

AMÉRICA LATINA ENTRE EL CONTINUISMO
Y LA RECONFIGURACIÓN POLÍTICA: CONSECUENCIAS
SOBRE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y LABORALES

GRACIELA BENSUSÁN*
JUAN CARLOS MORENO-BRID**
DANIEL CERDAS-SANDÍ***

INTRODUCCIÓN

En los primeros lustros del siglo XXI el espectro político en América Latina estuvo dominado por la izquierda.¹ En ese periodo una serie de políticas públicas, en especial las de corte social, mostraron dinámicas muy distintas a las experimentadas durante las dos últimas décadas del siglo XX. No obstante, el soporte financiero de esas políticas *prácticamente colapsó con la crisis financiera* internacional detonada en 2008-2009 que dio fin al *boom de commodities* (2003-2008).² Al mismo tiempo se empezó a dar un retorno en el péndulo ideológico en algunos países (“giro a la derecha”) cuestionando la hegemonía izquierdista experimentada hasta entonces. En ese contexto surgen nuevas interrogantes sobre la continuidad de los logros sociales y laborales obtenidos entre los años 2000-2015 en algunos países, así como sobre el devenir de la política económica. Además, esa coyuntura ha traído nuevas correlaciones de fuerzas entre los diversos actores sociales (nacionales e internacionales) que de alguna forma condicionan de dife-

* Profesora-investigadora de tiempo completo en la UAM-X y de tiempo parcial en Flacso.

** Profesor-investigador de la Facultad de Economía, UNAM.

*** Ex alumno del doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO.

¹ Partidos y coaliciones de izquierda o centro izquierda accedieron al Poder Ejecutivo en más de una ocasión en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

² Entre 2000 y 2013, a nivel mundial se dio un aumento elevado y constante (con excepción del momento de la crisis de 2008-2009) en los precios de varios productos básicos: agropecuarios (granos, harinas, aceites de girasol y soja, granos y harina de trigo, maíz, carnes, lácteos, quesos y cueros) y extractivos (hidrocarburos y minería metálica). Entre 2013 y 2014 iniciaría una caída en los precios de los *commodities*, afectando las economías más dependientes de estos mercados, así como los presupuestos gubernamentales basados en estos recursos (Bertrand, 2014).

rente manera las respuestas gubernamentales ante los cambios económicos y políticos que están surgiendo.

Si bien existe un consenso relativo en que los diferentes gobiernos de izquierda o centro izquierda han mantenido diferencias importantes por lo que se refiere al grado de centralización política y económica y de la intervención del Estado en la economía y según la orientación redistributiva a través de mecanismos políticos, las diferencias son aún más marcadas al compararlas con las experiencias de los gobiernos que se ubican a la derecha, ya sea en países donde no hubo “giro a la izquierda” durante el siglo XXI —como México— o bien en países que recientemente han experimentado cambios hacia la derecha, como Argentina y Brasil. Aunque no se puede olvidar que buena parte de la literatura especializada ha sostenido que, sean de derecha o de izquierda, se observa una continuidad significativa en lo que se refiere a las políticas macroeconómicas. En efecto, se mantienen la apertura comercial, así como la preocupación por el equilibrio fiscal y por priorizar una inflación baja y estable (Leiras, 2007:405; Becker, 2011; Gudynas, 2016:722-724). Sin embargo, el ascenso de gobiernos de derecha a partir de 2015 ha conllevado la implementación de una nueva agenda económica estrictamente apegada a los principios del llamado Consenso de Washington. Ante esto, cabe preguntarnos cuáles han sido las implicaciones del nuevo contexto político y económico para las políticas macro y laborales: ¿hay marcadas diferencias entre los nuevos gobiernos de derecha con sus predecesores de izquierda? ¿Hay diferencias entre los países que han mantenido gobiernos muy estables en términos ideológicos como México y los países con cambios drásticos como Argentina, Brasil y Uruguay? ¿Qué tan diferentes o similares han sido las políticas a partir del fin del *boom* de *commodities*?

En este contexto, el propósito de este capítulo es ubicar la experiencia de cinco países de América Latina a la luz de las continuidades y transformaciones experimentadas en las políticas macroeconómicas y laborales. Estos países comportan ciertas características que los vuelven, hasta cierto punto, comparables: Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay.³ Partimos del supuesto de que las políticas en cuestión tienen estrechos vínculos y están delimitadas por el modelo de desarrollo de cada país y por el modo de inserción de cada economía en los mercados globales, tanto de bienes y servicios como de flujos financieros. Ambas políticas tienden, *a priori*, a mo-

³ Los cinco son países de ingresos medios y experimentaron profundos cambios económicos y políticos en las dos últimas décadas y comparten un pasado común de política desarrollista, industrialización por sustitución de importaciones e intervencionismo estatal, acompañados de una historia de protección temprana a los trabajadores asalariados. La apertura de dichos países los ha expuesto a impactos macroeconómicos diversos debido a fluctuaciones en los términos de intercambio, en la demanda externa y en los flujos de capitales.

dificarse si cambia la agenda de desarrollo y las orientaciones políticas (derecha-izquierda, promercado o pro-Estado) de los gobiernos. Sin embargo, su grado de modificación está constreñido por las trayectorias económicas previas y por los marcos institucionales en vigor.

Desde esta perspectiva, el trabajo examina dos periodos: uno que va de 2000 a 2013, y otro que tiene su origen entre 2013 y 2015 (inicio del fin del *boom* de *commodities* y llegada al gobierno argentino del derechista Mauricio Macri), hasta el 2017. El texto tiene tres objetivos. En primer lugar muestra que, en la práctica, en algunas economías se ha dado la compatibilidad entre la consecución de altas tasas de crecimiento, del aumento del empleo formal con protección por la seguridad social y la mejora del poder adquisitivo de los trabajadores —especialmente de los más vulnerables— sin poner en peligro la estabilidad macroeconómica. También se mostrarán los límites de estos logros en lo que se refiere a su impacto en la resolución de viejos problemas en los mercados de trabajo, que suelen ser meta distintiva de los gobiernos de izquierda en tanto inciden en la desigualdad. En segundo término, se busca poner de manifiesto los mecanismos e instrumentos que contribuyeron en los diferentes resultados conseguidos en cada uno de los países que aquí se evalúan: aspectos que atañen a las políticas macroeconómicas, a las estrategias de desarrollo o a las diferentes dimensiones de la política laboral. Finalmente, se busca mostrar la manera diferenciada en que ha afectado la nueva realidad económica y política de los últimos años, a fin de identificar las implicaciones que, sobre las políticas públicas, han tenido los cambios ideológicos en los gobiernos y los efectos de la dependencia de los mercados de *commodities*.

Con tal propósito, este capítulo se estructura en tres secciones. En la primera se relaciona el desempeño de las políticas neoliberales con el giro a la izquierda experimentado en la región. En la segunda se analizan las principales tendencias en las políticas macroeconómicas de los cinco países y se señalan las continuidades y las rupturas en tres momentos: década de 1990, periodo 2000-2013 y el lapso reciente 2013-2017. En la última sección se examina el desempeño de los mercados de trabajo y se comparan las políticas respectivas de los cinco países en sus principales dimensiones. También se busca evidenciar los cambios en estas políticas a partir de los recientes giros a la derecha. Finalmente se exponen las conclusiones.

LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES, EL GIRO A LA IZQUIERDA Y EL RETORNO DE LA DERECHA

La orientación, los efectos y el margen de maniobra actual de la política macroeconómica en América Latina están en alguna medida ligados al

fracaso de la estrategia de desarrollo orientada por el Consenso de Washington en la década de los ochenta del siglo pasado. Este fracaso es un factor importante —no el único— detrás del giro político hacia gobiernos de centro-izquierda que ocurrió en los años noventa en un buen número de países de la región. En efecto, la plataforma electoral en materia de política económica de gobiernos que se identifican como *nueva izquierda*, estuvo marcada por un rechazo al Consenso de Washington y a la plataforma analítico-ideológico detrás de las reformas de mercado radicalmente aplicadas a lo largo y ancho de la región para liberalizar el comercio y los mercados financieros, desregular y abatir el déficit público acotando el gasto gubernamental —sobre todo en inversión— en vez de fortalecer los ingresos del erario.

Las reformas neoliberales procuraron colocar al sector privado y al libre mercado como actores centrales del proceso de inversión y, consecuentemente para ello, acotar lo más rápido y firme posible la inversión del sector público en la economía. Su racionalidad residía en el supuesto de que los subsidios, estímulos y políticas de fomento sectorial —típicos de la etapa de sustitución de importaciones e industrialización liderada por el Estado— promovieron distorsiones, ineficiencias e inflación, e impedían aprovechar las ventajas comparativas intrínsecas de América Latina dadas por sus recursos naturales y su abundancia de mano de obra escasamente calificada. Supuso igualmente que al eliminar el proteccionismo comercial y los subsidios, se competiría mejor en los mercados internacionales y se insertarían las economías en una senda de expansión sostenida y elevada, impulsada por las exportaciones. De esta forma se permitiría absorber plenamente la mano de obra disponible, de escasa calificación. Dichas reformas, con profundidad y celeridad, transformaron la estrategia de la región y dejaron atrás la pauta tradicional apoyada en la industrialización promovida por el Estado y en la protección de los asalariados.

Los resultados fueron diversos. Por un parte, se logró bajar la inflación y eliminar los déficits fiscales, a la vez que las exportaciones y la inversión extranjera cobraron fuerte impulso y subieron en varios puntos como porcentaje del PIB. Sin embargo, la actividad productiva tuvo un lento crecimiento —por debajo del de otras regiones en desarrollo—, la productividad laboral y de los factores avanzó poco, la inversión mostró escaso dinamismo. Además, la región siguió padeciendo crisis económicas graves y recurrentes, por ejemplo la mexicana (1995), el colapso argentino (2001), los efectos de la crisis de Estados Unidos (2009) y la más reciente vinculada a la caída del precio internacional de las materias primas (2013). Fue evidente que el auge exportador no dio suficiente impulso al resto de la economía.

La excepción fue el lapso 2003-2008 cuando, gracias a una mejora espectacular de los términos de intercambio, Sudamérica experimentó una ele-

vada expansión económica, misma que se vio truncada temporalmente con la crisis de 2009. Después, entre 2010 y 2012, mostraría signos de recuperación. Empero con el desplome de los precios de *commodities* a partir de 2013, la región nuevamente ha iniciado un ciclo de retraimiento o escaso impulso económico. México fue uno de los países de la región que sufrió más la crisis de 2009 debido a su fuerte dependencia de las exportaciones a Estados Unidos y su resistencia a adoptar políticas anticíclicas de mayor profundidad. Estas características de dependencia en la economía mexicana han quedado más marcadas con la llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos y su agenda contra el TLCAN.⁴ El mero anuncio de la renegociación del tratado comercial trajo una considerable devaluación del peso frente al dólar y un ajuste a la baja de las expectativas de crecimiento del PIB de México. Así, la reforma fiscal siguió como la gran asignatura pendiente de la región y, con ello, el Estado latinoamericano continuó con recursos insuficientes para cumplir responsabilidades esenciales en materia de bienestar, en la promoción del desarrollo y la mejora de infraestructura, de la educación y capacitación de mano de obra.

En los años noventa hubo progresos en el frente social, sin duda, por el repunte económico y la subsecuente recuperación del empleo y las remuneraciones, el aumento del gasto social y el aprovechamiento del bono demográfico. Aun así, para el año 2000, 48% de la población latinoamericana vivía en condiciones de pobreza y 25% en extrema pobreza. Por demás preocupante, América Latina permanecía como la región más desigual del mundo.

La liberación y flexibilización de los mercados de trabajo que promovieron las reformas neoliberales se buscó justificar como un medio para impulsar el empleo y la productividad. Sin embargo, sus resultados no fueron los esperados. Por el contrario, los problemas laborales —algunos evidenciados ya en el modelo de sustitución de importaciones— se agravaron. Entre ellos destacan: la insuficiente creación de empleo formal, la baja productividad y remuneración; los efectos adversos de la tercerización, informalización y precarización laboral; la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados; y la migración masiva hacia países desarrollados. Igualmente las debilidades e insuficiencias de la protección social eran evidentes, distando de universalizarse con niveles de calidad y cobertura adecuados. Así, a inicios de siglo XXI, antes de que se profundizara el viraje hacia la centro-izquierda, la tasa de desempleo abierto en la región era en promedio de 11%, siete de cada diez empleos eran informales y la vasta mayoría no contaba con protección social. Además, el salario mínimo venía per-

⁴ Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

diendo poder adquisitivo de manera sistemática, aunque en algunos países se iniciaba su incipiente recuperación. Los salarios industriales caían con fuerza; las más altas disminuciones se dieron en 2003 en Argentina y Uruguay (-14%), en buena medida como resultado del alza inflacionaria (18.5 y 23.1%, respectivamente), que no fue compensada por el incremento salarial nominal (OIT, 2004).

El magro desempeño económico y social se acompañó de un cambio político en muchos países de América Latina que, a través de elecciones democráticas, llevó al poder a candidatos de centro-izquierda, apoyados en diversas coaliciones. En Chile, la Concertación asumió el poder en marzo de 1990, bajo los presidentes Patricio Aylwin, Eduardo Frei (los dos de la Democracia Cristiana), pero fue recién en 2000 cuando Ricardo Lagos y, más tarde, Michelle Bachelet (ambos del Partido Socialista, integrante de la Concertación) ocuparon la presidencia. En marzo de 2010 llegó a la presidencia el candidato de derecha Sebastián Piñera. Para el periodo 2014-2018, Michelle Bachelet regresó al Poder Ejecutivo, con una renovada coalición (Nueva Mayoría [NM]) que incluía al Partido Comunista de Chile (PCCh), con un discurso posicionado más a la izquierda. En Brasil, el giro al centro-izquierda se dio en 1996 con la elección de Fernando Henrique Cardoso, seguido —y más bien acentuado— posteriormente con Lula Da Silva en enero de 2003. En 2010 las elecciones llevaron al partido gobernante a ganar de nuevo, ahora con Dilma Rousseff, quien sería relegida en 2013. En Argentina, después de una crisis económica que colapsó al gobierno de De la Rúa, fue elegido para la presidencia Néstor Kirchner del Frente para la Victoria (FpV) en mayo de 2003, con sólo el 22.5% de la votación en la primera vuelta, al abandonar la segunda vuelta el candidato ganador en la primera, el ex presidente Carlos Menem. Ambos candidatos fueron respaldados por coaliciones diferentes en las cuales estaban integradas distintas fracciones del Partido Justicialista (PJ). Al acabar el mandato de Néstor Kirchner, su esposa Cristina Fernández fue electa para ocupar la presidencia en diciembre de 2007. En Uruguay, el giro a la izquierda cobró forma con el triunfo de Tabaré Vázquez en marzo de 2005, postulado por el Frente Amplio. En las elecciones siguientes (2009, 2014) triunfaría el mismo proyecto político de centro-izquierda, primero con José Mujica y luego de nuevo con Tabaré Vázquez. De esta forma, sólo Uruguay (considerando los cuatro países del Conosur con giro hacia el centro-izquierda en la década del 2000) sigue siendo gobernado en 2018 por esta fuerza política. En contraste, en México no se dio el viraje hacia el centro-izquierda. La alternancia en 2000, después de más de siete décadas de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), llevó a la presidencia a Vicente Fox, candidato del PAN, partido ubicado a la derecha del escenario político. A él le siguió Felipe Calderón en

2006, del mismo partido, como resultado de una muy reñida y discutida elección frente al candidato de la izquierda (PRD), mientras el PRI regresaría a la presidencia en 2012.

