

*Carmen Guimarães Mehedff*  
*Marcela Pronko*  
Organizadoras

FLACSO

# Diálogo Social, Harmonização e Diversidade no Mundo do Trabalho

2004



303  
D536

**Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais  
Sede Acadêmica Brasil**

SCN • Quadra 06 • Bloco A, Salas 607/609/610 • Ed. Venâncio 3000

CEP: 70716-900 • Brasília-DF • Brasil

Telefax: 55 (61) 328-6341/328-1369

E-mail: [flacsobr@flacso.org.br](mailto:flacsobr@flacso.org.br)

[www.flacso.org.br](http://www.flacso.org.br)

**Programa:**

Co-Edições

**Convênio:**

MTE/SPPE – FLACSO/Brasil (2003)

**Coleção:**

Políticas Públicas de Trabalho, Emprego, e  
Geração de Renda

Copyright © FLACSO 2004

ISBN 85-86315-35-4

<b>BIBLIOTECA - F. 11265 - E C</b>
Fecha: 30 sept. 2004
Compra: .....
Proveedor: .....
Carj.: .....
Do: ac'ón: FLACSO-Brasil

**Ficha Catalográfica**

D536

Diálogo social, harmonização e diversidade no mundo do  
trabalho / Carmen Guimarães Mehedff, Marcela Pronko,  
organizadoras. – Brasília : FLACSO, 2003.

372 p. ; 23 cm. – (Coleção Políticas Públicas de Trabalho,  
Emprego e Geração de Renda)

1. Processos sociais. 2. Desenvolvimento social. 3.  
Políticas públicas. I. Mehedff, Carmen Guimarães  
II. Pronko, Marcela. III. Série.

CDD 303

CDU 316.4

11265

# Sumário

## **Apresentação da Coleção**

Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e  
Geração de Renda

*Ayrton Fausto* . . . . . 9

## **Introdução**

Diálogo Social, Harmonização e Diversidade no  
Mundo do Trabalho

*Carmen Guimarães Mebedff*

*Marcela Pronko* . . . . . 27

## **Parte I: Diálogo social: corpos colegiados e intervenções locais**

El Dialogo Social en América Latina: Una Propuesta sobre  
la Relación Diálogo Social y Gobernabilidad Democrática de  
los Cambios Laborales en Sistemas Económicos Liberalizados

*Guillermo Campero* . . . . . 34

Trabalho e Renda e o Sistema Público de Apoio  
ao Desenvolvimento Local

*Franklin Dias Coelho* . . . . . 54

Redes Educativas de Desenvolvimento da Cidadania

*lvônio Barros Nunes* . . . . . 74

Diálogo Social, Disputa de Hegemonia e Consentimento  
Ativo na Gestão Local dos Recursos do FAT: A Experiência  
do Município de Vitória da Conquista/BA  
*José dos Santos Souza* . . . . . 84

Democratização do Acesso ao Crédito: Crédito Massificado  
X Crédito Assistido  
*Antônio Valdir Oliveira Filho* . . . . . 108

## **Parte II: Integração supranacional e harmonização das políticas públicas de trabalho e renda**

Diálogo Social e Harmonização de Políticas Públicas de  
Trabalho na América Latina e no Caribe: As Experiências  
do Mercosul e da Conferência Interamericana de Ministros  
do Trabalho da Organização dos Estados Americanos (OEA)  
*Marcílio Ribeiro de Sant'Ana* . . . . . 116

Acuerdos Comerciales: Un Nuevo Desafío para las  
Trabajadoras y los Trabajadores en Chile  
*Manuel Razeto Barry* . . . . . 143

Globalización y Exclusión Laboral en Centroamérica  
*Juan Pablo Perez Sainz* . . . . . 207

## **Parte III: Diversidade no mundo do trabalho**

Diversidade no Mundo do Trabalho: Tópicos para uma  
Comparação de Categorias  
*Silvia C. Yannoulas e Cid Garcia* . . . . . 226

A Experiência de Reconhecimento da Diversidade  
*Syomara Deslandes Tindera* . . . . . 268

## **Parte IV: A proposta de Política Pública de Trabalho, Emprego e Renda: 2004-2007**

Desafios para a Construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

*Remígio Todeschini* . . . . . 274

Plano Nacional de Qualificação – PNQ:

