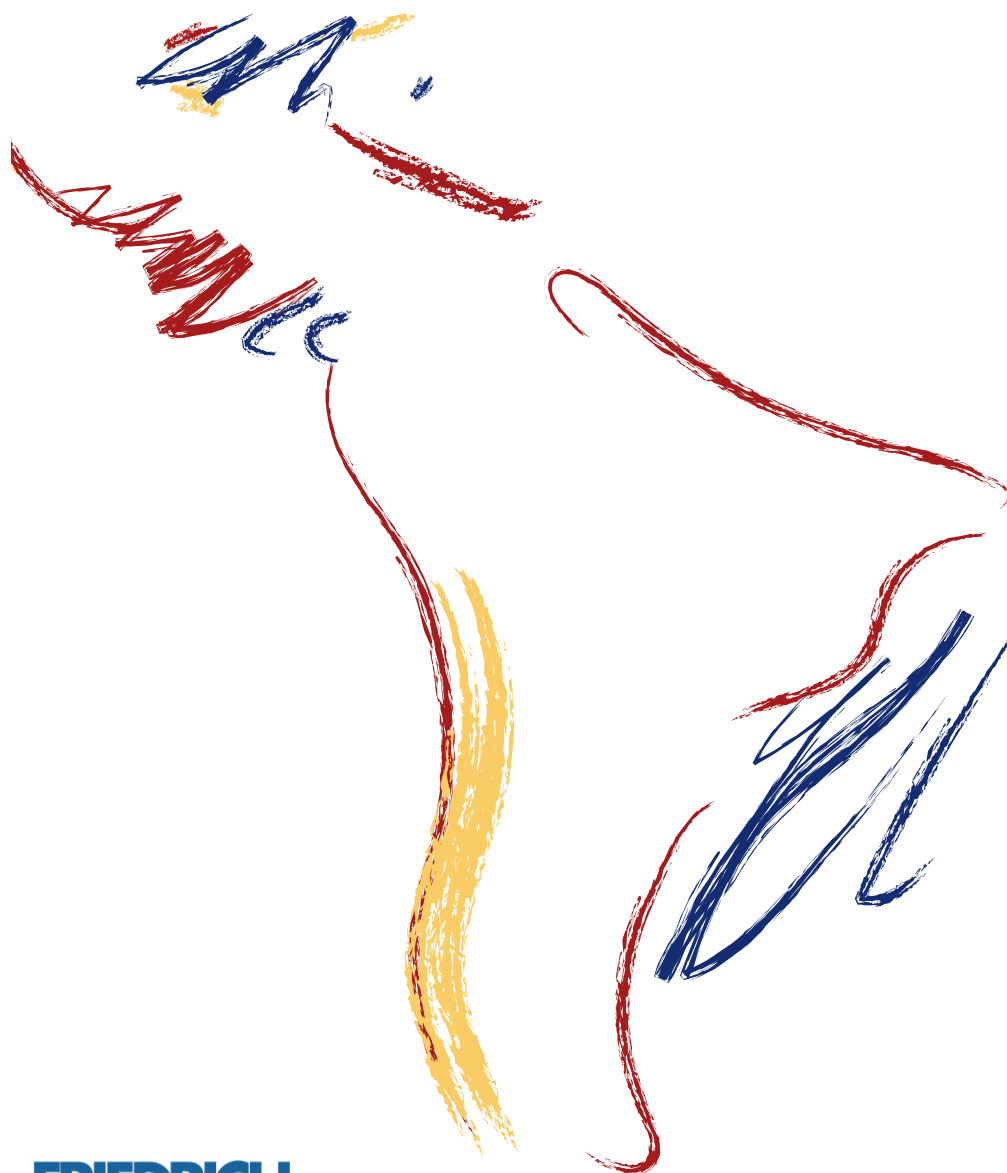


# Políticas laborales después del neoliberalismo: las experiencias en el Cono Sur

Oswaldo Andrade L.\*



## Políticas laborales después del neoliberalismo: las experiencias en el Cono Sur

### Introducción

Dado que uno de los ejes mayores de la discusión está puesto en las políticas laborales después del neoliberalismo, quisiera partir de una premisa necesaria. En su “Teoría de la Justicia”, Rawls observa que el orden social no es un orden inmutable que escapa al control de los seres humanos, sino un ámbito que invita a la acción humana y, en especial, a la acción colectiva.