Así, la orientación política se movió hacia el centro-derecha en México y a la izquierda o centro-izquierda en los otros cuatro países examinados, aunque en Chile este proceso se revirtió en el periodo 2010-2014. Empero, dichos giros ideológicos se tradujeron en políticas macroeconómicas en buena medida similares, aunque con diferencias significativas entre ellos en algunos aspectos importantes. Igualmente, en México, la política macroeconómica adoptada por el PAN, después de 2000, no se distanció de la que se fijó con las reformas de mercado puestas en marcha a mediados de la década de los años ochenta por Miguel de la Madrid y profundizadas por Carlos Salina de Gortari, ambos del PRI. El retorno del PRI al poder en 2012 tampoco varió la agenda de desarrollo.

El debate sobre las políticas económicas que han adoptado los diversos gobiernos de la nueva izquierda en América Latina, incluidas las laborales, ha estado cargado de ideología, con fuerza en países como Venezuela y Bolivia y en menor medida en Argentina. Muchos críticos calificaron *a priori* las políticas macroeconómicas de la nueva izquierda como programas populistas destinados tarde que temprano a sumir sus economías en crisis fiscal o de balanza de pagos. Análogamente, sus defensores las percibieron como paradigmas hacia una nueva agenda de desarrollo contrapuesta a la neoliberal. Como examinaremos en este capítulo, la política macro en los cuatro países sudamericanos considerados, y su reacción ante la crisis de 2009, fluctúa de un extremo a otro.

Por una parte y en general, la política económica no ha llevado a un colapso de la actividad ni a una desestabilización aguda, si bien ha habido errores importantes. Por otra parte, tampoco constituyen un nuevo paradigma de desarrollo, perfectamente coherente, opuesto a la perspectiva convencional. Su viabilidad y efectividad se ha visto sujeta a condicionantes importantes que dependen menos de la filiación política izquierda-derecha y más de la evolución de la economía internacional —demanda externa y términos de intercambio—, el precio de energéticos y de alimentos, así como de las condiciones de acceso a los mercados financieros internacionales. Ello no quiere decir que sus resultados, políticas y márgenes de acción sean iguales. Pero enfrentan choques externos hasta cierto punto muy similares, que inciden en ámbitos cruciales de las políticas macroeconómicas: la fiscal, la cambiaria y la financiera. Sin embargo, este factor y el peso relativo otorgado al objetivo de impulsar el crecimiento económico o al objetivo de contener la inflación y las presiones fiscales, tuvieron implicaciones en la orientación y el alcance de las políticas laborales. Si bien fueron muy simi-

lares las restricciones externas que los países examinados en el presente trabajo enfrentaron en ese entonces, hubo diferencias en su capacidad para hacer frente a estos choques externos y tratar de revertir algunas por demás adversas consecuencias de las reformas neoliberales sobre la calidad de los empleos.

Al respecto, debe adelantarse que las tendencias en el mundo del trabajo tampoco se ubican en los extremos. Ni todo siguió igual, como reclaman los críticos ubicados en posiciones más radicales que las de sus respectivos gobiernos, ni el giro político llevó a la irresponsabilidad gubernamental que algunos achacan a los gobiernos de izquierda calificándolos de populistas. Principalmente, el giro al centro-izquierda se reflejó en cambios en los regímenes de empleo, en las relaciones con los sindicatos y con el cuestionamiento a las reformas neoliberales.

Éstas se habían orientado a flexibilizar las relaciones laborales y a reconstruir un balance factorial más favorable al capital que al trabajo. Justamente, el abandono de las políticas de flexibilización como eje de las estrategias orientadas a promover la creación de empleo y el fortalecimiento de la protección a los grupos más vulnerables es una de las diferencias más importantes que distinguen la política laboral de Uruguay hasta ahora, y de Argentina y Brasil durante el periodo 2003-2015 (previo al giro a la derecha), respecto de México. Chile estaría en una situación intermedia porque, si bien su modelo laboral sigue siendo altamente flexible y tanto los gobiernos de centro-izquierda como el de derecha de Sebastián Piñera lo respaldan, a partir de los gobiernos de la Concertación se hicieron algunos esfuerzos por fortalecer las políticas de fiscalización laboral como los otros tres del Cono Sur, y en el gobierno de la Nueva Mayoría (2014-2018) que, aunque no logró alterar el modelo laboral, lo puso a debate en el proceso de reforma de 2014-2016. Éste finalmente fracasó, entre otras cosas por las restricciones para el cambio que mantiene la Constitución heredada de Pinochet. México, en su lugar, ha sido reacio a llevar adelante cambios a su modelo laboral, aunque este cambio ha sido producto de presiones externas, como veremos más adelante.

Cabe señalar que las características distintivas de las políticas e instituciones laborales, que en muchos aspectos perduran hasta el presente, se formaron originalmente en el modelo de desarrollo tradicional, bajo la sustitución de importaciones e industrialización promovida por el Estado. Al respecto, el tránsito del intervencionismo hacia el “modelo neoliberal”⁵

⁵ De manera general, una política económica “neoliberal” se caracteriza por “recortar el papel del Estado en la economía para favorecer al mercado como principal asignador de recursos” (Moreno-Brid y Paunovic, 2008:83). Martner (2009:17) distingue entre modelo y estrategia de desarrollo.

y la restauración posterior de un modelo “neodesarrollista”,⁶ estuvieron asociados con cambios y continuidades significativas. Así, la fase neoliberal tuvo una evidente subordinación de la política laboral a los objetivos estabilizadores de la política macroeconómica, supeditándose la mejora de los empleos y salarios al control de la inflación, y a abatir los costos laborales para aumentar la competitividad de precios de las exportaciones. En cambio, en la fase “neodesarrollista” o con el aumento de la intervención estatal asociado a la llegada de gobiernos de izquierda, se registró una mayor preocupación por el empleo, los salarios y el crecimiento económico, y menos por conseguir tasas de inflación cada vez más bajas. En suma, en los últimos años, la coordinación de políticas macro y de empleo incluyó su articulación con políticas laborales y sociales progresistas —o protrabajadores—, buscando corregir desigualdades y “fortalecer la posición de los trabajadores tanto en el plano individual como en el colectivo” (Ermidá, 2009:38).

Justamente estos cambios en la política laboral experimentados con el giro a la izquierda son lo primero que se ha puesto a debate en Argentina y Brasil con el ascenso de la derecha. En Argentina, con la llegada a la presidencia de Mauricio Macri, tras doce años de gobiernos de izquierda (2003-2015), se inició una agenda política con intenciones contrareformistas, primero aprovechando negociaciones muy puntuales con algunos sectores laborales para introducir medidas contra los trabajadores, y después con la presentación de un proyecto de reforma laboral, en octubre de 2017, con el objetivo de flexibilizar algunas de las normas laborales vigentes.

En Brasil el giro a la derecha ha traído mayores implicaciones adversas para los trabajadores, como consecuencia de una ofensiva más agresiva desde los sectores políticos conservadores, con el respaldo de sectores empresariales, incluso vulnerando la institucionalidad democrática a través de un proceso de destitución que ha sido denunciado por infundado y amañado contra la presidenta Dilma Rousseff. Aunque la justificación para iniciar el proceso de *impeachment* contra Dilma fue la realización de supuestos actos de corrupción por parte de la presidenta, meses después han quedado claro los verdaderos intereses que se movieron detrás del proceso, el cual tiene más características de golpe parlamentario que de simple destitución.⁷ En ese nuevo escenario político, que implicó una reconfiguración

⁶ Siguiendo a Boschi y Gaitán (2007:2) entendemos por neodesarrollismo “un modelo aun en formación que plantea la construcción de un espacio de coordinación entre las esferas públicas y privada, con el objetivo de aumentar la renta nacional y los parámetros de bienestar social”.

⁷ Al respecto se puede consultar el libro *Golpe en Brasil: genealogía de una farsa*, editado por Pablo Gentili (2016), donde diversos académicos, como Perry Anderson, Michael Löwy, Immanuel Wallerstein, Boaventura de Sousa Santos, entre otros, analizan el proceso de *impeachment* contra Dilma, desde la lógica de que se trató de un golpe parlamentario.

de las alianzas en el Congreso, de forma tal que los intereses de los trabajadores quedaron en minoría, es que se ha dado un avance rápido y profundo en la agenda antilaboral, primero con la aprobación, en diciembre de 2016, de medidas de austeridad extremas en relación al gasto público. Se aprobó que el presupuesto estatal no puede aumentar más allá de la inflación durante los siguientes 20 años, aun cuando la población seguirá creciendo y por tanto aumentarán las demandas hacia los servicios públicos.⁸ Segundo, con la aprobación de la reforma laboral más profunda de las de últimas décadas, con serios retrocesos en los derechos laborales colectivos (Krein, Colombi, Rocha Lemos y Rodrigues Dias, 2017).

CONVERGENCIA Y DIVERGENCIAS EN LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS: ENTRE EL BOOM Y EL COLAPSO DE LOS PRECIOS DE LOS *COMMODITIES*

No hay diferencias significativas en el manejo de la política macroeconómica —en sus ámbitos cambiario, fiscal y monetario— que puedan identificarse con el carácter ideológico de sus gobiernos e influyan tanto en la orientación de otras políticas, como la laboral. Más bien, la relación entre exportaciones, crecimiento económico y empleo estuvo determinada por la forma de inserción en la economía mundial. Cuando la estrategia de crecimiento privilegió las exportaciones de productos o servicios de escaso valor agregado o se compitió a través de bajos costos laborales, la política laboral tendió a ser restrictiva, presionó los salarios a la baja y se subordinó más a los objetivos de baja inflación y austeridad fiscal. Por el contrario, cuando se potenció la exportación de productos o servicios de alto valor agregado —o cuando se asignó el peso preponderante al mercado interno— hubo espacio para una política laboral que fortaleciera la capacidad de negociación de los trabajadores en lo individual y en lo colectivo, y ampliara más rápidamente las remuneraciones reales.

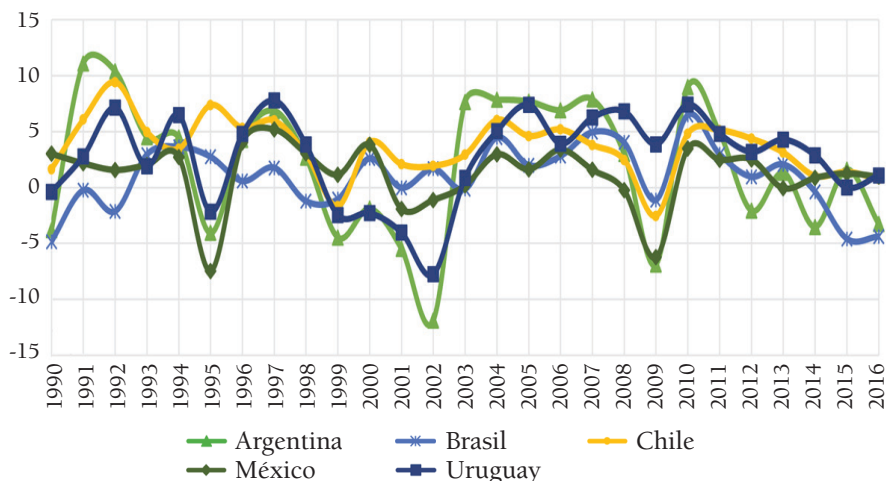
Al comparar las políticas de los cinco países, encontramos que la conducción fiscal ha sido tanto o más prudente en los países del Cono Sur seleccionados que en México. Su impacto en bajar la inflación ha sido igualmente notorio, con la excepción del sobrecalentamiento de la economía Argentina previo a la crisis económica mundial de 2009.

En los años noventa el caso más exitoso fue sin duda Chile —seguido de Argentina y Uruguay—, en lo que al ritmo de expansión del PIB por habitante se refiere. México y Brasil, por su parte, registraron en esta década los menores ritmos de expansión de la muestra de países seleccionados. En la década siguiente, Argentina, Brasil y Uruguay fueron las economías con

⁸ Diario *La Jornada*, 13/12/2016.

alzas más elevadas del PIB por habitante, medido en dólares constantes; ello a pesar de las severas crisis bancarias y de divisas que enfrentaron los dos primeros con el colapso de la tablita de convertibilidad. México, en contraste, experimentó un muy escaso crecimiento en estos diez años, afectado por la crisis de 2009 y por problemas estructurales de larga data. También con la caída de los precios internacionales de las materias primas, a partir de 2011, se da un declive en la tasa de crecimiento económico en los países del Cono Sur. México, por su parte, continúa sin cambios importantes, sumido en una senda de largo plazo de baja expansión del PIB y del empleo (véase gráfica 1).

