron las afirmaciones del informe del director de la OIT titulado “Trabajo decente en las Américas. La agenda hemisférica, 2006-2015”, y sus “cinco desafíos”.²⁹ El cambio de enfoque se hizo explícito al cuestionarse las políticas previas de flexibilización laboral y sus resultados, los cuales aumentaron la desigualdad social. Así se retomó la importancia de contar con políticas redistributivas adecuadas y se rechazó la idea de formalizar la economía informal y, al mismo tiempo, se propusieron una meta más ambiciosa: reducir este sector en el futuro.

Igualmente ambiciosa es la agenda de las centrales sindicales del Mercosur, pues se proponen lograr la promoción de trabajo y salario dignos, la adopción de un salario mínimo común, la elevación de la Declaración Sociolaboral adoptada en 1998 al estatus jurídico de un Protocolo Laboral vinculante, el fortalecimiento de la CSL (Comisión Socio-Laboral), y la dotación presupuestaria a la OMT.³⁰ El protocolo incluiría restricciones a la terciarización, la institucionalización de la inspección conjun-

nes de trabajo con implementación de mecanismos permanentes de intercambio, cooperación y coordinación entre los organismos nacionales; los estudios comparativos sobre trabajo infantil, formación profesional, diálogo social, empleo e igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres; las acciones de mejoramiento y homogeneización de la base de datos, armonización conceptual y la compatibilización de indicadores, entre otras tareas (Ferreira, 2002 y 2003).

²⁷ Está integrado por los ministerios responsables de las políticas económicas, industriales, laborales y sociales de los Estados partes, con la participación de las organizaciones económicas y sociales que integran las secciones nacionales del Foro Consultivo, Económico y Social y de la Comisión Sociolaboral. Mercosur/CMC/DEC, núm. 46/04.

²⁸ Cabe señalar que la Reunión de Ministros de Trabajo del Mercosur es la institución pública más importante en el ámbito laboral de la región.

²⁹ Éstos son: 1) que el crecimiento económico sea promotor del empleo para todos; 2) que los derechos laborales se cumplan y apliquen efectivamente; 3) que la democracia se fortalezca; 4) que se adopten nuevos mecanismos de protección adecuados a la realidad actual; y 5) que por esa vía se combata la exclusión social.

³⁰ “Carta a los Presidentes, 17 de diciembre de 2007”, en www.ccscs.org

ta del trabajo con participación de los sindicatos en sectores fuertemente impactados por el comercio regional y en las fronteras, la negociación colectiva supranacional a nivel empresarial y sectorial, así como la creación de comisiones sindicales en empresas instaladas en dos o más países del Mercosur, entre otras alternativas.

Como puede desprenderse claramente de estas agendas y las instituciones que las soportan, mientras en el norte del continente la flexibilidad sigue siendo el eje de las políticas laborales y todavía no se ha logrado imponer en plenitud la vigencia de la libertad sindical ni mucho menos el reconocimiento de los sindicatos como verdaderos interlocutores, en el sur del continente comienza a esbozarse una política laboral regional siguiendo la preocupación nacional por evitar en esos países la precarización de los empleos.

Ejemplo de este viraje es la política laboral argentina a partir del 2003 que confirma el compromiso asumido frente a la agenda del trabajo decente. Éste no es el único país con una agenda explícita de trabajo decente (Brasil y Uruguay han seguido el mismo camino, al igual que Chile —sobre todo su agenda para jóvenes— y Perú, entre otros); pero lo relevante del caso es que los ejes y dimensiones de este viraje incluyen cambios en la política macroeconómica y su articulación al rol del trabajo, reformas legislativas, cambios en la política salarial y en la política de empleo. Esta estrategia coincide con el resultado de investigaciones que muestran que una sola política no puede resolver el déficit de trabajo decente (Berg, Ernst y Auer, 2006).