Novos Horizontes para a Qualificação

*Antonio Almerico Biondi Lima* . . . . . 303

### **Anexos:**

I – Novas Aproximações ao Perfil dos Atores Estratégicos da Política Pública de Trabalho e Renda no Brasil

*Silvia Yannoulas*

*Lilia Rodríguez Farrell* . . . . . 310

II – Agenda da Fase Presencial . . . . . 361

III – Lista de Participantes do Seminário . . . . . 363

IV – Abreviaturas e Siglas . . . . . 365

## Parte I

---

### Diálogo Social: corpos colegiados e intervenções locais

El Dialogo Social en América Latina: Una Propuesta sobre la  
Relación Diálogo Social y Gobernabilidad Democrática de los  
Cambios Laborales en Sistemas Economicos Liberalizados

*Guilhermo Campero*

Trabalho e Renda e o Sistema Público de Apoio ao  
Desenvolvimento Local

*Franklin Dias Coelho*

Redes Educativas de Desenvolvimento da Cidadania

*Ivônio Barros Nunes*

Diálogo Social, Disputa de Hegemonia e Consentimento  
Ativo na Gestão Local dos Recursos do FAT:  
A Experiência do Município de Vitória da Conquista/BA

*José dos Santos Souza*

Democratização do Acesso ao Crédito:  
Crédito Massificado X Crédito Assistido

*Antônio Valdir Oliveira Filho*

# El Dialogo Social en America Latina: Una Propuesta sobre la Relación Diálogo Social y Gobernabilidad Democrática de los Cambios Laborales en Sistemas Economicos Liberalizados.<sup>1</sup>

*Guillermo Campero<sup>2</sup>*

**E**l proceso de transformación que ha vivido la economía y la sociedad latinoamericana a partir de mediados de la década de los 60, ha sido profundo. Ello como consecuencia de los cambios estructurales de su economía, orientados por objetivos de liberalización e integración al comercio e inversión globales, que en algunos casos fueron llevados adelante por regímenes políticos autoritarios y en otros, bajo sistemas políticos con distintos grados de densidad democrática.

En este trabajo analizaremos con una óptica sociológica y de política pública, tomando como base referencial la experiencia vivida en Chile, los problemas y posibilidades que se presentan en el marco de tales transformaciones para promover e implementar el Diálogo Social, asumiendo como una orientación general los propósitos que la OIT ha definido en su concepto de " Trabajo Decente".

La razón de considerar la experiencia chilena como una base para extraer conclusiones útiles a un nivel más amplio se fundamenta en que

---

1 Este trabajo ha sido elaborado especialmente para el Seminario, con base a una reformulación, ampliación y actualización de algunas materias consideradas en un capítulo correspondiente a un ensayo escrito sobre el caso de Chile en 2002 para la OIT.

2 Guillermo Campero es sociólogo, Profesor del Post Grado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile. Profesor de Post Grado de la Maestría en Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Asesor Especial del Presidente de la República de Chile.

el caso chileno fue, en la región latinoamericana, uno de los primeros en que se aplicaron las políticas de liberalización económica y donde se formularon políticas laborales asociadas a tal liberalización.

Por lo mismo, ha tenido un período de desarrollo más largo que otros países del área que están viviendo estos procesos de manera más reciente.

Dicha experiencia, si bien estuvo fuertemente marcada por llevarse a cabo bajo un régimen autoritario-lo que la diferencia de los países latinoamericanos donde tal modelo se ha ido desarrollando bajo regímenes políticos democráticos consolidados o en proceso de consolidación- permite, sin embargo, identificar, al menos en algunas materias relevantes, los diferentes ciclos y problemas por los cuales pueden tender a transitar las sociedades sometidas, posteriormente, a los mismos tipos de transformaciones.

## **1. Las dimensiones socioculturales de los cambios ocurridos**

En primer lugar y previamente a examinar los temas propios del Diálogo Social y los propósitos a las cuales podría orientarse, nos parece importante detenernos en un aspecto de carácter global que ha marcado todo el proceso.