GRÁFICA 1
CRECIMIENTO DEL PIB POR HABITANTE (% ANUAL),
PAÍSES SELECCIONADOS: 1990-2016

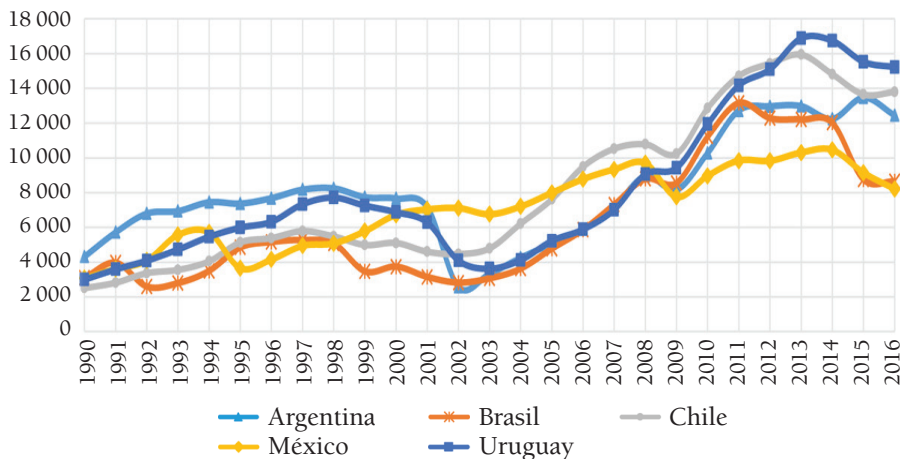


FUENTE: realización propia con información de la base de datos del Banco Mundial, disponible en <<https://datos.bancomundial.org/>>.

La gráfica 2 muestra cómo, en términos absolutos el PIB por habitante, entre 2010 y 2016 continuó siendo más elevado en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, que en México.

El manejo cambiario ha sido en general flexible, atento a responder con flexibilidad a choques externos sin responder a diferenciaciones ideológicas. Por un lado se encuentra Argentina, que en 2002 deprecia agudamente su moneda para hacer frente a la crisis de balance de pagos. La apreciación real posterior ha tendido ser menor, dista de haber compensado su movimiento inicial y sugiere una política orientada a preservar el tipo de cambio real en apoyo a la competitividad de sus exportaciones. Esto se ha acentuado

GRÁFICA 2
 PIB POR HABITANTE (DÓLARES A PRECIOS ACTUALES),
 PAÍSES SELECCIONADOS: 1990-2016

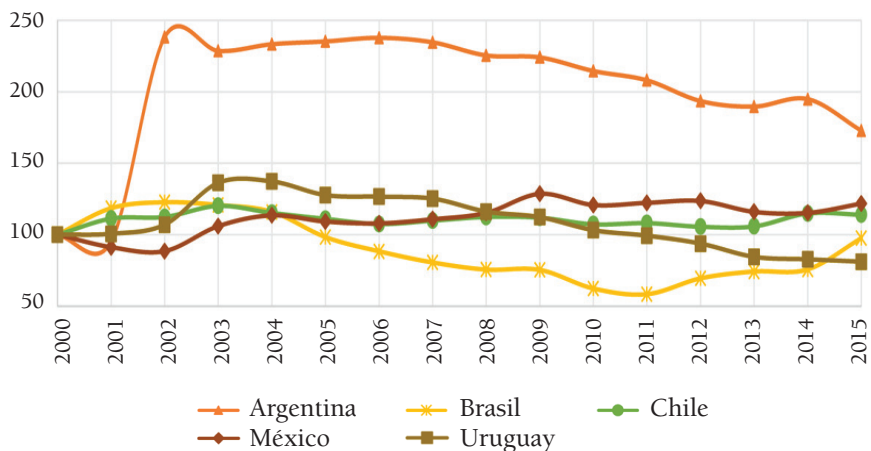


FUENTE: realización propia con información de la base de datos del Banco Mundial, disponible en <<https://datos.bancomundial.org/>>.

a partir de 2014, cuando se ha experimentado una importante revaluación del peso. En este lapso, por su parte, se ha dado una mayor inflación. Entre abril de 2014 y abril de 2015, la inflación doméstica anualizada fue de aproximadamente 30%. La pauta de Uruguay y de Brasil es similar a la de Argentina, con una depreciación cambiaria notable en los primeros años de la década de 2000, que se vio gradualmente erosionada en la segunda mitad. Con ello, en el caso de Uruguay, el tipo de cambio real en 2010 está en un nivel comparable al de 1990, mientras que en el de Brasil está considerablemente apreciado, casi 50% por encima del nivel de 2002. De hecho, a fin de tratar de frenar esta tendencia, el gobierno de Lula impuso en 2010 restricciones a la entrada de capitales de corto plazo. Como consecuencia de la crisis política y económica, se observa un marcado proceso de devaluación entre 2011-2015.

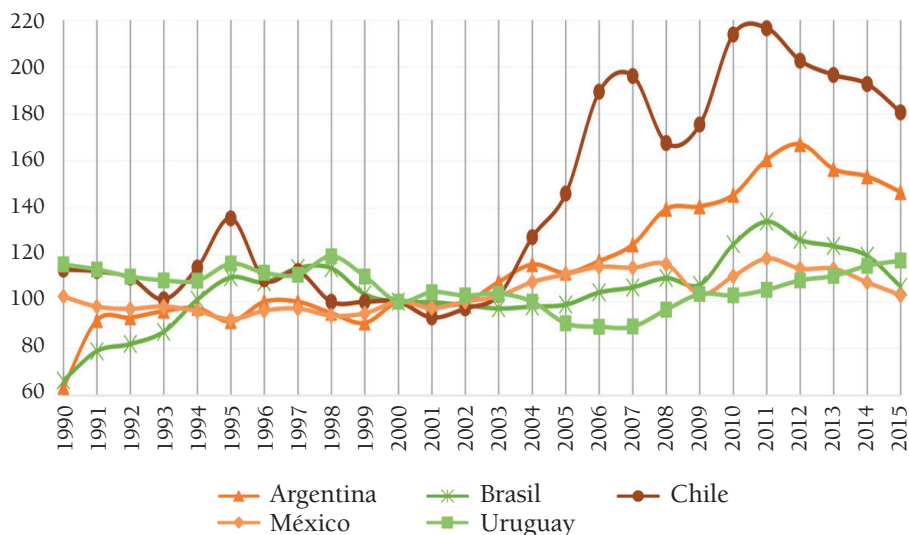
Por su parte, la evolución del tipo de cambio real en México registra una ligera depreciación en este lapso hasta 2010, cuando comenzó a apreciarse. A partir de 2014 nuevamente ha iniciado un proceso de devaluación, acen tuando en años recientes por las amenazas de la administración Trump de cancelar el TLCAN. En Chile, en contraste, el tipo de cambio real se ha apreciado moderada pero sistemáticamente entre 2000 y 2013, a partir de ahí ha tenido un comportamiento hacia la devaluación. En la gráfica 3 se pueden observar estas tendencias.

GRÁFICA 3
TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO: 2000-2015
(ÍNDICE 2000 = 100)



FUENTE: realización propia con información de la base de datos del Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en <<https://data.iadb.org/DataCatalog/Dataset>>.

GRÁFICA 4
RELACION DE TÉRMINOS DE INTERCAMBIO EN BIENES: 1990-2015
(ÍNDICE 2000 = 100)



FUENTE: realización propia con información de la base de datos de CEPAL, disponible en <<http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>>.

Un elemento determinante del desempeño de las economías de América Latina es la evolución de sus términos de intercambio, es decir, el precio de sus exportaciones frente al de sus importaciones. Son notorias dos fases recientes en ese aspecto. En primer lugar, el impacto de la crisis mundial de 2008-2009 y, en segundo, los efectos de la caída de los precios internacionales de las materias primas a partir del 2012. Por otro lado, Uruguay ha mantenido un aumento constante de sus términos de intercambio entre 2007 y 2015.

En la segunda mitad de los ochenta, la moderada alza de los términos de intercambio junto con el renovado acceso a los mercados internacionales de capital —después del racionamiento que sufrieron en los años ochenta— ayudaron a reanimar la actividad productiva y empleo en estos países, dejando así finalmente atrás la década perdida. El comportamiento subsiguiente de esta variable en los años dos mil siguió la tendencia previa, pero más marcada. Los términos de intercambio en Uruguay continuaron evolucionando adversamente, aunque con una mejora reciente.

En estos años, Chile experimentó un alza histórica de sus términos de intercambio gracias a la elevación de la cotización internacional del cobre, su principal producto de exportación. Este impulso externo, aunado a la política fiscal contracíclica del país y al hecho de que la industria del cobre tiene fuerte presencia del sector público, permitieron recabar un monto elevado de ingresos fiscales. Dichos ingresos sirvieron para poner en marcha una respuesta dinámica del gasto público para paliar efectos de la crisis de 2008-2009.

En general, en el marco de las reformas de mercado puestas en práctica en los años ochenta y noventa, mediante la apertura comercial y en buen número de países, la revisión de la política industrial hacia iniciativas horizontales orientadas a reducir la intervención del sector público en la asignación de recursos productivos y dejar ella más y más al mercado y al sector privado, se buscó dar más relevancia al sector exportador sin subsidios ni programas especiales de fomento. Esta reorientación hacia las ventas externas, en los hechos, tuvo diferente profundidad en las cinco economías consideradas. En unas, en las décadas de los noventa y los dos mil, se convirtieron en el componente más dinámico de la demanda agregada, pero en mayor o menor medida con su efecto de arrastre parcialmente minado por el alza de las importaciones. En otras, las exportaciones no lograron sustituir a la demanda interna como motor principal del crecimiento económico.

Su diferente trayectoria, por así decirlo, se ve en buena medida asociada a la evolución de los salarios reales, su participación en el PIB y la mejora de la calidad del empleo que se fue creando. Así, en aquellas economías orientadas hacia afuera, cuya ventaja competitiva radicó en el costo bajo de

la mano de obra, es de esperar una presión o tendencia a deprimir los salarios reales. En contraposición, en las que el mercado interno fue pistón importante del crecimiento económico —así como en las economías cuya ventaja competitiva internacional fue recargándose más en la innovación y la generación de valor agregado localmente—, cabe esperar una evolución más favorable de los salarios reales y del empleo.

En lo que concierne al peso relativo de las exportaciones en el dinamismo general de la economía desde los noventa, cabe distinguir dos grupos a grandes rasgos. Por un lado estarían Chile y México y, por el otro, Uruguay, Argentina y Brasil. En Chile y México las exportaciones fueron responsables de entre un 40% y un 60% del crecimiento del PIB real. En contraste, en Uruguay como en Brasil y Argentina, este porcentaje es considerablemente menor, de alrededor de 25% en la década de los noventa. Cabe notar que el notable impulso que las exportaciones han dado a la demanda agregada en México se ha acompañado de un alza aguda de las importaciones, de manera tal que la economía en su conjunto permanece atascada en una senda de muy baja expansión de largo plazo, por debajo del 3% anual ya por décadas. Tal penetración de las importaciones reflejó: 1) cierto desmadejamiento del tejido productivo interno a medida que los insumo intermedios de origen local fueron sustituidos por los de origen externo; 2) una recomposición del consumo privado final hacia bienes importados *paripassu* con la apertura comercial; 3) la influencia de una tendencia a la apreciación cambiaria real, y 4) el relativamente escaso valor agregado local de una amplia gama de exportaciones, al ser de tipo maquilador con alto contenido de importaciones en su procesamiento. Ello merma la capacidad de arrastre de las exportaciones al resto de la economía, y puede ser preocupante en la medida en que se asocie a la rotura de eslabones de las cadenas productivas entre los exportadores y sus proveedores locales. En suma, como mencionamos en los párrafos anteriores, Chile y México ubicaron en el sector externo su componente más relevante de la demanda como motor del dinamismo económico. En Uruguay, Brasil y Argentina, éstas tuvieron peso menor.

En cuanto a la inflación, ésta fue baja durante casi toda la primera década del presente siglo, salvo para un pequeño núcleo de economías —Venezuela, Costa Rica y Argentina— cuyo incremento medio anual de precios alcanzó dos dígitos. En 2008, factores de índole social y político se combinaron con algunos choques externos sobre los precios de alimentos y materias primas, así como de los energéticos, y ejercieron presiones al alza en los precios en algunos países. Pero estas presiones no desembocaron en episodios hiperinflacionarios, como los que sufrió el subcontinente hace 30 años, en los años ochenta. Con excepción de Argentina (a partir de 2013), en ninguno de los países considerados la inflación anual llegó a niveles de

dos dígitos entre 2004-2016. En el caso argentino, el alza en los precios en los últimos cuatro años ha respondido a dos fenómenos: el primero relaciona a la caída de los ingresos vinculados a sus productos de exportación (cereales, sojas y sus derivados, petróleo y sus derivados), como consecuencia del declive de los precios internacionales, con lo que se ha implementado una política de devaluación para mejorar la competitividad de las exportaciones y desincentivar las importaciones, y de esa forma mejorar la balanza comercial. El otro fenómeno que ha impactado negativamente la inflación, se relaciona con las medidas recientes del gobierno de Macri para eliminar subsidios clave al consumo de electricidad, gas y transporte.

Aunque como vimos, no todos los países tuvieron el mismo desempeño en la década de los años dos mil, quizá la diferencia mayor en las políticas entre los gobiernos de distinto signo ideológico se percibe en las estrategias de crecimiento y en los ámbitos sectoriales —laborales, sociales y en el rubro de promoción industrial—, más que en los grandes campos de la política fiscal, monetaria y cambiaria. En estos últimos, la política macro parece en general uniforme en sus líneas generales de respuesta estabilizadora a choques externos. No es coincidencia que de los países de la muestra sea México el que tiene la política industrial más horizontal y menos intervencionista sectorialmente, y la política laboral más restrictiva. Su adscripción al TLCAN y la prevalencia de una agenda de desarrollo con consenso en el sector oficial y en diversos *think tanks* influyentes, en los que la intervención del sector público en la economía sigue viéndose con desconfianza y sinónimo de ineficiencia, son factores que ayudan a explicar esta situación.

La experiencia del fuerte crecimiento que tuvo el Cono Sur en 2003-2008, mas no México, sugiere que los contrastes en su desempeño se deben menos a las diferencias en la política macro de estabilización que a la naturaleza de los choques externos en sus términos de intercambio. En el caso de México, son graves las consecuencias de haber apostado enteramente por una inserción internacional casi exclusivamente a través del mercado de Estados Unidos, atendiendo sólo a los montos totales de las ventas externas sin considerar su valor agregado local y —ya no se diga— ignorando toda preocupación por la desigualdad. Ello fue en parte resultado del abandono de las políticas industriales en el marco de una estrategia de transformación productiva que encadenara a las exportaciones con el resto de la economía y, en parte también, de la falta de una reforma fiscal que elevara sustancialmente los ingresos tributarios y redujera su dependencia del petróleo. Al respecto, es igualmente contrastante como Brasil, con una política industrial de promoción de su sector petrolero y de energía —además del agropecuario—, apoyado fuertemente por su banca de desarrollo, se ha convertido en un actor fundamental en dichos mercados mundiales y en el

desarrollo de tecnología, en contraste con la experiencia mexicana en la que el sector petrolero ha decaído y tiende a volverse maquilador, como su manufactura.