Justamente porque creemos firmemente que existe esa posibilidad de actuar sobre el orden social –sin pretender controlarlo enteramente, desde luego– es que los progresistas estamos en política. Aquel viejo lema: “Cambiar la vida” ha sido siempre la manifestación de nuestra voluntad de construir un mundo más justo y solidario, en que nadie quede fuera del progreso.

Los neoliberales, por su parte, siempre han caído en el error de concebir la sociedad según el modelo del mercado, es decir, como un proceso automático que escapa absolutamente al control humano, salvo a la voluntad de los grandes consorcios internacionales.

A la luz de lo anterior, creo que la pregunta pertinente para las fuerzas progresistas y para el movimiento laboral del Cono Sur es: ¿existe un rol para la política en el contexto de la globalización o enfrentamos este proceso en clave neoliberal, esperando el ajuste automático de los mercados?

Y al plantear esta pregunta, la estoy pensando en una doble dimensión: la primera y más evidente, poniendo como sujeto de esa política a nuestros gobiernos progresistas; y la segunda, poniendo como sujeto de la misma a un movimiento laboral cuya voz ha tendido a escucharse con muy poca fuerza en el modo como se ha ido resolviendo, de facto, la relación de nuestros países con la globalización.

Ahora bien, cuando uno analiza el modo como en otras partes han ido respondiendo a estas preguntas, resalta la experiencia de la construcción comunitaria de Europa. En el caso europeo, al enfrentar el despliegue del proceso globalizador, contaron y siguen contando con una referencia clara: el modelo europeo clásico de raíz socialdemócrata. Fue a partir de allí que, primero, han enfrentado la globalización desde una perspectiva de la prudencia social y, luego, con una orientación más pragmática, tratando de conciliar mayor flexibilidad con protección de derechos laborales y sociales.

Por cierto, la reciente decisión de permitir la ampliación de la jornada laboral hasta 60 horas o la idea del “despido libre y feliz”<sup>1</sup> que ofrece la flexiguridad”, ponen una nota de suspenso sobre el futuro del “modelo europeo”, pero creo que aún estamos en condiciones de considerarlo al menos como una referencia teórica.

En nuestros países, una de las dificultades –que puede ser pensada también como una oportunidad– es que no contamos con un modelo de referencia común y claro hacia atrás. Desde luego, tenemos una experiencia compartida de que el neoliberalismo, con su desregulación a ultranza y sus abruptas aperturas al comercio internacional, no respondió a los desafíos que se decía capaz de superar. En una palabra, generó pobreza, desempleo e importantes grados de desigualdad.

Entonces, una cosa es clara: tenemos conciencia del negativo, de lo que no queremos para nuestros países. Pero el positivo de lo que aspiramos a construir no cuenta con un referente muy preciso. Mi punto, sin embargo, es que si algo debe estar absolutamente claro es que ese positivo pasa necesariamente por la política, será el resultado de una construcción política, y por cierto colectiva.

*A la luz de lo anterior, creo que la pregunta pertinente para las fuerzas progresistas y para el movimiento laboral del Cono Sur es: ¿existe un rol para la política en el contexto de la globalización o enfrentamos este proceso en clave neoliberal, esperando el ajuste automático de los mercados?*

\*Exposición presentada por el Ministro del Trabajo y Previsión Social de Chile, Sr. Osvaldo Andrade, en el Seminario Foro Laboral FES Cono Sur.