Como reconocen sus principales impulsores desde el gobierno, no se ha configurado en Argentina un “nuevo modelo de política económica y laboral”. Hay temas en los que todavía se oscila coyunturalmente entre la prescindencia del Estado y el intervencionismo (Novick y Tomada, 2007). Sin embargo, hay diferencias sustanciales con el modelo que se siguió a partir de la década de los noventa. La más importante es “la revalorización de la protección social fuerte” (Novick y Tomada, 2007: 46) y el hecho de que la precariedad laboral no se sigue visualizando como un resultado inevitable de la globalización (Palomino, 2008).

Las nuevas metas impulsadas a través de la articulación de las políticas económicas, laborales y sociales se concentran en la creación de empleo decente como factor constitutivo de la ciudadanía, para lo cual la Ley 25877 (2004) la convierte en objetivo prioritario de las políticas del gobierno. Los instrumentos se basan en la recuperación del rol del Estado y las políticas activas, terminando con el papel subsidiario que antes se asignaba a la política laboral y dando mayor jerarquía y recursos a las instancias de fiscalización, como la IT. Los resultados son por lo menos promisorios: crecimiento económico de nueve por ciento y del consumo privado entre 2004 y 2007; restablecimiento de las cadenas productivas y de las actividades intensivas en fuerza de trabajo así como del sector exportador; reducción del trabajo no registrado (89 por ciento de

los puestos generados son empleos registrados, y el empleo no registrado descendió de 49.7 a 42 por ciento entre 2003 y 2006) y de la tasa de desempleo (de 21 por ciento en 2003 a poco menos de nueve por ciento en 2007); incremento de los salarios³¹ y fortalecimiento de la negociación colectiva por rama de actividad (cuya cobertura se triplicó), así como de los espacios de diálogo social (Novick, Tomada, Damill, Frenkel y Maurizio, 2007). Es difícil saber, sin embargo, qué tanto la mejora de la calidad de los empleos se debe al alto crecimiento económico y cuánto a las políticas y reformas laborales, al mejoramiento del *enforcement* público o a la reactivación del diálogo social.

Conclusión

Una de las asignaturas pendientes en América Latina es asegurar la existencia legal de mecanismos eficaces de protección social para todos los trabajadores sin distinción, tal como lo exigen los convenios internacionales, que cuentan en algunos casos con un alto número de ratificaciones en la región. Sin embargo, un problema a resolver para mejorar la calidad de los empleos y hacer avanzar la agenda de trabajo decente es la deficiente implementación de los estándares laborales fundamentales, de otros derechos internacionales asociados a éstos y, sobre todo, de la legislación nacional aplicable, que aún mantiene el peso decisivo en esta meta. Esta legislación supera en contenido a dichos estándares, pero es cierto que poco ganaríamos en ampliar su alcance a todos los trabajadores si no se asegura su efectividad. Para ello hay que tomar en cuenta la especificidad de la problemática de incumplimiento en cada país pero, al mismo tiempo, aprender de las experiencias de éxito de otros países en el combate de las prácticas que más atentan contra la calidad de los empleos y reconocer que los problemas en materia de empleos tienen hoy una dimensión transnacional que no ha sido atendida.

Las evidencias apuntan a que el no registro en las instituciones de seguridad social, el no reconocimiento de los sindicatos —lo que implica la violación de un estándar laboral fundamental— y de otras organizaciones sociales como interlocutores, o el uso de formas atípicas de contratación que encubren el carácter del trabajo asalariado y se traducen en precariedad, son el resultado de viejos problemas que se agravaron en el contexto de la globalización y que requieren, por tanto, remedios igualmente glo-

³¹ El salario mínimo, vital y móvil tuvo un aumento de alrededor de 300 por ciento entre 2003 y 2006 y, en términos reales, de 105 por ciento entre 2001 y 2006. Pasó a cubrir de 37 a 84 por ciento de los ingresos necesarios para superar la línea de pobreza, y tuvo efectos sobre los ingresos de trabajadores no registrados.