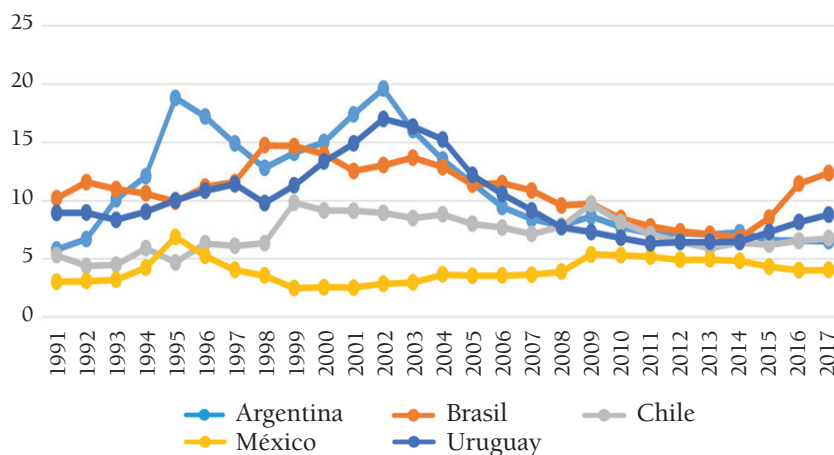
En ese sentido, se puede concluir que más que las políticas macro y la orientación ideológica de los gobiernos, son las agendas de desarrollo de largo plazo las que explican —tanto en la fase de reformas neoliberales como en la que le sigue— la capacidad de las economías para crecer y generar empleo formal, protegido y bien remunerado en los distintos ciclos. Ello igualmente influyó en las oportunidades que se abrieron en los cinco países para tener políticas laborales con un mayor equilibrio entre intereses del trabajo y el capital. En el periodo relevante, y para estos países, no vemos excesos populistas con consecuencias adversamente significativas sobre el crecimiento, el empleo y los salarios. En cambio, sí encontramos diferencias en el desempeño de los mercados de trabajo y en la forma, y en los objetivos para los que se utilizan los diversos instrumentos de política laboral.

DIVERGENCIAS EN LOS MERCADOS DE TRABAJO

El quinquenio 2003-2008, con su persistente y elevada expansión económica en los cuatro países del Cono Sur y la reactivación de los conflictos laborales, a diferencia de México, trajo allí una mejora del mercado laboral. El desempleo abierto cayó, la ocupación subió apoyada en la creación del empleo formal y los salarios reales en tres de los cinco países repuntaron. Todo ello ayudó a disminuir la pobreza y reducir la desigualdad. Estos avances, que se muestran a continuación, se vieron afectados por la crisis financiera mundial detonada en 2008, con sus adversos impactos en la actividad económica, el empleo y las remuneraciones, aunque con diferencias marcadas entre ellos.

La evolución del empleo en los cinco países estudiados estuvo sujeta a fuertes vaivenes, reflejo de las oscilaciones e inestabilidad del ritmo de crecimiento de estas economías. Durante la década de los ochenta, la región tuvo un escenario complicado, no obstante, con la gradual recuperación del crecimiento económico a inicios de la década de 1990 se generó un descenso en este indicador en Chile, México y Uruguay. Los cambios más destacados se observan en el periodo que va de 2002 a 2014 en Argentina, Brasil y Uruguay países que, como se ha señalado, tuvieron un importante dinamismo económico, registrando incluso una rápida recuperación después de la crisis en 2009, en contraste con México, que aun con las históricamente bajas tasas de desempleo, no ha vuelto a los porcentajes (por debajo del 4%) que mantenía hasta 2008.

GRÁFICA 5
DESEMPLEO, TOTAL (% DE LA POBLACIÓN ACTIVA TOTAL)
(ESTIMACIÓN MODELADO OIT), PAÍSES SELECCIONADOS: 1991-2017



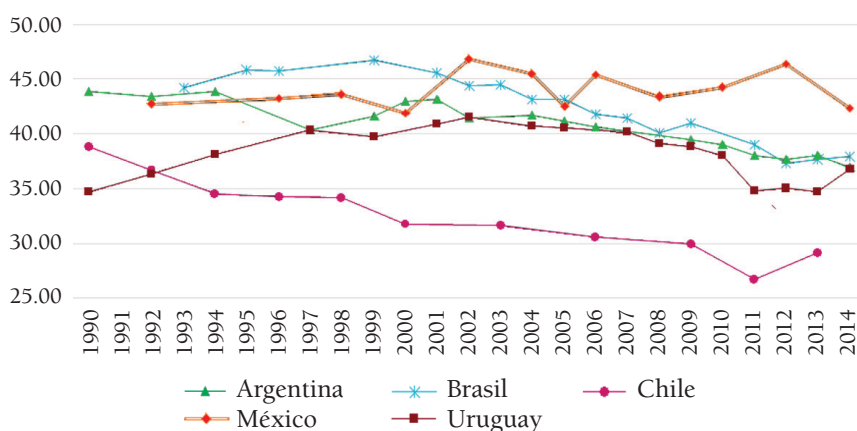
FUENTE: realización propia con información de la base de datos del Banco Mundial, disponible en <<https://datos.bancomundial.org/>>.

Al considerar la evolución de la estructura del empleo entre 1990 y 2008, según los niveles de productividad, se observa que la mayor parte de éste se concentró en los sectores de baja productividad (al pasar de 69% a casi 72%), mientras cayó la ocupación en sectores de productividad media (de 23.1 % a 20%) y se mantuvo casi igual en los sectores de alta productividad (pasó de 7.9% a 8.1%). Esta tendencia a concentrar el empleo en sectores de baja productividad, con la consiguiente polarización entre los salarios y las condiciones laborales, se interrumpió entre 2003-2007, aunque no logró retrotraer la situación a los niveles de comienzo de los años noventa (CEPAL, 2010:100).

En los cinco países se observa una disminución —de diferente magnitud— en la participación de los trabajadores informales como porcentaje de población ocupada. Considerando los cuatros periodos: el ascenso y las crisis de las políticas neoliberales, los cambios de alineamientos políticos en el Cono Sur y el fin del *boom* de *commodities* (1990-1996; 1997-2002; 2003-2011 y 2012-2014), encontramos que en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay la tendencia es descendente (en los dos primero hay un cambio considerable entre el primer y segundo periodo con una baja de hasta cinco puntos); empero en el último periodo se nota un estancamiento, con lo que se detiene el proceso de mejora registrado entre 2003-2011, incluso con desmejora en Chile y Uruguay. Por su parte, la informalidad crece en México entre el primer y el segundo periodo en dos puntos porcentuales para caer 0.9% entre el segundo y el tercero. En Uruguay se observa una tendencia ascen-

dente en los promedios de trabajadores informales de cada periodo, pero el porcentaje disminuye 7% al comparar 2004 (ascenso de Tabaré Vázquez) con 2011. México registró en 2012 el porcentaje más alto de trabajo informal de los cinco países al colocarse en 46.40%. Empero, debido a la ausencia de seguro de desempleo, la baja capacidad de absorción del sector informal y la migración tenía, como se dijo, la tasa de desempleo más baja de la región (3.9% frente a poco menos de 8% en los otros cuatro países), aun cuando superó 5% como consecuencia del impacto de la crisis global.

GRÁFICA 6
INFORMALIDAD (DEFINICIÓN PRODUCTIVA),
PAÍSES SELECCIONADO: 1990-2014

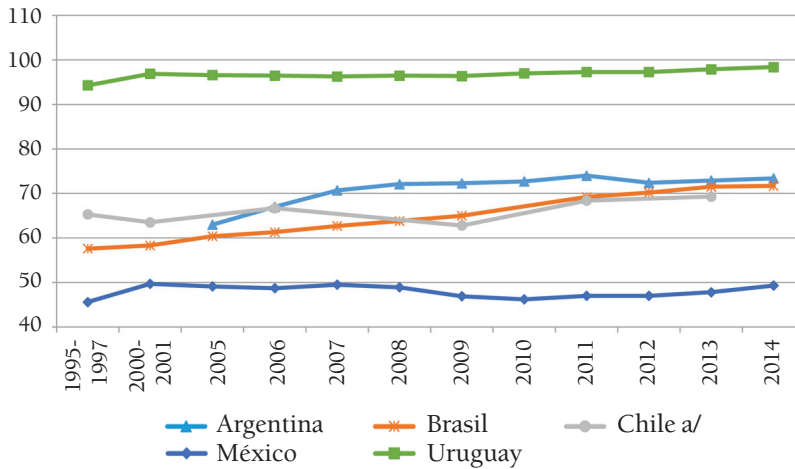


FUENTE: realización propia con información de la base de datos de CEPAL, disponible en <<http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>>.

Argentina, Brasil y México son los países que mantienen las tasas más altas de informalidad. Pero mientras en los dos primeros la tendencia es a la baja, ello no sucede en México, como se observa en la gráfica 7. En cualquier caso, Chile tiene la tasa más baja, lo que coincide con una de las regulaciones laborales más flexibles, aunque Uruguay a pesar de no tener la flexibilidad chilena, mostró una tendencia a la baja considerable.

La cobertura de la seguridad social (salud y/o pensiones) mejoró o se mantuvo estable en los países con gobiernos de izquierda o de centro-izquierda en la década de los años dos mil, mientras que en México cayó. El caso de Argentina —al igual que el de Uruguay— fue uno de los más exitosos al respecto. En ese país, la proporción de asalariados que no estaba registrada en la seguridad social pasó de 63% en 2005 a 74% en 2011. En Uruguay, aun cuando en la década de los noventa se habían dado caídas en la cobertura, ésta se mantuvo elevada en comparación con el resto de la región, y

GRÁFICA 7
POBLACIÓN OCUPADA URBANA CON PROTECCIÓN EN SALUD Y/O PENSIONES,
PAÍSES SELECCIONADOS: 1995-2014



a/ Ministerio de Desarrollo Social con base en la Encuesta CASEN.

FUENTE: OIT, Panorama Laboral de América Latina y El Caribe, años 1996, 2001 al 2015.

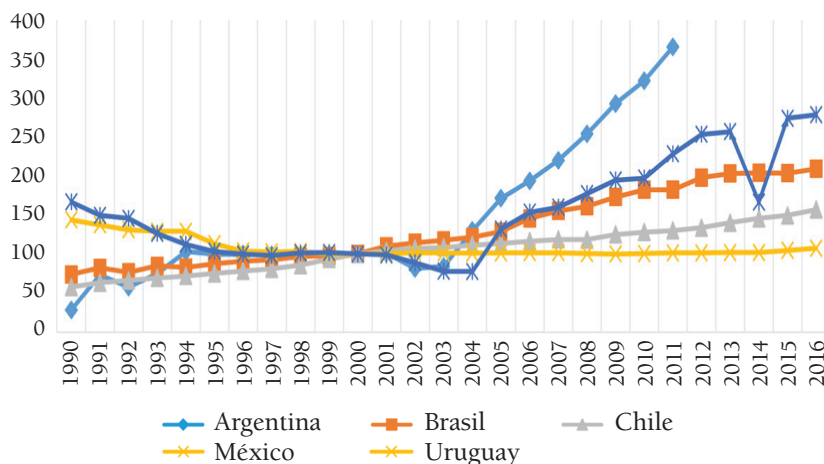
durante lo que va del siglo XXI ha reportado un comportamiento estable con tasas de cobertura superiores al 96%. México es el país que reporta las tasas más bajas, llegando en 2010 a reportar sólo un 46.2% de su población acceso a la seguridad social, lo que se corresponde con la alta tasa de empleo informal de acuerdo a la definición institucional de informalidad (trabajadores sin acceso a la seguridad social). La gráfica 8 ilustra estas tendencias.

Como se observa en la gráfica 9, el salario mínimo real en México llegó a ser 43% menor en 2000 del que existía en 1990, y se mantuvo estancado o fue decreciente durante 2000-2014. Esta situación contrasta con la tendencia positiva registrada en los otros cuatro países, donde hay una clara recuperación respecto al año base, fenómeno que se relaciona en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay con el giro a la centro-izquierda. En los últimos 15 años, el salario mínimo real ha estado en general estancado en México, mientras que en Argentina y Uruguay se triplicó, en Brasil subió más de 100% y en Chile más de 50%. A la vez, mientras que en los países del Cono Sur el salario mínimo más que superó la línea de pobreza (al pasar entre 1996-1997 y 2005-2006 en Argentina de 1.3 a 2.7; en Brasil de 1.1 a 1.7; en Chile de 1.7 a 2.9 y en Uruguay de 0.8 a 1.1), en México se mantuvo por debajo de la línea correspondiente, de 0.8 (OIT, 2010).⁹

⁹ En este terreno, México se encontraba por entonces en una situación semejante a Bolivia, Guatemala, Honduras, República Dominicana y Uruguay (OIT, 2008).

GRÁFICA 8

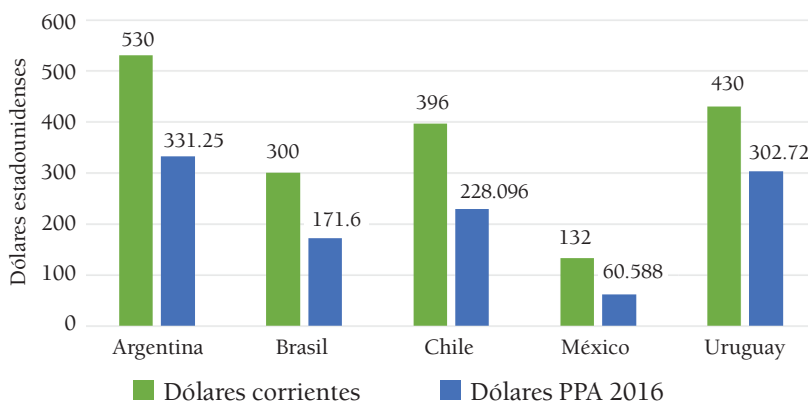
EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS MÍNIMOS, PAÍSES SELECCIONADOS: 1990-2016



FUENTE: realización propia con información de la base de datos de CEPAL, disponible en <<http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>>.