“Políticas laborales después del Neoliberalismo: las experiencias en el Cono Sur. Este foro se llevó a cabo en la Ciudad de Buenos Aires., el día 4 - 07- 2008.

1 Expresión de Alejandro Bolaños en el artículo: “Llega la ecuación imposible: despido libre y feliz”, en *El País*, versión digital, 27 de junio de 2008.

### Globalización, relaciones laborales y protección social.

Por definición, cualquier proceso de conducción o reacción ordenada a la globalización pasa por poner de relieve la política. La OIT, por ejemplo, en una escala más acotada, enfatiza esta dimensión al destacar el rol del diálogo social como herramienta que permite llegar a acuerdos frente a temas como la pérdida de empleos que trae consigo la globalización, las eventuales reconversiones de sectores productivos y sus condiciones, o a los mínimos de protección social que deben ser garantizados. El propósito es que no sea sólo la dinámica económica y tecnológica la que determine los efectos globales.

Quisiera subrayar que poner de relieve la naturaleza política del problema no implica caer en un voluntarismo estéril, desentendiéndose de algunas realidades objetivas. Debemos constatar, por ejemplo, las profundas transformaciones del mercado del trabajo que, en todos nuestros países, se han venido operando desde la década de los 80' del siglo pasado hasta ahora. Ellas han debilitado profundamente la figura dominante clásica del empleo asalariado y su correlato: que dicho estatuto era la llave maestra para acceder a la protección social. Así, se ha consolidado una tendencia a la precarización del empleo y a una alta rotación en el mercado de trabajo. En algunos países latinoamericanos, ello ha ido de la mano con una fuerte expansión del sector informal de la economía.

En consecuencia, estamos obligados tanto a repensar los mecanismos institucionales de la protección social, haciéndolos extensivos no sólo al empleo asalariado, como a generar mecanismos de protección de los ingresos y de seguridad social que sean compatibles con las nuevas condiciones del mercado. Esto, por lo demás, no es un desafío que involucre sólo al Cono Sur. Umberto Romagnoli ha destacado que, a nivel global, y europeo en particular, "se ha asistido a una impresionante erosión de las tutelas preexistentes (...) mientras la construcción de las nuevas ha quedado como un proyecto inconcluso. Una promesa incumplida"<sup>2</sup>.

También, a un cierto nivel, debemos actuar desde una óptica pragmática. Constatar, por ejemplo, que la creciente volatilidad del mercado del trabajo, dada por una simultánea mayor velocidad de destrucción y de

creación de empleos, producto de la apertura comercial generalizada y el incremento de la competencia, ha obligado a un cierto cambio de eje en el diseño de los mecanismos institucionales de protección. Como ha señalado la CEPAL, un nuevo énfasis emerge en torno al concepto de empleabilidad, definida como la capacidad para adaptarse en las distintas ocupaciones que se presenten en el futuro sin perjudicarse en el cambio y manteniendo siempre un nivel de protección.

En una palabra, hay desafíos técnicos como ofrecer amplio acceso a capacitación de calidad, a seguros de cesantía, a eficientes mecanismos de intermediación, a sistemas de formación permanente que son parte de nuestras tareas ineludibles como gobiernos progresistas.

*Debemos constatar, por ejemplo, las profundas transformaciones del mercado del trabajo que, en todos nuestros países, se han venido operando desde la década de los 80' del siglo pasado hasta ahora.*

El punto es que no podemos quedarnos en ese enfoque meramente técnico. Hay una lógica ética y política que está por encima de lo técnico. No lo desprecia. Diría más bien que lo subsume, lo incluye dentro de un todo más amplio, otorgándole una nobleza que no obtiene cuando cree no demandar más fundamento que sí mismo, como es propio a la lógica tecnocrática.

Atendido todo lo anterior, cerramos el círculo sobre una certeza: tenemos que construir un proyecto, que impregne de valores progresistas el modo como nos vinculamos a la globalización. No tenemos la solución a priori, pero tenemos la urgencia de construirlo.