bales. Sin embargo, el limitado contenido de los estándares laborales fundamentales, la falta de instrumentos coactivos para sancionar a los transgresores, y el balance de las experiencias de integración, incluso las más avanzadas como la UE, confirman que hasta ahora la protección de los trabajadores sigue quedando fundamentalmente a cargo de la legislación y los mecanismos de *enforcement* nacionales, dejando un papel complementario a las regulaciones regionales.³²

Es por tanto esperanzador que, después de décadas de pérdida de centralidad del Estado, se registren algunas mejoras en los procedimientos de control público nacional —inspección del trabajo y justicia laboral—, pero la capacidad de estas instancias para llegar donde más hace falta —empleos atípicos e informales—, todavía es muy limitada o inexistente. Lo mismo ocurre con los monitoreos del cumplimiento de los códigos de conducta elaborados con la participación de diversas organizaciones y voluntariamente adoptados por las transnacionales que tienen problemas semejantes a los de la IT y no llegan a los trabajadores en talleres clandestinos, los cuales laboran en su domicilio o están fuera del sector de exportación pero que siguen siendo la gran mayoría. Ante el bajo crecimiento de los empleos formales y protegidos, la informalidad permanece como una fuente de empleos de mala calidad con una enorme presencia en la región, e incluye contingentes de trabajadores con condiciones de ocupación muy heterogéneas que se mueven de un sector a otro sin la adecuada protección.

No cabe duda que el déficit de trabajo decente y la informalidad no podrán ser superados exclusivamente por el fortalecimiento de la inspección del trabajo, la adopción de códigos de conducta ni, mucho menos, por la formulación de normas laborales nacionales menos costosas o rígidas. Como lo muestra el caso argentino, se requiere una rearticulación de las políticas macroeconómicas con las sociales y laborales —antes subordinadas a las primeras— además de políticas específicas para los grupos más vulnerables. Aun si el trabajo no registrado y la informalidad constituyen todavía expresiones de la exclusión social en la Argentina, los resultados alcanzados hasta ahora indican que el Estado aún es capaz de proteger a los ciudadanos en su trabajo y poner un freno a la precariedad en el marco de economías sometidas a fuertes presiones competitivas.

De esta manera parecería que, con el desencanto derivado del fracaso de las políticas neoliberales y los efectos adversos de la globalización, mejoraron las oportunidades para formular derechos sociales universales asociados a la ciudadanía —vinculados a la persona y no al puesto de trabajo— y contar con un *enforcement* público y privado

³² COM (2006).

de estos derechos mucho más eficaz.³³ Igualmente, en una interacción virtuosa entre la dinámica nacional y la regional, se ha desarrollado en forma significativa la dimensión laboral del Mercosur, paradójicamente una de las pocas dimensiones en donde este proceso registró una evolución positiva. Lo mismo no ha ocurrido en el norte del continente debido al enfoque restrictivo que caracterizó, en este aspecto, al TLCAN y al ACLAN, bajo el pretexto de que no se trataba de un mercado común, situación que permitió a México eludir un escrutinio más severo por parte de Estados Unidos tal como lo experimentaron Chile, Perú y Colombia, y los países centroamericanos. Factores políticos como el triunfo del candidato demócrata a la presidencia estadounidense en noviembre de 2008, pudieran, sin embargo, cambiar este enfoque para fortalecer en adelante los mecanismos que ayuden a proteger las condiciones de trabajo en los países del TLCAN.

Sin embargo, hay todavía un largo camino que recorrer tanto en la investigación como en el diseño de las políticas públicas y en la acción de la sociedad para contar con los instrumentos nacionales, regionales y globales capaces de evitar una carrera hacia abajo en la calidad de los empleos. La agenda en contra de la exclusión —que se está comenzando a llevar a la práctica en algunos países y regiones— busca saldar esta brecha a través del diálogo social, con la intención de ganar legitimidad y dejar atrás la imagen de un Estado capturado por los poderes fácticos. Se requiere por tanto, antes que nada, fortalecer la presencia de interlocutores legítimos dotados de recursos de poder para que la voz de los trabajadores se escuche en los espacios de negociación, por lo que hacer cumplir los estándares laborales fundamentales en materia de libertad sindical y negociación colectiva sigue siendo una condición de primer orden. Sin esto queda claro que no podrá modificarse el comportamiento adverso de los empleadores frente al cumplimiento de reglas que los constriñen, cualesquiera que sean sus fuentes y contenidos.