GRÁFICA 9

SALARIO MÍNIMO, PAÍSES SELECCIONADOS: 2017



FUENTE: realización propia a partir de fuentes oficiales.¹⁰ Dólares estadounidenses PPA de 2016, según factor de conversión del Banco Mundial, disponible en <<https://datos.bancomundial.org/indicador/PA.NUS.PPPC.RF>>.

¹⁰ **Argentina:** Acuerdo del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil, 10/05/2016. Disponible en <http://www.trabajo.gov.ar/downloads/consejoSal/fija_salario_2-2016.pdf>. **Brasil:** Decreto Presidencial No. 8.948, 29/12/2016. Disponible en <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=12&data=30/12/2016>>. **Chile:** Ley No. 20.935, publicada en el *Diario Oficial* el 30/06/2016. Disponible

México y Uruguay tenían antes de la crisis (2007) el salario mínimo más bajo de estos cinco países (134 y 132 dólares mensuales, respectivamente), cerca de la mitad del que se tenía en Argentina y Chile (276 y 267 dólares mensuales, respectivamente). Brasil se ubicaba en un punto intermedio con 171 dólares mensuales. Cabe señalar que la evolución de los salarios durante y después de la crisis, mantiene estas posiciones relativas, acentuándose aún más las diferencias entre los cuatro países del Cono Sur y México, pues para el 2017, los salarios mínimos en los cuatro países del sur de América superaban los 300 dólares, mientras México no llegaba a la mitad de eso, y si se considera en término de paridad del poder adquisitivo, tampoco México alcanza a estar cerca de los otros, como se muestra en la gráfica 9.

Además, el salario mínimo tuvo en México una evolución rezagada en relación con el PIB per cápita, al pasar de un nivel equivalente a 27% en 1995 a uno de 17% en 2006. En ese mismo periodo se dio también una caída leve en Chile, y bajó de 34 % a 33%. En cambio en Argentina subió de 32 a 39%; en Brasil de 25 a 33% y en Uruguay de 18 a 23%. Por último, hay que señalar que las políticas activas de salario mínimo en los países del Cono Sur llevaron a cerrar la brecha respectiva con el salario medio. Así, de mediados de los años noventa y mediados de la década actual, el salario mínimo pasó de un nivel equivalente a 26% del salario medio a 49% en Argentina, de 20 a 33% en Brasil, de 33 a 44% en Chile y de 18 a 28% en Uruguay. En este lapso, en México dicha brecha se ensanchó al caer la proporción correspondiente de 40 a 32%. Sin embargo, hay que destacar que mientras la política salarial en esos cuatro países tendió a favorecer a los grupos más vulnerables, en México los salarios medios reales experimentaron una pérdida mucho menor que los salarios mínimos (OIT, 2008).

A continuación se muestra de qué manera estos resultados positivos estuvieron asociados a una política laboral coherente con un ideario progresista e incluyente, que llevó a un tipo de intervención estatal en el mercado de trabajo orientado a corregir el desbalance creado por las políticas neoliberales. México mantuvo su política laboral conforme a los principios del Consenso de Washington y es un caso contrastante con los de Argentina, Brasil y Uruguay y más cercano a la experiencia de Chile, lo que coincide con el menor peso asignado a los mercados internos como motor del crecimiento en ambos países y el menor poder de negociación de los sindicatos.

en <<http://www.dt.gob.cl/consultas/1613/w3-article-60141.html>>. México: Acuerdo del Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/175865/Tabla_de_salarios_minimos_vigentes_a_parir_de_01_enero_2017.pdf>. Uruguay: Decreto Presidencial, 9/01/2017. Disponible en <https://www.mtss.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=54cb10ac-52da-47fa-b7d6-318c324c2bb4&groupId=11515>.

Con ese propósito, el análisis de la política laboral en un sentido amplio¹¹ se concentra en los aspectos más “políticos” que involucran a todos los actores y se distinguen por la concepción que se tenga sobre los efectos de la legislación laboral, el peso asignado a la fiscalización y el carácter de la relación Estado-sindicatos, lo que se expresa en la política salarial y, específicamente, de salarios mínimos. En conjunto, este es el ámbito más controvertido de la política laboral y el que más cambios entre las distintas fases y países registra, a diferencia de las políticas activas y pasivas de mercado de trabajo, que por razones de espacio no se tratarán en este capítulo.¹²

LOS VAIVENES DE LA PROTECCIÓN LABORAL

Una política laboral “progresista” en un sentido amplio, coherente, con una estrategia desarrollista que promueva el fortalecimiento del mercado interno, perseguiría los siguientes objetivos: promoción de la estabilidad laboral y el empleo y desempleo protegido; formalización de los empleos precarizados; respeto pleno a la libertad de asociación, así como protección y promoción de la acción sindical a través de la negociación colectiva y el derecho de huelga; formación profesional permanente y reconocimiento de la seguridad social y de los salarios mínimos como instrumentos de la redistribución (Martner, 2009; Ermida, 2006:49). Sin embargo, la perdurabilidad de tal política laboral supone no sólo la permanencia de gobiernos pro-trabajadores, sino un escenario de crecimiento económico sostenido con suficiente capacidad de generar empleo formal y protegido, lo que no ha caracterizado a la región.

¹¹ De acuerdo con Samaniego (2002:11), las *políticas de empleo* se inscriben y vinculan de manera explícita o implícita con la política económica y social (a través de la política fiscal, monetaria, de precios e ingresos, entre otros), así como con la estrategia de desarrollo y las instituciones que regulan el mercado de trabajo. La *política laboral propiamente dicha* correspondiente al ámbito circunscrito de los ministerios de Trabajo y Seguridad Social, se refiere a toda forma de intervención que incida sobre “las relaciones laborales, con especial énfasis en la situación de los trabajadores y sus organizaciones” (Ermida, 2009:57). Por su parte, las políticas *pasivas* y *activas de mercado de trabajo* consisten en el conjunto de instrumentos y programas de intervención pública específicamente destinados a “combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población en riesgo de desocupación” (Samaniego, 2002:12). Las políticas pasivas otorgan prestaciones a los desempleados; las activas buscan facilitar el acceso y crecimiento al empleo, evitar su pérdida y aumentar el crecimiento del empleo (*ibid.*). En este capítulo utilizaremos el concepto *política laboral en un sentido amplio, mismo que se vincula con las esferas económica, política y social de la acción gubernamental*, y engloba las tres dimensiones de las políticas públicas arriba descritas.

¹² Una comparación de estas políticas se encuentra en Bensusán y Moreno-Brid, 2011.

Desde los años noventa se ha registrado en la región una evidente inestabilidad en los niveles de protección a los trabajadores. Transitamos de una flexibilidad laboral a ultranza a la revitalización de la protección a comienzos de la década siguiente, para nuevamente estar hoy en la necesidad de defender lo logrado o impedir mayores retrocesos donde la tendencia ha sido hacia una mayor continuidad. Gran parte de los vaivenes en las políticas laborales de la región se expresó a través de reformas de la legislación. Hay que recordar que en América Latina, la protección proveniente del gasto social tiene un menor peso que en Europa, lo que refuerza la importancia de la legislación laboral (Regini, 2003:11; BID, 2004).

La evolución de las instituciones laborales se ha caracterizado por cambios graduales resultantes de virajes en la orientación de la política macroeconómica, a la que se subordinó la política laboral, pero también debido a factores netamente ideológicos y políticos: desde las recomendaciones del Consenso de Washington, que aconsejaban desregular los mercados de trabajo para fomentar la generación de empleo formal y atraer las inversiones, hasta los procesos de democratización política (años ochenta) y el giro a la izquierda en los países del Cono Sur que llevaron a restaurar hasta cierto punto el sentido protector de la política laboral. Nuevamente, tras los recientes giros a la derecha en Argentina y Brasil, estamos atestiguando allí un retorno a las ideas del Consenso de Washington.

Es importante advertir que el Poder Ejecutivo conservó en estos países, aunque en menor grado en Chile que en los demás, viejos instrumentos de intervención que le permiten modificar en los hechos la orientación de las instituciones laborales, como es el caso de los órganos de fijación de salarios, lo que facilitó un rápido viraje para favorecer a uno u otro factor —trabajo o capital— al cambiar las políticas macroeconómicas.

Los cinco países hicieron en la fase neoliberal ajustes puntuales de mayor (Argentina) o menos radicalidad (Brasil y Uruguay), por la vía de las reformas legales (Argentina, Brasil, Chile) o de los hechos (Uruguay y México) en forma coherente con sus políticas macroeconómicas y estrategias de desarrollo orientadas, ya sea hacia las exportaciones o a reducir la intervención del Estado en la economía. Estos cambios se propusieron flexibilizar los derechos individuales (nuevamente con la excepción de Chile, donde la legislación es altamente flexible desde la reforma de 1979, bajo el régimen de Pinochet). Argentina, Brasil, México y Uruguay siguen teniendo regímenes sindicales de corte corporativo, con mayor o menor intervención del Estado en el último caso, mientras que Chile conserva un régimen más liberal y con menores recursos para los sindicatos.

Salvo en México, se han hecho esfuerzos importantes durante el periodo 2000-2010 para fortalecer los mecanismos legales de protección de los tra-

bajadores ya existentes en el marco de un renovado protagonismo de los sindicatos, aunque esto ocurrió en menor medida en Chile que en los otros tres países del Cono Sur. El mayor peso de las exportaciones en el PIB de Chile, la secuencia de las transiciones (primero la económica y después la política, como en México) y la persistente herencia del individualismo en las relaciones laborales, dominante en ese país como resultado de la dictadura de Pinochet, explicarían en parte el rezago en la recuperación sindical. Por ejemplo, las demandas de los trabajadores para corregir un diseño institucional que fomenta la atomización de la organización laboral, promover la negociación colectiva por rama de industria y sectores y prohibir el uso de remplazos en las huelgas —esenciales para la revitalización de las organizaciones—, no pudieron concretarse tampoco durante las administraciones de Lagos y las dos de Bachelet, a pesar de haber formado parte de la agenda de reformas (Huber *et al.*, 2010:90-91). El último intento por cambiar la legislación laboral entre 2014-2016 tampoco lo consiguió, pues el cambio de ese sistema de relaciones laborales alteraba el orden constitucional establecido en la Carta Magna heredada de la dictadura. A diferencia de la política laboral, que siguió siendo sumamente conservadora y no tuvo propósitos redistributivos (aunque los salarios aumentaron sustancialmente), se registraron avances más importantes en el terreno de la política social, lo que se tradujo en importantes logros en la reducción de la pobreza.¹³

Un aspecto distintivo de la política laboral asociada al giro a la izquierda —otra vez con la excepción de Chile— fue que los gobiernos pusieron en entredicho la idea de que la protección a los trabajadores, la fortaleza de los sindicatos y la intervención del Estado eran la causa de los problemas que experimentaban los mercados de trabajo, deslindándose críticamente de posturas del Banco Mundial y su *Doing Business*, aunque no revirtieron totalmente las reformas adoptadas en la fase neoliberal.

En ese sentido, México se distinguiría de los otros países y se acercaría a Chile, en tanto sigue dominando la expectativa de reformar la ley laboral para flexibilizar el acceso y la salida del empleo, imponiendo un régimen de relaciones individuales que deje amplio margen a los empleadores. Incluso, después de que en la reforma a la Ley Federal del Trabajo de 2012 se dieron algunos avances en la protección legal, al restringirse la posibilidad de la subcontratación, fenómeno que viene creciendo en los últimos años y generando mayor precariedad laboral, al igual que en la reforma de Chi-

¹³ Entre los cambios más importantes en la política social se pueden mencionar el Plan AUGE (creado bajo el gobierno de Lagos y expandido en el primero de Bachelet) en materia de salud y el Chile Solidario para luchar contra la pobreza. Igualmente se reformó durante el gobierno de Bachelet (2006-2010) el sistema de pensiones para fortalecer el componente solidario (Huber *et al.*, 2010:89).

le en ese mismo tema, no se hicieron esperar las resistencias a respetar esas reglas.

Como consecuencia de las presiones de Estados Unidos, primero por la negociación del Tratado de Asociación Transpacífico (TTP) y luego por el proceso de renegociación del TLCAN, México se ha visto forzado a dar algunos pasos para comenzar a desarmar el viejo arreglo corporativo-estatista, en tanto éste cierra el paso a la renovación sindical, lo que se tradujo en la reforma constitucional de febrero del 2017. Estas demandas externas están enfocadas a reducir la estrategia de competencia desleal llevada adelante por México, basada en sobreexplotación de la mano de obra y bajos salarios, como observamos líneas atrás. Sin embargo, ante las resistencias de quienes se verían perjudicados con la apertura del mundo sindical, no tardaron de manifestarse los intentos de reglamentar dicha reforma de manera regresiva.

La llegada de gobiernos de centro-izquierda en Argentina, Brasil, Uruguay y Chile llevó también a revertir hasta cierto punto el deterioro de los ministerios de Trabajo —ocurrido desde los años setenta—, a recuperar la inspección del trabajo (IT) como instrumento valioso para impulsar el registro en la seguridad social, disminuir la informalidad y proteger las condiciones de trabajo de los grupos más vulnerables. En el caso mexicano, por el contrario, después de una fase protagónica durante el desarrollo estabilizador (1955-1970) y el desarrollo compartido (1970-1976), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tuvo un deterioro sistemático en sus recursos y capacidades a lo largo de las últimas tres décadas, lo que agravó la situación de la IT, dependencia que tuvo menor relevancia en el sistema de relaciones laborales que en los otros cuatro países aquí analizados (Bensusán, 2006).

Una diferencia radica tanto en la ideología y las alianzas de los gobiernos, lo que influyó en el carácter protrabajador o proempresario de las políticas laborales, como en las condiciones de operación que resultan de las trayectorias previas y del contexto institucional y económico más amplio en el que se inscribe la política laboral. Como se vio en el anterior apartado, Argentina, Uruguay, Chile y Brasil llegaron a la reciente crisis con condiciones más favorables para sostener la efectividad de los derechos laborales que México, más dependiente de las exportaciones de Estados Unidos basadas en bajos salarios. Sin embargo, con distintos alcances y orientaciones, los cinco países han tratado de modernizar durante el siglo XXI sus aparatos administrativos de fiscalización y han buscado maneras de disminuir la evasión de las obligaciones patronales, especialmente en el registro de los trabajadores en la seguridad social (Vega Ruiz, 2009). Además, se optó por la promoción de programas pilotos de fiscalización conjunta entre el gobierno y el sector privado en Brasil y excepcionalmente en México (sector automotriz en Pue-

bla), donde también se han hecho recientes esfuerzos por lograr una mayor coordinación entre las autoridades hacendarias y de la seguridad social. Los cambios de tipo estructural fueron menos frecuentes, pero se registró una marcada tendencia en los regímenes federales hacia la descentralización de sus funciones para adecuar sus formas de operación a las condiciones del terreno, con resultados diversos (Bensusán, 2009).