Evidentemente, para enfrentarse a la globalización existen varias opciones. Así por ejemplo, si uno quiere alcanzar la máxima competitividad posible, una de las opciones es desregular todo, eliminar las restricciones al comercio, eliminar la seguridad social, el salario mínimo y todas las regulaciones en materia laboral. Quizás al cabo de los años estemos con un gran nivel de crecimiento económico, pero ¿a qué costo en términos de derechos fundamentales, de desigualdad, de baja de indicadores de desarrollo humano?

<sup>2</sup> Lección magistral impartida en el acto académico en que se le otorgó el grado de Doctor Honoris Causa de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 27 de octubre de 2006.

A este respecto, quiero dar un ejemplo muy aleccionador: hace unos días, un analista ultraliberal criticaba ácidamente las políticas promovidas por nuestro ministerio y elogiaba el caso chino que, en sus palabras “vende sus productos a precios que podrían catalogarse de ridículamente bajos, gracias a sus millones de trabajadores que están dispuestos a trabajar con condiciones casi de esclavos... pero que tiene la gracia de sacar del hambre a una gran cantidad de la población que estaba desempleada”.

Tal vez ese pueda ser un modelo de referencia para algunas fuerzas políticas, pero en ningún caso puede serlo para gobiernos progresistas como los nuestros.

### Una opción progresista

Otra opción posible es, en el marco de una decisión democrática como sociedad, articular un consenso

*Todos sabemos por experiencia que, en el contexto actual, la virtualidad de las deslocalizaciones o la posibilidad de sustituir trabajadores nacionales con trabajadores extranjeros, da lugar a una pérdida objetiva de la capacidad de negociación de los sindicatos.*

sobre qué queremos lograr de nuestra inserción en el proceso globalizador y sobre los límites que no deseamos franquear en materia regulatoria, de cesión de soberanía, etc. Es la ciudadanía de un país o de un entorno más amplio la que dice: Nosotros estamos dispuestos a movernos dentro de ciertos parámetros, pero hasta ciertos límites, porque ir más allá nos parece inhumano, reñido con

nuestras tradiciones más profundas o cualquier fundamento que releve de la ética. Se trata de una decisión de sociedad sobre lo que algunos autores han llamado el nivel civilizatorio que defiende o al que aspira dicha sociedad. Qué es lo que ella está dispuesta o no está dispuesta a hacer. Sobre una concepción ética de lo deseable y posible.

He desarrollado hasta ahora mi exposición desde el ángulo que me es connatural: el del rol de los gobiernos progresistas en este proceso. Pero, tal como lo señalé al principio, cabe también hacerse la pregunta sobre cómo puede integrarse, en calidad de sujeto de este proceso, un movimiento laboral cuya voz ha tendido a ser débil, pero que tiene un rol insustituible en el mismo.

Mi punto de partida es que, como gobierno, somos celosos de la autonomía del movimiento sindical. Evidentemente, siempre existirán áreas de convergencia entre un gobierno progresista y el movimiento sindical, pero tengo la convicción que la autonomía de este último es lo que más conviene a los intereses de todos. Desde ese punto de vista. La fijación de sus objetivos y estrategias es de resorte exclusivo del mundo sindical. Es posible, sin embargo, constatar algunas realidades y reflexionar a partir de ellas.

Todos sabemos por experiencia que, en el contexto actual, la virtualidad de las deslocalizaciones o la posibilidad de sustituir trabajadores nacionales con trabajadores extranjeros, da lugar a una pérdida objetiva de la capacidad de negociación de los sindicatos. Ello, de paso, tiene consecuencias distributivas innegables.

Por otro lado, debemos considerar que los movimientos sindicales latinoamericanos, en general, adolecen de una serie de debilidades tales como una pérdida de importancia estructural, fruto del desdibujamiento o fragmentación de sus nichos productivos clásicos; una tendencia al divisionismo y a la atomización; una fuerte dificultad para interpretar las nuevas realidades de las estructuras productivas y de servicios; grandes carencias de recursos y debilidades organizativas; y un debilitamiento de su capacidad de interlocución como actor socio-político ante la sociedad toda.