Bibliografía

Anner, Mark, 2008, "Meeting the Challenges of Industrial Restructuring: Labor Reform and Enforcement in Latin America", *Latin American Politics And Society*, núm. 50, 2, Miami, University of Miami.

³³ Si bien diversas investigaciones han reconocido la importancia de expandir la protección a los trabajadores no asalariados a través de medidas universales, sigue planteándose la necesidad de evitar que esta estrategia termine por desalentar la formalización de los empleos (Perry, Maloney, Arias, Fajnzylber, Mason y Saavedra-Chanduvi, 2007).

- Bensusán, Graciela, 2008a, *Regulaciones laborales, calidad de los empleos y modelos de inspección: México en el contexto latinoamericano*, Investigación realizada para la CEPAL-México, lc/mex/l.861, mayo de 2008, México, Naciones Unidas-CEPAL.
- Bensusán, Graciela, 2008b, “Entre lo público y lo privado: las vías de la protección laboral en la industria maquiladora de prendas de vestir en México”, *Veredas*, año 9, núm. 16, México UAM-Xochimilco, pp. 7-62.
- Bensusán, Graciela, 2007a, *La efectividad de la legislación laboral en América Latina*, Ginebra, Documento de Trabajo DP/181/2007, IIEL-OIT.
- Bensusán, Graciela, 2007b, *Normas, hechos y percepciones: la situación laboral en la industria del vestido en México*, México, Fundación Levi Strauss/UAM- Xochimilco.
- Bensusán, Graciela, 2006, “Las instituciones laborales en una perspectiva comparativa”, en Graciela Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, México, UAM- Xochimilco/Porrúa, pp. 411-479.
- Bensusán, Graciela, 2003, “La experiencia del ACLAN: posiciones de los sindicatos”, en Ayrton Fausto *et al. Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e no Caribe*, Brasília, Abaré/Flacso, pp. 432-470.
- Bensusán, Graciela, 1994, “La agenda laboral del TLCAN: entre ‘candados’ y ‘dientes’”, *Perfiles Latinoamericanos*, año 2, núm. 4, junio, México, Flacso México, pp. 109-141.
- Berg, Janine, Christoph Ernst y Peter Auer, 2006, *Enfrentando el desafío del empleo. Argentina, Brasil y México en una economía globalizada*, México, Plaza y Valdés/OIT.
- Bergman, Marcelo y Armando Nevarez, 2005, “¿Evadir o pagar impuestos? Una aproximación a los mecanismos sociales del cumplimiento”, *Política y Gobierno*, núm. 1, vol. XII, México, CIDE, pp. 9-40.
- BID, 2005, *The Labor Dimension in Central America and the Dominican Republic. Building on Progress: Strengthening Compliance and Enhancing Capacity. A Report of the Working Group of the Vice Ministers Responsible for Trade and labor in the Countries of Central America and Dominican Republic*, Washington, BID.
- BM, 2007, *Doing Business 2008*, Washington, Banco Mundial.