Más relevante resulta la reorientación de estrategias de IT a fin de manejar los recursos para alcanzar las metas y los propósitos de la política laboral, definida a niveles altos del gobierno.¹⁴ Mientras que en México se privilegió la función de asesoría sin avanzar de manera decisiva en sancionar a los incumplidores,¹⁵ en concordancia con la intención de sostener una baja tasa de desempleo, en Argentina, Brasil, Uruguay¹⁶ y Chile se dio énfasis a la instauración de un mejor equilibrio entre la capacidad de asesoría y de sanción a partir de que llegaron al poder gobiernos de centro-izquierda. Así, se contó con mejores regulaciones y mecanismos de implementación en materia de subcontratación, trabajo doméstico, trabajadores rurales, erradicación del trabajo infantil o discriminación por género, todo lo cual facilitó la labor de la fiscalización. Estos países registraron transformaciones positivas y equivalentes en la IT (mejor logradas y consolidadas en Brasil), convergencia que se explica sólo en parte por la afinidad en filiación política de los respectivos gobiernos. En efecto, las trayectorias previas, la presencia de actores sociales fuertes y el incipiente efecto armonizador que el Mercosur —donde se regula la IT— está teniendo sobre las instituciones laborales en la región, elevando los niveles de cumplimiento, han influido positivamente en las políticas de fiscalización (Bensusán y Espinal, 2009).

El resultado de estas políticas de fiscalización para reducir la informalidad, después de más de una década de abandono, fue una mayor inscripción de los trabajadores en la seguridad social, como ya se vio.

Las trayectorias previas en los regímenes sindicales resultaron determinantes durante los procesos de transición política y económica, y marcaron

¹⁴ En relación con Argentina, véanse Senén y Palomino, 2006, y Novick y Tomada, 2009; para Uruguay véase Méndez, 2009; en relación a Chile, Figueroa, 2008, y Velázquez, 2010; y sobre Brasil, Cardoso y Lage, 2006.

¹⁵ Como se sustenta en Bensusán (2009), algunos accidentes laborales ocurridos en México en la primera década de 2000, con pérdida de vidas, pusieron de manifiesto el desinterés o las limitaciones de las autoridades correspondientes para cerrar instalaciones, aun cuando hay evidencias de irregularidades que pueden poner en peligro a los trabajadores.

¹⁶ Uruguay es una de los países en los que los inspectores tienen facultades para aplicar multas por temas familiares, ambientales y, al igual que en Argentina, tienen la facultad de velar por el cumplimiento de los convenios internacionales y de las leyes de migración (véase Vega Ruiz, 2009).

tanto restricciones como oportunidades a los gobiernos democráticos. Los regímenes sindicales en Argentina, Uruguay, Brasil y México se distinguieron históricamente por sus rasgos corporativos, que se traducen en centralización y representación monopólica, facilitando los procesos de coordinación, el tripartidismo y el diálogo social. Sin embargo, existen diferencias entre ellos en lo que se refiere a la relación de los sindicatos con el Estado y su mayor o menor capacidad para influir en las políticas gubernamentales. Lo importante es que, donde existió, el corporativismo no ha desaparecido y siguió siendo instrumento importante de la política laboral, tanto en el caso de gobiernos alineados en el centro-izquierda o en el centro-derecha, quedando pendientes en la agenda pública las reformas que favorezcan una mayor democratización y autonomía en los órganos de representación. Sin embargo, los márgenes de la acción sindical independiente y sus resultados varían sustancialmente entre los países estudiados, destacando la presencia y el poder alcanzado por las organizaciones en Argentina, Uruguay y Brasil. De esta forma, una de las expresiones más marcadas de la orientación política hacia la izquierda —y la subsecuente revitalización de la intervención estatal en el sistema de relaciones laborales— fue el reconocimiento de los sindicatos como interlocutores de la negociación colectiva y del diálogo social. Por el contrario, en México, donde no se dio este giro, se continuó debilitando la interlocución sindical o se siguió utilizándola como un instrumento para imponer políticas de contención de las reivindicaciones laborales.

En todo caso, a pesar de los cambios, las políticas neoliberales han dejado honda huella en los mercados de trabajo donde, como vimos, persisten altos niveles de informalidad y precariedad laboral, con lo que disminuyeron las posibilidades de la acción colectiva y se provocaron realineamientos y divisiones en las estructuras sindicales que sólo en parte han podido revertirse al llegar gobiernos favorables a los trabajadores.

Como ya se vio, la política de salarios mínimos (SM), bajo control de los poderes ejecutivos (salvo en Chile donde la fija el Congreso), ha experimentado vaivenes en las cuatro últimas décadas. Lo ocurrido en los años ochenta o noventa, cuando en Argentina, México, Uruguay, Brasil y Chile (aun cuando en estos dos últimos países la recuperación se inició en la década siguiente) se perdió gran parte del poder adquisitivo del SM, puede explicarse por su desviación del propósito original para el que fueron creados, al subordinarse a los objetivos de ajuste y estabilización perseguidos por las políticas macroeconómicas. Ello puso de manifiesto que los mecanismos concebidos para garantizar a los trabajadores y sus familias un ingreso que hiciera posible su subsistencia, cualesquiera que fueran sus

niveles de calificación y desempeño, no lograban sin duda tal propósito. Contra la idea de que esta institución imponía una rigidez innecesaria, en la práctica estos gobiernos contaron con los mecanismos administrativos para modificar a conveniencia el monto de los SM. Más tarde, la política de SM recuperó en los países del Cono Sur su papel social, y a mediados de la primera década del siglo XXI, las tendencias de Argentina y Uruguay convergieron con las de Brasil y Chile, que se habían anticipado en los años noventa. Se convirtieron en un instrumento valioso para impulsar los mercados internos, reducir la pobreza entre los trabajadores más vulnerables y, más tarde, evitar la caída del consumo interno para enfrentar con menores costos la crisis 2008-2009, para volverlos irrelevantes, si bien la pérdida mayor ocurrió entre los ochenta y los noventa (OIT, 2008, 2010).

Aunque en Brasil y Chile no existen instancias tripartitas ni las obligaciones de consultar a los actores a la hora de definir los incrementos al SM, sí están presentes en los otros tres países. Por ejemplo, la Convocatoria a los Consejos de Salarios en Uruguay por parte de Tabaré Vázquez en 2005 y el incremento de los salarios mínimos antes de que se reactivara el crecimiento económico, mostró la importancia de los sindicatos para impulsar el mejoramiento de las remuneraciones. De esta forma, las diferentes capacidades de negociación y presión sindical constituyeron un factor importante en la evolución de los SM. Otro factor influyente fue la vinculación entre los montos de los SM y otros beneficios previsionales, presentes en Brasil y Uruguay. Mientras que en el primer país los SM siguen ligados a este tipo de beneficios, por lo que tienen un enorme impacto social, al igual que en Chile, donde la cobertura de la negociación colectiva es muy limitada, en Uruguay el proceso de recuperación de los SM en 2004 se acompañó de reformas para deslindarlos de la evolución de otros beneficios.

México modificó en 2016 esa vinculación, a través de la reforma constitucional que desindexó el monto de los salarios mínimos de otras obligaciones públicas y privadas, con el propósito de iniciar un proceso de recuperación de los salarios mínimos sin provocar efectos inflacionarios.¹⁷ Cabe señalar que un alto porcentaje de trabajadores percibe salarios que son fijados a través de múltiplos de salarios mínimos, además de que el porcentaje de incremento anual del SM funciona como una señal, sino como un tope, en la determinación de los aumentos en la negociación colectiva. De esta forma, su impacto es mucho mayor que el que ejerce sobre sus perceptores (Negrete Prieto y Luna Ramírez, 2016).

¹⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 27/01/2016, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016>.

UNA NUEVA COYUNTURA EN LA REGIÓN: ENTRE EL GIRO
A LA DERECHA Y LAS NUEVAS NEGOCIACIONES COMERCIALES

Mientras que Chile y Uruguay en la segunda década de 2000 han continuado con sus trayectorias laborales previas, Argentina, Brasil y México han realizado cambios importantes, aunque con orígenes y orientaciones muy distintas. En el caso mexicano, las reformas laborales a nivel legal (2012) han sido tanto para institucionalizar la flexibilidad laboral como para poner límites a ciertas prácticas que llevan al deterioro de la calidad de los empleos, por ejemplo, en materia de subcontratación (aunque todavía está por verse su efectiva aplicación).

La situación de los derechos colectivos en México (cúpulas sindicales poderosas para satisfacer sus intereses y trabajadores desprovistos de recursos de poder para negociar sus salarios y condiciones de trabajo) ha estado de cierta forma blindada frente a las intenciones de reforma. Así, se ha impedido por décadas una verdadera apertura sindical y el fin de la simulación en la contratación colectiva, tal como sucedió en los fracasados intentos de reforma laboral en 1989, 1992, 2001 y, finalmente, en 2012, cuando se adoptó una reforma conservadora en términos de empoderamiento sindical que permita a los trabajadores organizarse para elevar sus demandas de manera efectiva hacia los empleadores y hacia el gobierno, y así lograr mejoras en las condiciones de trabajo (Bensusán, 2000, 2006, 2013).

Aunque las demandas del sindicalismo independiente para romper el statu quo en el modelo laboral mexicano y posibilitar una mayor pluralidad y democracia sindical datan al menos desde los años setenta (véanse por ejemplo las demandas de la Tendencia Democrática de 1976), éstas nunca prosperaron. Las resistencias vinieron no solamente del gobierno sino de todos los beneficiarios del arreglo tripartito —los empleadores y los sindicatos participantes de este arreglo—, tal como sucedió en la reforma legal de 2012. Sólo recientemente un hecho fortuito ajeno por completo a la correlación de fuerzas interna a favor del *statu quo* en el mundo del trabajo, destrabó aparentemente la situación y dio lugar a una sorpresiva reforma constitucional aprobada el 28 de febrero de 2017. Así, cuando menos se esperaba y como parte de las negociaciones con Estados Unidos en torno al TTP, el presidente Peña Nieto —del mismo partido (PRI) opuesto sistemáticamente a modificar las bases institucionales del arreglo corporativo consolidado en la primera mitad del siglo XX para abrir el mundo sindical— presentó en septiembre de 2016 una iniciativa de reforma constitucional y logró pocos meses más tarde su aprobación, a pesar de que podría alterar por completo dicho arreglo al desaparecer las Juntas de Conciliación y Arbitraje (recurso que dio poder a los sindicatos aliados al régimen) y crear a nivel nacional un

nuevo órgano descentralizado a cargo del registro de los sindicatos y los contratos colectivos, entre otras funciones. No es difícil creer que, como ha trascendido en diversos medios, esta reforma preocupa seriamente a las elites económicas y sindicales del país, por lo que tratan de influir en su reglamentación para evitar la afectación de sus intereses.¹⁸ Por ello, es muy temprano para suponer que realmente se producirán cambios positivos en el mundo del trabajo. Sin embargo, tras el inicio de renegociación del TLCAN en 2017, el cual ha tenido como punto clave de discusión la estrategia de *dumping social* por parte de México para mejorar su competitividad vía los bajos salarios y la ausencia de libertad sindical, las presiones ya no sólo de Estados Unidos sino también de Canadá están a la orden del día, lo que puede ayudar a vencer las resistencias internas y a que finalmente México transite hacia un régimen laboral con mayores garantías para los derechos colectivos.

Argentina y Brasil, como consecuencia del giro ideológico en sus gobiernos, han iniciado nuevamente el camino hacia la flexibilización y la desprotección laboral en apego a las viejas ideas del Consenso de Washington, revertiendo algunos avances logrados por los gobiernos de izquierda.

La nueva coyuntura política a partir de la llegada a la presidencia del empresario Mauricio Macri, ubicado hacia la derecha del espectro político nacional, trajo un giro en la política económica keynesiana de fomento a la demanda y al dinamismo del mercado interno, y buscó encaminarse nuevamente hacia la creación de condiciones más favorables para los empleadores. Junto a esto, los trabajadores perdieron capacidad para incidir en las políticas públicas a través de los sindicatos (en tanto ya no cuentan con un ministro de Trabajo afín), a la vez que el gobierno ya no se presenta como un aliado estratégico. En su lugar, los sectores financieros, importadores y explotadores de recursos naturales (petróleo, minería, monocultivos extensivos, en alianza con capital extranjero), principalmente, han establecido estrechas relaciones con el nuevo gobierno y tienen mayores márgenes de influencia en las políticas públicas (Cantamutto, 2016).

En términos de la política laboral en Argentina, las medidas apuntaron hacia sectores específicos, aprovechando negociaciones muy puntuales. Por ejemplo, ante la crisis que enfrentaba el sector lácteo, el gobierno respondió que la ayuda llegaría siempre que los trabajadores aceptaran la reducción de los aportes patronales a las “obras sociales” y la modificación del convenio colectivo lechero, introduciendo medidas flexibilizadoras en las condiciones de trabajo.¹⁹ Lo mismo sucedió con otras negociaciones, como la que se dio

¹⁸ Alcalde, Diario *La Jornada*, 06/01/2018.

¹⁹ Diario *Página 12*, 05/05/2017.

en el sector agropecuario y agroindustrial,²⁰ y con el acuerdo para la explotación del yacimiento de energías no convencionales Vaca Muerta (Ruiz, 2017).