No obstante, existen también condiciones para que puedan hacer sentir su voz. La primera y más obvia, es la recuperación democrática en todos los países del Cono Sur, aunque no puede perderse de vista la permanencia de una guerra sucia contra el sindicalismo en algunos países, pero son la excepción. La segunda, la conquista del gobierno por fuerzas progresistas, naturalmente más receptivas a sus necesidades y demandas. La tercera condición es que los propios tratados de libre comercio suelen imponer cláusulas laborales que suponen la presencia del actor sindical como una voz legítima y necesaria. El no respeto de estas cláusulas puede traducirse en acusaciones de dumping social, que pueden desembocar en castigos o cierre de mercados. Obviamente que aquí no debemos ser ingenuos, y tenemos que analizar con detención cuándo esas acusaciones responden a un interés real por el respeto a los derechos sociolaborales y cuándo entrañan un proteccionismo encubierto.

La cuarta condición para que los movimientos sindicales puedan hacer sentir su voz son los aprendizajes que han ido realizando algunas organizaciones, de la mano con sus pares de otros países, sobre la posibilidad de articulación a nivel trasnacional, en la mayoría de los casos a nivel sectorial. La experiencia ha demostrado que estas articulaciones pueden tener efectos reales, sobre todo cuando conciernen a empresas trasnacionales, en orden a hacer respetar los mismos estándares bajo los cuales funcionan en los países del Norte.

Finalmente, existe otra condición de oportunidad para la emergencia de la voz laboral que –pienso– no debe ser desdeñada. Hay una certeza cada vez más extendida en el debate internacional respecto a que la estabilidad social depende, en importante medida, de que las personas acepten el orden social como legítimo, y ello pasa por la percepción de una mínima justicia en la distribución de los frutos del desarrollo y, en particular, de los frutos del trabajo. Con esto, de paso, se potencian las condiciones para la expansión de la inversión, que es una de las claves del crecimiento de largo plazo en cualquier economía.

### La experiencia chilena

Permítanme aquí hacer una reflexión sobre la experiencia chilena. Como ustedes saben, nuestro país, después de una historia traumática, realizó una exitosa transición a la democracia que estuvo marcada por el temor a un retroceso autoritario y por un énfasis muy marcado en la gobernabilidad.

El actor sindical, no obstante la debilidad en que quedó luego de los 16 años de gobierno militar, fue capaz de jugar un rol muy trascendente en la recuperación de la democracia y, también, de contribuir a la gobernabilidad de la transición, moderando disciplinadamente sus demandas. Esta autodisciplina del sindicalismo tuvo, como todas las cosas en la vida, sus aspectos positivos y sus aspectos negativos. Evidentemente, contribuyó a la gobernabilidad del proceso, tanto en el ámbito político como en el laboral. Pero, en lo negativo, significó un tal nivel de inhibición que, en la práctica, implicó que la transición se hiciera sin un actor. En este sentido, ella fue, en cierta medida, anómala o incompleta.

Como consecuencia de ello, tendieron a perpetuarse ciertas condiciones autocráticas en el campo laboral, generadas en el contexto autoritario. En una palabra, se mantuvo en gran parte de los empresarios una

desconfianza visceral hacia los sindicatos y hacia la acción colectiva de los trabajadores. Y, además, nos acostumbramos a una anomalía: a “negociaciones” laborales en términos muy asimétricos basadas, muchas veces, más en imposiciones que en acuerdos. Ello, desde luego, se vio acentuado por una progresiva tendencia a la fragmentación de la estructura productiva y de servicios, que en muchos casos responde a necesidades reales pero, en otros, a procedimientos espurios que apuntan a limitar los derechos colectivos de los trabajadores.