- Castillo, Gerardo y Álvaro Orsatti, 2006, *Estrategias de sindicalización de "otros" trabajadores* (Contenidos formativos/OIT), mimeo.
- CEPAL, 2006, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Chile, ONU-CEPAL.
- Comisión de las Comunidades Europeas, 2006, *Green Paper: Modernizing Labour Law to Meet the Challenges of the 21 st Century*, Bruselas, COM.
- Cook, Maria Lorena, 2007, *The Politics of Labor Reform in Latin America, Between Flexibility and Rights*, Philadelphia, The Pennsylvania State University Press/University Park.
- DiCaprio, Alisa, 2005, "Are Labor Provisions Protectionist?: Evidence From Nine Labor-Augmented U.S. Trade Arrangements", *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 26.
- Ermida, Oscar, 2006, "La nueva legislación laboral uruguaya", *IUSLabor*, revista electrónica, núm. 4, disponible en <http://www.upf.edu/iuslabor>
- Ferreira, María del Carmen, 2003, "Potencialidades y límites de los procesos de integración regional y de la armonización de políticas sociales", en Ayrton Fausto *et al.*, *Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e no Caribe*, tomo I, Brasil, Abaré/Flacso, pp. 514-572.
- Ferreira, María del Carmen, 2002, "La dimensión social de la integración. La experiencia del Mercosur", en Juan Somavía *et al.*, *Dimensión social de la globalización y de los procesos de integración*, Lima, OIT.
- Figuerroa, Rodrigo, 2008, "Regulación de la subcontratación y el suministro de trabajadores en Chile. Alcances y perspectivas para la construcción de las relaciones laborales", *Veredas*, año 9, núm. 16, primer semestre de 2008, pp. 129-152.
- Goldín, Adrián, 2007, *Los derechos sociales en el marco de las reformas laborales en América Latina*, Ginebra, IIEL-OIT.
- Hepple, Bob, 2005, *Labour Laws and Global Trade*, Oregon, Hart Publishing.
- Hepple, Bob, 1999, "A Race to the Top? International Investment Guidelines and Corporate Codes of Conduct", *Comparative Labour Law & Policy Journal*, núm. 20, pp. 347-363.

- ITUC, 2007, "Internationally Recognized Core Labour Standards in Canada", *Report for the Wto General Council Review of the Trade Policies of Canada*, Ginebra, ITUC, disponible en <http://www.ituc-csi.org>
- Locke, Richard, Thomas Kochan, Monica Romis y Fei Qin, 2007, "Beyond Corporate Codes of Conduct: Work Organization and Labour Standards at Nike's Suppliers", *International Labour Review*, núms. 1 y 2, vol. 146, Ginebra, OIT, pp. 3-20.
- Locke, Richard y Monica Romis, 2006, "Beyond Corporate Codes of Conduct: Work Organization and Labor Standards in Two Mexican Garment Factories", *MIT Sloan Working Paper*, disponible en <http://mitsloan.mit.edu/newsroom/pdf/conduct.pdf>
- Locke, Richard, Fei Qin, y Alberto Brause, 2006, "Does Monitoring Improve Labor Standards?: Lessons from Nike", *MIT Sloan Working Paper*, núm. 4612-06, <http://sparky.harvard.edu>
- Márquez Gustavo y Carmen Pagés-Serra, 2008, "Malos empleos, bajos salarios y exclusión", en Gustavo Márquez, Alberto Chong, Suzanne Duryea, Jacqueline Mazza y Hugo Ñopo (coords.), *¿Los de afuera? Patronos cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*, Estados Unidos, BID.
- Marshall, Adriana, 2007, *Explaining Non-Compliance with Labour Legislation in Latin America: A Cross-Country Analysis*, Ginebra, IIEL-OIT.
- Mesa Lago, Carmelo, 2007, "The Extension of Healthcare Coverage and Protection in Relation to the Labour Market: Problems and Policies in Latin America", *International Social Security Review*, vol. 60, enero-marzo de 2007, pp. 3-31.
- Novick, Marta, Carlos Tomada, Mario Damill, Roberto Frenkel y Roxana Maurizio, 2007, "Tras la crisis: el nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto", *Serie de Investigación*, núm. 114.
- OIT, 2007a, *Panorama Laboral 2007. América Latina y el Caribe*, Lima, OIT.
- OIT, 2007b, "Informe del Banco Mundial Doing Business: el indicador contratación de trabajadores", Ginebra, Consejo de Administración, 300ª Reunión.
- OIT, 2006a, *Panorama Laboral 2006. América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Internacional del Trabajo.