Después de estas primeras medidas flexibilizadoras, el gobierno de Macri decidió avanzar con su agenda reformista, la cual hasta enero de 2018 incluía una reforma previsional y una laboral. La reforma al sistema de pensiones —pensada en términos de rentabilidad financiera—, entre otras cosas implicó cambios en la forma de calcular los aumentos periódicos a las pensiones establecidas en 2009, y que ha permitido un aumento acumulado de 950% entre 2009 y 2017. La nueva fórmula estará relacionada a la inflación y a los aumentos salariales, y conlleva una disminución en los montos de las pensiones. Por ejemplo, de haberse aplicado la nueva fórmula en el periodo 2009-2017, la pensión mínima sería un 24.5% menor.²¹ Con esta reforma las mujeres han sido las más afectadas, pues implicó un aumento de cinco años en la edad a partir de la cual pueden acceder a la pensión por vejez (la edad mínima para jubilarse pasó de 60 a 65 años). También favorece el aumento de los años de servicios, pues da la posibilidad a los trabajadores de mejorar las pensiones al autorizar que sigan trabajando y aportando más allá de los 65 años, sin que puedan ser forzados al retiro. Además —con el fin de contar con el apoyo patronal—, la ley establece que los patrones no tendrán que seguir contribuyendo a las pensiones de los trabajadores que superen los 65 años.²² Después de varios intentos la reforma al sistema de pensiones se aprobó a finales de diciembre de 2017 en medio de masivas protestas, con la convocatoria de huelga general de la Confederación General del Trabajo (CGT), lo que puso fin a la tregua que mantenía la CGT con el gobierno.²³

A diferencia de la previsional, la reforma de la legislación laboral no logró avanzar. Inicialmente el gobierno acordó con la cúpula de la CGT cambios en la legislación laboral, pero la fragilidad del acuerdo quedó pronto en evidencia. Algunos sectores sindicales que conforman la CGT mostraron su descontento con lo acordado y como consecuencia, la bancada de oposición al gobierno retiró el apoyo inicial que dio al proyecto de ley.²⁴ El presidente del bloque del PJ-FpV, Miguel Pichetto, indicó que no apoyarán la reforma hasta que surja una voz unitaria desde la CGT a favor de los cambios.²⁵ Esta situación distanció al Ejecutivo respecto de la CGT, pues el

²⁰ Diario *Página 12*, 01/02/2017; Diario *Hoy*, 20/01/2017.

²¹ Diario *Página 12*, 17/11/2017.

²² Cufre, Diario *Página 12*, 27/05/2017.

²³ Cué, Diario *El País*, 20/12/2017.

²⁴ Diario *Página 12*, 17/11/2017 y 14/01/2018.

²⁵ Diario *Página 12*, 02/12/2017.

gobierno adoptó una estrategia de persecución hacia los líderes de la CGT.²⁶ Desde el gobierno se insiste en que la reforma tiene como fin la disminución del empleo informal asalariado (se busca que los empleadores “blanqueen trabajadores”),²⁷ pero además de ese tema se han incluido una serie de medidas contra los derechos de los trabajadores. Entre otras disposiciones se incluyen: 1) se elimina el principio de irrenunciabilidad, con lo cual los trabajadores podrían renunciar a lo estipulado en la Ley de Contrato de Trabajo, en el convenio colectivo y en el contrato individual; 2) se limitan las opciones del trabajador frente al *ius variandi*; 3) se reducen los aportes patronales a la seguridad social; 4) se elimina el principio de solidaridad y responsabilidad compartida entre la empresa contratante y la empresa que brinda servicios tercerizados para con los trabajadores de esta última; 5) se reduce la indemnización por despido.²⁸ Si bien la reforma no llega a romper los fundamentos del sistema de relaciones laborales vigente a lo largo de muchas décadas, sí va encaminada hacia la flexibilización laboral, pues como señala la AAL²⁹ (2017:31): “la reforma laboral que se propone [...] no beneficia a los trabajadores y trabajadoras, sino únicamente a los empleadores”.

En Brasil, el proceso de contrarreforma se inició tras la destitución de Dilma Rousseff en 2016. La situación de bonanza económica entre 2003-2013 había permitido mayores márgenes de maniobra para los sindicatos al momento de exigir demandas y apoyo del gobierno del PT para que se le facilitara implementar su agenda, al mismo tiempo que los empresarios se mostraban más dispuestos a otorgar concesiones. Ante la crisis económica, el gobierno de Dilma no aceptó las presiones empresariales para que se implementaran medidas de ajuste que recaerían sobre los trabajadores, como lo eran las reducciones salariales, facilidades para el despido y la subcontratación, restricciones en los alcances de la negociación colectiva y recortes en toda la política social: gasto en salud, pensiones, educación y transferencias condicionadas a los hogares pobres (Stédile, 2016; Weston, 2016).

La nueva coyuntura política pos-*impeachment* trajo una reconfiguración de las alianzas en el Congreso, de forma tal que el PT ha quedado aislado, mientras que el resto de partidos se ha aliado con el nuevo gobierno de Temer.

²⁶ Desde el gobierno se han iniciado investigaciones judiciales para acusar a líderes sindicales y líderes de la oposición de estar vinculados en el lavado de capitales (Balinotti, Diario *La Nación*, 11/01/2018). Además, reviviendo posturas históricas de la UCR, se volvió a presentar en la Comisión legislativa de Trabajo de la Cámara de Diputados, una iniciativa a favor de limitar la reelección de los líderes en los sindicatos, en el marco del interés gubernamental en democratizar los gremios y, con ello, lograr su debilitamiento. Galarza, Diario *La Nación*, 9/01/2018.

²⁷ Jueguen, Diario *La Nación*, 28/12/2017.

²⁸ Hayon, Diario *Página 12*, 31/10/2017; Seijo, Diario *Página 12*, 17/12/2017.

²⁹ Asociación de Abogados y Abogadas Laboralistas.

Esta nueva correlación de fuerzas ha permitido un avance rápido y profundo en la agenda contra los trabajadores, primero con la aprobación, en diciembre de 2016, de medidas de austeridad extremas en relación al gasto público (se aprobó que el presupuesto estatal no puede aumentar más allá de la inflación durante los siguientes veinte años, aun cuando la población seguirá creciendo y por tanto aumentarán las demandas hacia los servicios públicos).³⁰

Durante el 2017, el gobierno de Temer ha aprovechado las ventajas que le da el control sobre el Congreso para aprobar la reforma laboral³¹ más profunda de las últimas décadas, con serios retrocesos respecto de lo logrado en el periodo 2003-2015, a pesar de las multitudinarias protestas y huelgas que paralizaron el país.^{32,33} Las condiciones políticas después de la destitución de Dilma cerraron los espacios institucionales de incidencia sindical, a la vez que la mayoría de congresistas se han apegado a la línea política de Temer, ya sea por convicción o por chantaje.³⁴

De esta forma, la reforma laboral de Temer ha incluido medidas que afectan seriamente a los trabajadores brasileños, como la eliminación de obligatoriedad del pago del impuesto sindical, además de limitar la cantidad de delegados sindicales, restringir los alcances temáticos y la cobertura de la negociación colectiva, facilitar la tercerización, flexibilizar los contratos individuales, entre muchos cambios más que buscan menos poder para los sindicatos y el predominio de la negociación individual (Krein, Colombi, Rocha Lemos y Rodrigues Dias, 2017).

³⁰ Diario *La Jornada*, 13/12/2016.

³¹ La reforma fue aprobada en la Cámara de Diputados el 26 de abril de 2017 por 296 votos contra 177, y en el Senado el 11 de julio de 2017 con 50 votos a favor y 26 en contra (Mendonça y Benites, Diario *El País*, 12/07/2017).

³² Barón, *CNN en Español*, 28/04/2017; Hermida, Diario *El País*, 27/04/2017.

³³ Las primeras huelgas generales se dieron a finales de abril y a finales de junio, convocadas por la CUT y FS, y tuvo efectos paralizadores en todo Brasil (hubo paro en las grandes industrias, aeropuerto, transporte público terrestre, la banca y los colegios públicos y privados). Tras la aprobación de la reforma laboral (la CUT), junto a otras centrales (*Força Sindical, União Geral dos Trabalhadores, Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil*, entre otras), ha acordado un plan de lucha contra la reforma laboral. Las medidas incluyen: una gran huelga general el 14 de septiembre, y acciones legales a través de los tribunales laborales y Supremo Tribunal Federal de Brasil (Selerges, 2017).

³⁴ El chantaje principalmente se da con la amenaza de perder la inmunidad parlamentaria y enfrentar procesos judiciales. El 60% de los 594 miembros del Congreso de Brasil enfrentan cargos como recepción de sobornos, fraude electoral, deforestación ilegal o secuestro y homicidio, de acuerdo con Transparency Brazil (Romero y Sreeharsha, Diario *The New York Times*, 15/04/2016). Mientras en el Senado, al menos 49 senadores de los 81 que juzgaron a la presidenta, tienen procesos abiertos con la justicia (Marra, Diario *Público*, 30/08/2016).

CONCLUSIÓN

Al comparar las políticas de los gobiernos de izquierda y derecha, no se observan diferencias significativas en el manejo de la política macroeconómica —en sus ámbitos cambiario, fiscal y monetario— que puedan atribuirse a su orientación ideológica e influyan en otras políticas, como la laboral. Si bien hubo diferencias en la relación entre exportaciones, crecimiento económico y empleo, ellas estuvieron determinadas en gran medida por la forma de inserción en la economía mundial. Sin embargo, como resulta de la revisión de las políticas incluidas en este capítulo, se puede concluir que, en gran medida, no son sólo cuestiones técnicas sino también de economía política de cada país las que determinan la decisión de mantener una senda de baja inflación, o más bien actuar tomando en cuenta el crecimiento de la economía respecto a su potencial deseado de largo plazo. Estas decisiones, resultantes también de diferentes correlaciones de fuerza entre los interlocutores sociales, abren distintos márgenes de maniobra en el diseño e implementación de las políticas sectoriales. Por ejemplo, a partir del primer gobierno kirchnerista, la política de empleo e ingresos cobró protagonismo y dejó de estar subordinada al objetivo del control de la inflación con el propósito de reducir los enormes costos sociales que dejaron las políticas neoliberales.

De esta forma, en el campo de las políticas laborales, la orientación política de los gobiernos tuvo un peso decisivo en su carácter más o menos incluyente, dentro de las restricciones impuestas por las políticas macroeconómicas y las estrategias de desarrollo, así como por las trayectorias previas de los cinco países estudiados. Esta orientación tuvo consecuencias en lo que se refiere a la capacidad de los trabajadores para ejercer contrapesos a los efectos de las políticas neoliberales y, más tarde, de la crisis financiera internacional sobre sus condiciones de vida y de trabajo. El caso de México ilustra, a diferencia de los otros tres países (Argentina, Brasil y Uruguay), la gran continuidad mantenida por lo que se refiere a la subordinación de la política laboral frente a las decisiones de política macroeconómica y al papel de los bajos salarios en la estrategia de exportación, lo que se corresponde con la ausencia de gobiernos de izquierda a nivel del Poder Ejecutivo Federal.

Sin embargo, por importantes que sean los logros de los gobiernos de centro-izquierda, en términos de la generación de empleo formal e incrementos salariales, así como en la disminución del trabajo no registrado, la informalidad y la vulnerabilidad de los grupos más desprotegidos, no cabe duda que se trató de esfuerzos insuficientes y que estas deficiencias de los mercados de trabajo deberán generar una mayor atención de los gobiernos res-

pectivos, cualquiera que sea su orientación. Esto es especialmente cierto en lo que se refiere a la articulación de las políticas laborales con las demás políticas públicas y las estrategias de desarrollo. De acuerdo con lo mostrado en este estudio, por valiosa que resulte la política laboral como instrumento para crear un clima favorable a los derechos de los trabajadores, para ser eficaz requiere un entorno de crecimiento del empleo que no puede alcanzarse sin cambios de fondo en la política macroeconómica y sin la adopción de políticas contracíclicas —en materia fiscal, monetaria, cambiaria y en el mercado de capitales, entre otras— orientadas a promover una competitividad sistémica y a reducir la heterogeneidad estructural que caracteriza a los países estudiados (Ffrench-Davis, 2010).

La región ha sido históricamente muy vulnerable a los vaivenes de la economía. Parte de la explicación de los recientes cambios que se experimentaron en Argentina, Brasil y México responden en menor o mayor medida a las condiciones de inserción en los mercados internacionales. Sin la dependencia de México hacia el mercado estadounidense, las presiones para introducir reformas en el modelo laboral no hubieran tenido éxito. Fue ante la amenaza de exclusión en ese mercado cuando se dieron los cambios, en tanto la imposición de barreras comerciales de Estados Unidos y Canadá hacia México supondría una catástrofe económica. Por ejemplo, sólo el anuncio de la convocatoria a la renegociación del TLCAN supuso en los últimos meses una caída en el valor del peso mexicano, así como en las expectativas de crecimiento del PIB. Sin embargo, las presiones externas pueden llevar a crear instituciones de escaparate o a mejoras que no se sostienen en el tiempo, si no existe internamente una fuerza social organizada capaz de impedir los retrocesos y exigir el cumplimiento de las nuevas reglas laborales.

De igual forma, el cambio en el comportamiento de los precios de las materias primas, que se mantuvo excepcionalmente alto durante 2003-2013, afectó el desempeño económico de Argentina y Brasil (fin del *boom* de *commodities*), lo que a su vez propició los cambios en el escenario político. Ese nuevo escenario dio justificación a la propuesta, aprobación y en su caso implementación de reformas laborales, ante las demandas de los sectores empresariales que han visto disminuir los márgenes de ganancias en un contexto de recesión económica. Nuevamente se ha recurrido a las recetas del Consenso de Washington a favor de la flexibilización y la desprotección laboral como medida para la reactivación económica, aunque de nuevo bajo criterios más ideológicos que técnicos. Estos vaivenes dejan claro además que la política y la institucionalidad laboral constituyen un espacio constante de disputas, donde la correlación de fuerzas de las diferentes posturas ideológicas y políticas tiene un peso significativo.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcalde, Arturo (2018), “La iniciativa laboral Peña Nieto-Meade en 10 puntos”, Diario *La Jornada*, 6 de enero, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2018/01/06/opinion/014a2pol>>, consultado el 18 de enero de 2018.
- Balinotti, Nicolás (2018), “Las represalias del poder por la frustrada reforma laboral”, Diario *La Nación*, 11 de enero, disponible en <<http://www.lanacion.com.ar/2099517-las-represalias-del-poder-por-la-frustrada-reforma-laboral>>, consultado el 15 de enero de 2018.
- Barón, Francho (2017), Huelga General en Brasil, La Primera Prueba de Fuego para Michel Temer, *CNN en Español*, 28 de abril, disponible en <<http://cnnespanol.cnn.com/2017/04/28/huelga-general-en-brasil-la-primera-prueba-de-fuego-para-michel-temer/>>, consultado el 20 de mayo de 2017.
- Becker, Joachim (2011), “Rupturas y continuidades, Políticas económicas post-crisis de los gobiernos progresistas en Brasil, Uruguay y Argentina”, *Simposio, Política Económica de los Gobiernos Progresistas en Sudamérica*, 23-25 de noviembre, 5tas. Jornadas de Investigación de la Asociación Uruguaya de Historia Económica, Montevideo.
- Bensusán, Graciela (2006), *Diseño legal y desempeño real, instituciones laborales en América Latina*, México, UAM-X/Porrúa.
- Bensusán, Graciela (2009), “Estándares laborales y calidad de los empleos en América Latina, alguno factores explicativos y vías de solución”, en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 17, núm. 34, pp. 13-49.
- Bensusán, Graciela y José Antonio Espinal (2009), “Política laboral y alineamientos políticos en Argentina, Brasil y México, ¿importa la diferencia?”, en Betty Espinosa (coord.), *Transformaciones en los mundos del trabajo y políticas sociales en América Latina*, Quito, Flacso Ecuador.
- Bensusán, Graciela y Moreno-Brid, Juan Carlos (2011), “La intervención de las políticas macroeconómicas y laborales en América Latina”, en Giovanna Valenti (coord.), *América Latina, problemas y oportunidades permissorias*, México, Flacso.
- BID (2004), *Se buscan buenos empleos, los mercados laborales en América Latina*, Washington, D.C., BID.
- Boschi, Renato y Flavio Gaitán (2007), “Intervencionismo estatal y Políticas de Desarrollo en América Latina”, *ponencia presentada en el VI Encuentro de la Asociación Brasileña de Ciencia Política*, del 29 de julio de 1 de agosto, São Paulo, Brasil, Universidad Estadual de Campinas.
- Cantamutto, Francisco (2016), “Macri y la Dominación de Clase”, *Rebelión*, disponible en <<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=208551>>, consultado el 17 de agosto de 2017.