El punto es que la emergencia reciente del actor sindical en el debate y en la acción social, no ha sido más que una cierta recuperación del rezago aludido y, por otra parte, consecuencia de una mayor centralidad del tema laboral y la demanda de justicia social, potenciadas por el Programa de Gobierno de la Presidenta Bachelet. Lo que hemos buscado, justamente, es reequilibrar las relaciones laborales, fomentar un bipartismo real basado en el reconocimiento y el respeto del otro, de modo que podamos avanzar hacia una sociedad más justa actuando simultáneamente sobre la distribución primaria del ingreso como sobre la distribución secundaria, a través de una política social eficiente. Consideramos que, en lo estratégico, esto es lo que dará una estabilidad real a Chile y hará del nuestro un país moderno, justo e integrado.

*El actor sindical, no obstante la debilidad en que quedó luego de los 16 años de gobierno militar, fue capaz de jugar un rol muy trascendente en la recuperación de la democracia y, también, en asegurar la gobernabilidad de la transición, moderando disciplinadamente sus demandas.*

### A modo de epílogo

Volviendo a mi línea de argumentación central, concluyo señalando que tenemos frente a nosotros una tarea compleja pero apasionante: debemos pensar los problemas desde el post-neoliberalismo, sin renunciar ni a la ética ni a la política, y a la vez asumiendo las realidades del mercado globalizado y el debilitamiento de los referentes organizacionales en la esfera de la producción que sustentaban la protección del Derecho Laboral.

Alain Touraine, profundo conocedor de América Latina señalaba que reinventar la modernidad, darle un nuevo aliento en las condiciones actuales, supone “sobrepasar la dictadura del economicismo y, también, alejarnos de un universalismo abstracto”. Esto último, en positivo, significa rescatar las identidades, construir unidad en el respeto recíproco de las diversidades.

En lo que se refiere a nuestros procesos de integración en el Cono Sur, que son la base de nuestra respuesta colectiva a la globalización, contamos con factores que nos unen: vivimos la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y sacamos las lecciones de ella, vivimos las dictaduras con su carga de horror y desprecio de la política, vivimos la persecución a los sindicatos, la imposición

de las reformas neoliberales con todos sus efectos regresivos, reconstruimos nuestras democracias y hoy estamos en condiciones de pararnos frente al mundo desde nuestra especificidad latinoamericana, defendiendo valores comunes y respetando nuestras diferencias.

Pero creo que, para avanzar de verdad, debemos dar pasos concretos para generar una voz común, una voz articulada con la cual plantearnos en el debate internacional. Ello requiere una voluntad política genuina, un trabajo sistemático y una mínima institucionalidad funcional a dicho propósito. Tengo plena confianza en que sabremos estar a la altura de lo que nuestros pueblos demandan de nosotros.

# ANÁLISIS Y PROPUESTAS - Relaciones Laborales

## Políticas laborales después del Neoliberalismo: las experiencias en el Cono Sur

**\*Osvaldo Andrade L.**

Abogado, Ministro del Trabajo y  
Previsión Social de Chile

El contenido presentado en “Análisis y Propuestas” representa el punto de vista del autor y no necesariamente refleja la opinión de la Fundación Friedrich Ebert.

Esta publicación está disponible en internet: [www.fes.cl](http://www.fes.cl), en Publicaciones “Relaciones Laborales”

---

## ANÁLISIS Y PROPUESTAS

julio 2008



La Friedrich Ebert Stiftung es una fundación política alemana. Se dedica a la labor de la asesoría y la capacitación política y ofrece espacios de debate en Alemania y en diversos países en todo el mundo. El objetivo de su labor es fortalecer la democracia y la justicia social. Para estos efectos, coopera con actores políticos y sociales de la más diversa índole en Alemania y en el mundo.

[www.fes.cl](http://www.fes.cl) / [feschile@fes.cl](mailto:feschile@fes.cl)