- OIT, 2006b, *Entorno empresarial, legislación laboral y micro y pequeñas empresas* (presentado para ser discutido por la Mesa de la Comisión de Empleo y Política Social (ESP) en su 297ª reunión, noviembre), Ginebra, Consejo de Administración, OIT.
- OIT, 2002, *Panorama Laboral 2002. América Latina y el Caribe*, Lima, OIT.
- OIT, 2001, *Formación para el trabajo decente, documento de referencia 1*, Montevideo, Cinterfor/OIT.
- Palomino, Héctor, 2008, “¿Por qué la precariedad no es un fenómeno inevitable del capitalismo contemporáneo? El debate incipiente sobre la instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina”, *Veredas*, año 9, núm. 16, México, UAM-Xochimilco, pp. 153-179.
- Perry, Guillermo, William Maloney, Omar Arias, Pablo Fajnzylber, Andrew Mason y Jaime Saavedra-Chanduvi, 2007, *Informalidad: escape y exclusión*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Resumen ejecutivo, Washington, Banco Mundial.
- Petit, Philip, 2003, “El diseño institucional y la elección racional”, en Robert Goodin, *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Gedisa.
- Piore, Michael y Andrew Schrank, 2007, “Norms, Regulations and Labor Standards in Central America”, *Serie Estudios y Perspectivas*, núm. 77, CEPAL, México.
- Piore, Michael y Sean Safford, 2006, “Changing Regimes of Workplace Governance, Shifting Axes of Social Mobilization, and the Challenge to Industrial Relations Theory”, *Industrial Relations*, núm. 3, vol. 45, pp. 299-325.
- RSM, 2008, “¿Quién tiene el Código Universal?”, *Memorando sobre códigos*, núm. 23, Red de Solidaridad de la Maquila, revisada en julio de 2008 en <http://es.maquilasolidarity.org>
- RSM, 2007, “Revisión del año 2006: la mayor competencia global es un test de los límites de las iniciativas de RSC”, *Memorando. Actualización sobre códigos*, núm. 21, pp. 1-40
- Sánchez Zegarra, José Marcos y Eduardo Rodríguez Calderón, *Manual para la defensa de la libertad sindical*, Lima, OIT-Oficina de Actividades para los Trabajadores, 2007(ATRAV).
- Seidman, Gay, 2007, *Beyond the Boycott. Labor Rights, Human Rights and Transnational Activism*, Nueva York, Russell Sage Foundation Publications.

- Somavía, Juan, 1999, *Trabajo decente. Memoria del Director General*, Ginebra, OIT.
- Stallings, Bárbara y Wilson Peres, 2000, *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Chile, CEPAL/FCE.
- Tokman, Víctor, 2007, "The Informal Economy, Insecurity and Social Cohesion in Latin America", *International Labour Review*, núm. 146, vol. 1-2, Ginebra, OIT, pp. 81-107.
- Uthoff, Andras, 2006, "Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 89, pp. 9-37.
- Vega Ruiz, María Luz, 2005, *La reforma laboral en América Latina*, Lima, OIT.
- Weil, David, 2005, "Public Enforcement/Private Monitoring: Evaluating a New Approach to Regulating the Minimum Wage", *Industrial and Labor Relations Review*, núm. 2, vol. 58, Cornell University, pp. 238-257, <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1124&context=ilrreview>
- Weller, Jürgen y Michael van Gelderen, 2006, "Flexibilidad de los mercados de trabajo: las variables laborales frente al crecimiento económico", en Graciela Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, México, UAM-Xochimilco/Porrúa, pp. 45-94.
- Weller, Jürgen, 1998, "Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de la transformación de la modalidad de desarrollo en América Latina", *Serie Reformas Económicas*, núm. 10, Chile, CEPAL.
- Yates, Charlotte, 2007, "Missed Opportunities and Forgotten Futures: Why Union Renewal in Canada has Stalled", en Craig Phelan (ed.), *Trade Union Revitalization. Trends and Prospects in 34 countries*, Alemania, Peter Lang, pp. 57-73.

Recibido el 18 de julio de 2008.

Aceptado el 11 de febrero de 2009.