- Cardoso, Adalberto y Telma Lage (2009), “Diseño legal y desempeño real, Brasil”, en Graciela Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real, instituciones laborales en América Latina*, México, UAM-X/Porrúa, pp. 167-240.
- CEPAL (2010), *La hora de la igualdad, brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cué, Carlos E. (2017), “El Congreso de Argentina aprueba la reforma de las pensiones en medio de graves disturbios”, *Diario El País*, 20 de diciembre, disponible en <https://elpais.com/internacional/2017/12/19/actualidad/1513674857_798593.html>, consultado el 15 de enero de 2018.
- Cufre, David (2017), Reforma previsional, *Diario Página 12*, 27 de mayo, disponible en <<https://www.pagina12.com.ar/40396-reforma-previsional>>, consultado el 15 de enero de 2018.
- Diario Hoy* (2017), “Avanza la Flexibilización Laboral de Macri”, *Diario Hoy*, 20 de enero, disponible en <<http://diariohoy.net/politica/avanza-la-flexibilizacion-laboral-de-macri-86566>>, consultado el 07 de agosto de 2017.
- Diario La Jornada* (2016), “Aprueba Senado de Brasil recorte al gasto por 20 años”, *Diario La Jornada*, 13 de diciembre, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/12/13/aprueba-senado-de-brasil-recorte-al-gasto-por-20-anos>>, consultado el 18 de agosto de 2017.
- Diario La Jornada* (2017), “Apuesta a extender la flexibilización”, *Diario Página 12*, 1 de febrero, disponible en <<https://www.pagina12.com.ar/17422-apuesta-a-extender-la-flexibilizacion>>, consultado el 7 de agosto de 2017.
- Diario La Jornada* (2017), “Salvataje a cambio de flexibilización”, *Diario Página 12*, 5 de mayo, disponible en <<https://www.pagina12.com.ar/35728-salvataje-a-cambio-de-flexibilizacion>>, consultado el 7 de agosto de 2017.
- Diario La Jornada* (2017), “Críticas a la reforma laboral”, *Diario Página 12*, 17 de noviembre, disponible en <<https://www.pagina12.com.ar/76658-criticas-a-la-reforma-laboral>>, consultado el 15 de enero de 2018.
- Diario La Jornada* (2017), “Presión por la reforma laboral”, *Diario Página 12*, 2 de diciembre, disponible en <<https://www.pagina12.com.ar/79899-presion-por-la-reforma-laboral>>, consultado el 15 de enero de 2018.
- Diario La Jornada* (2018), “Desde la CGT le bajan el pulgar a la reforma laboral”, *Diario Página 12*, 14 de enero, disponible en <<https://www.pagina12.com.ar/89210-desde-la-cgt-le-bajan-el-pulgar-a-la-reforma-laboral>>, consultado el 15 de enero de 2018.
- Ermida, Óscar (2006), “La nueva legislación laboral uruguayana”, en *IUSLabor*, núm. 4, disponible en <<http://www.upf.edu/iuslabor/042006/LatinoamericaOscarErmida.pdf>>.

- Ermida, Óscar (2009), “La política laboral de los gobiernos progresistas, el posneoliberalismo y el movimiento sindical”, en Gonzalo Martner, Óscar Ermida, Fernando Porta, Carlos Bianco y Renato Martins, *Diálogo movimiento sindical-gobiernos progresistas, un primer balance en la región (Análisis y propuestas)*, Montevideo, Friedrich Eber Stiftung, pp. 35-54.
- Figueroa, Rodrigo (2008), “Regulación de la subcontratación y el suministro de trabajadores en Chile, Alcances y perspectivas para la construcción de las relaciones laborales”, en revista *Veredas*, vol. 9, núm.16, pp. 129-152.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2010), *Macroeconomía para el empleo decente en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, OIT.
- Galarza, Delfina (2018), “Cambios impulsa un proyecto para limitar los mandatos de los sindicalistas”, Diario *La Nación*, 9 de enero, disponible en <<http://www.lanacion.com.ar/2098940-cambios-impulsa-un-proyecto-para-limitar-los-mandatos-de-los-sindicalistas>>, consultado el 18 de enero de 2018.
- Gentili, Pablo (coord.) (2016), *Golpe en Brasil, genealogía de una farsa*, Buenos Aires, CLACSO.
- Gruss, Bertrand (2014), “After the Boom—Commodity Prices and Economic Growth in Latin America and the Caribbean”, *IMF Working Paper No. 14-154*, International Monetary Fund, disponible en <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14154.pdf>>, consultado el 07 de diciembre de 2017.
- Gudynas, Eduardo (2016), “Beyond Varieties of Development, Disputes and Alternatives”, en *Third World Quarterly*, vol. 37, núm. 4, p. 721-732.
- Hayon, Alejandra (2017), “Ni la dictadura se animó a tanto”, Diario *Página 12*, 31 de octubre, disponible en <<https://www.pagina12.com.ar/72886-ni-la-dictadura-se-animo-a-tanto>>, consultado el 15 de enero de 2018.
- Hermida, Xosé (2017) “Una Huelga General Desafía las Reformas del Gobierno Brasileño”, Diario *El País*, 27 de abril, disponible en <http://internacional.elpais.com/internacional/2017/04/27/actualidad/1493303188_266659.html>, consultado el 20 de mayo de 2017.
- Huber, Evelyn, Jennifer Pribble y John D. Stephens (2010), “The Chilean Left in Power: Achievements, Failures and Omissions”, en Kurt Weyland, Kurt, Raúl L. Madrid, y Wendy Hunter (eds), *Leftist Governments in Latin America, Successes and Shortcomings*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 77-97.
- Jueguen, Francisco (2017), “Blanqueo, aspiran a regularizar 200 000 trabajadores”, Diario *La Nación*, 28 de diciembre, disponible en <<http://>

- www.lanacion.com.ar/2095937-blanqueo-aspiran-a-regularizar-200000-trabajadores>, consultado el 15 de enero de 2018.
- Krein, José Dari, Ana Paula Colombi, Patricia Rocha Lemos, y Hugo Rodrigues Dias (2017), “As Reformas Regressivas no Brasil e o Posicionamento das Centrais Sindicais”, ponencia presentada del 29 de abril al 1 de mayo en el XXXV Congress of the Latin American Studies Association. Lima.
- Leiras, Marcelo (2007), “Latin America’s Electoral Turn, Left, Right, and Wrong”, en revista *Constellations*, vol. 14, núm. 3, pp. 398-408.
- Marra, Agnese (2016), “Los vicios y los delitos impunes de los senadores que juzgan a Rousseff”, *Diario Público*, 30 de agosto, disponible en <<http://www.publico.es/internacional/vicios-delitos-impunes-senadores-brasil.html>>, consultado el 8 de agosto de 2017.
- Martner, Gonzalo (2009), “Políticas sociales y gobiernos progresistas”, Gonzalo Martner, Óscar Ermida, Fernando Porta, Carlos Bianco y Renato Martins, *Diálogo movimiento sindical-gobiernos progresistas, un primer balance en la región (Análisis y propuestas)*, Montevideo, Friedrich Eber Stiftung, pp. 9-34.
- Mazzuchi, Graciela (2009), *Las relaciones laborales en el Uruguay, De 2005 a 2008*, Ginebra, OIT.
- Méndez, Gustavo (2009), *La política laboral de un proyecto socialdemócrata periférico un análisis de los cambios institucionales en Uruguay 2005-2009*, (Cuestiones de Agenda), Montevideo, Friedrich Eber Stiftung.
- Mendonça, Heloísa y Afonso Benites, (2017), “Brasil Aprueba su Reforma Laboral”, *Diario El País*, 12 de julio, disponible en <https://elpais.com/internacional/2017/07/12/actualidad/1499812913_071957.html>, consultado el 31 de agosto de 2017.
- Moreno-Brid, J. Carlos e Igor Paunovic (2008), “What is New and What is Left of the Economic Policies of the New Left Governments of Latin America?”, en *International Journal of Political Economy*, vol. 37, núm. 3, pp. 82-108.
- Negrete Prieto, Rodrigo y Lilia Guadalupe Luna Ramírez (2016), “¿Cuál es el monto de trabajadores en México cuyas remuneraciones son un reflejo del salario mínimo?”, en *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 7, núm. 1, pp. 76-121.
- Novick, Marta, Carlos Tomado et al. (2007), *Tras la crisis, el nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto* (Serie de Investigación 114), Ginebra, IILL-OIT.
- OIT (2004), *Panorama Laboral 2003*, Ginebra, OIT.
- OIT (2008), *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2008*, Lima, Perú, OIT.

- OIT (2009), *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2009*, Lima, Perú, OIT.
- OIT (2010), *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2010*, Lima, Perú, OIT.
- OIT (2010a), *Laborstat*, Data base, disponible en <<http://laborsta.ilo.org/defaultS.html>>, consultado en enero de 2011.
- Regini, Marino (2003), “The Dilemmas of Labour Market Regulation”, en Gøsta Esping-Andersen y Marino Regini, *Why deregulate labour markets?* Oxford, Oxford University Press, pp. 11-29.
- Romero, Simon y Vinod Sreeharsha (2016), “Los legisladores que buscan destituir a Dilma Rousseff también están acusados de corrupción”, *Diario The New York Times*, 15 de abril, disponible en <<https://www.nytimes.com/es/2016/04/15/los-legisladores-brasilenos-quieren-destituir-a-dilma-rousseff-tambien-estan-envueltos-en-escandalos-de-corrupcion/>>, consultado el 8 de agosto de 2017.
- Ruiz Durán, Clemente (2008), *México, las dimensiones de la flexiseguridad laboral*, resumen, Santiado de Chile, Seminario CEPAL, febrero.
- Ruiz, Lucía (2017), “Macri acordó con las patronales del campo más flexibilización laboral”, *Diario La Izquierda*, 29 de julio, disponible en <<http://www.laizquierdadiario.com/Macri-acordo-con-las-patronales-del-campo-mas-flexibilizacion-laboral>>, consultado el 18 de enero de 2018.
- Samaniego, Norma (2002), “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina”, *Cuadernos de Trabajo*, Serie Macroeconomía del Desarrollo, núm. 19, Santiago de Chile, CEPAL.
- Samaniego, Norma (2006), “El mundo del trabajo”, en Rolando Cordera y Leonardo Lomelí (coords.), *El mundo del trabajo y la exclusión social*, México, UNAM (Colección Diálogos por México, núm. 13), pp. 37-59.
- Seijo, Ruben Ernesto (2017), “Precarización planificada”, *Diario Página 12*, 17 de diciembre, disponible en <<https://www.pagina12.com.ar/83054-precarizacion-planificada>>, consultado el 15 de enero de 2018.
- Selerges, Marina (2017), “Metalúrgico, Trabajadores en la industria se unen para barrer reformas”, *Comunicado de prensa de la CUT*, 22 de agosto, disponible en <<https://cut.org.br/noticias/brasil-metalurgico-trabalhadores-na-industria-se-unem-para-barrar-reformas-c146/>>, consultado el 31 de agosto de 2017.
- Senén, Cecilia y Héctor Palomino (2006), “Diseño Legal y Desempeño Legal, Argentina”, en Graciela Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real, instituciones laborales en América Latina*, México, UAM-X/Porrúa, pp. 95-162.
- Stédile, João Pedro (2016), “Los golpistas mostraron a qué vinieron”, en Pablo Gentili (coord.), *Golpe en Brasil, Genealogía de una farsa*, Buenos Aires, CLACSO.

- Vega Ruiz, María Luz (2009), *Programa sobre administración e inspección del trabajo, El papel central de la inspección del trabajo*, Cuadernos de Trabajo, Ginebra, OIT.
- Velázquez, Mario (2010), *Seguros de desempleo recientes en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo.
- Weston, Fred (2016), “La destitución de Dilma Rousseff - la clase dominante brasileña en pie de guerra”, *Marxist*, disponible en <<https://www.marxist.com/2016-05-18-14-17-14.htm>>, consultado el 8 de agosto de 2017.

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

- AAL:** Asociación de Abogados y Abogadas Laboralistas.
- BID:** Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CGT:** Confederación General del Trabajo de la República Argentina.
- CUT:** Central Única dos Trabalhadores.
- EUA:** Estados Unidos de América.
- FA:** Frente Amplio.
- FpV:** Frente para la Victoria.
- FS:** Força Sindical.
- IT:** Inspección del Trabajo.
- NM:** Nueva Mayoría.
- OIT:** Organización Internacional del Trabajo.
- PAN:** Partido Acción Nacional.
- PCCh:** Partido Comunista de Chile.
- PIB:** Producto Interno Bruto.
- PJ:** Partido Justicialista.
- PPA:** Paridad de poder adquisitivo.
- PRD:** Partido de la Revolución Democrática.
- PRI:** Partido Revolucionario Institucional.
- PT:** Partido dos Trabalhadores.
- SM:** Salario mínimo.
- TLCAN:** Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- TTP:** Tratado de Asociación Transpacífico.
- UCR:** Unión Cívica Radical.