Las mutaciones experimentadas en relación con los parámetros de políticas de desarrollo prevalecientes en Chile y en la región latinoamericana en las décadas anteriores a los '70, que se caracterizaban por la protección estatal y, en general, por modalidades fundamentalmente keynesianas del desarrollo, al ser desarticuladas por la implantación de un nuevo modelo económico social, implicaron cambios fuertes en las percepciones de los diversos grupos sociales respecto de las reglas del juego de la vida social y económica.

Las nociones de competitividad, flexibilización, apertura económica y otras que reemplazaron a las ideas matrices del modelo previo de desarrollo, aparecieron a menudo, y por bastante tiempo, en la conciencia subjetiva de diversos sectores sociales, más como amenazas, que como oportunidades. La movilidad de los mercados de trabajo, la polivalencia de las competencias laborales, etc., fueron asimiladas en el imaginario colectivo como sinónimo de desempleo e inseguridad.

Por ello, las reacciones del mundo laboral fueron básicamente defensivas en Chile, como en la mayoría de los países latinoamericanos, sobre todo en un contexto en que las organizaciones sindicales y sociales

fueron, a menudo, puestas en cuestión en cuanto a su papel en la sociedad y en las relaciones de trabajo.

Lo anterior constituye un desafío que es necesario plantearse como enfrentarlo para formular un análisis sobre las posibilidades y límites que dichos procesos culturales presentan para el Diálogo Social.

En efecto, la velocidad y radicalidad de los cambios estructurales, que transforman modos de vida y sociabilidad largamente arraigados aunque muchos de ellos puedan ofrecer nuevas oportunidades de progreso para el mundo de trabajo – como ocurrió en Chile, especialmente después de la mitad de los 80 –, si no están acompañados de una pedagogía social que, por la vía de una relación participativa entre Gobierno con los actores sociales y políticos, contribuya a superar las tensiones propias de este cambio de tanta envergadura, difícilmente podrán sustentarse en una base de confianza social sólida.

Las políticas de transformación y por tanto la estabilidad de las mismas, requieren que los gobiernos y los grupos sociales y políticos más relevantes aseguren que los miembros de la sociedad tengan la oportunidad de identificar, no sólo las limitaciones, sino también las posibilidades que los cambios pueden ofrecerles e instrumentos eficaces para intervenir en la aplicación de dichos cambios.

La capacidad de la dirigencia gubernamental, política y social, para construir consensos en torno a los objetivos buscados para el desarrollo es fundamental. Ello no parece posible obtenerlo si no es recorriendo el camino, a menudo largo, de abrir todos estos temas al diálogo social, evitando el autoritarismo tecnocrático, tan a menudo presente en las decisiones de estrategia sobre estas materias. La tendencia a tomar el «atajo» tecnocrático puede tener un alto costo, en la medida que desconsidera el valor social de la credibilidad de los ciudadanos. No hay que olvidar que tal autoritarismo puede ser a veces tanto o más despótico que otros tipos de autoritarismo.

En el caso chileno, a partir de los 90, cuando se recupera el sistema democrático, una de las preocupaciones principales fue precisamente poner, desde el inicio, en la agenda política y social la cuestión de la institucionalidad laboral y de sus relaciones con los nuevos procesos y estructuras económicas. El largo debate sobre las llamadas “Reformas Laborales”, más allá de la profundidad y cantidad de los cambios efectivamente obtenidos en la legislación de trabajo, tuvo la gran virtud de abrir el debate sobre los temas de las nuevas realidades económicas y de sus efectos sobre el mundo de trabajo. Así, muchas de las cuestiones

vinculadas a la flexibilidad laboral, a las nuevas formas de organización de trabajo, a las cuestiones del cambio tecnológico y otras, pudieron ser abordadas y debatidas. Ello, permitió que la agenda pública acerca de las relaciones laborales pudiese construirse entre el gobierno, los trabajadores y los empleadores en un contexto de mayor transparencia, disminuyendo en buena medida el componente de desconfianzas e incertidumbres. Lo anterior no implicó necesariamente consensos acerca de la institucionalidad de trabajo que debiera implantarse entre todos los actores mencionados, pero sí abrió la posibilidad de un debate social en que todas las visiones pudiesen expresarse. De esta forma, la cuestión de los cambios estructurales y de sus efectos sobre las relaciones laborales ha podido ir avanzando entre conflictos y consensos como componente normal de la vida democrática.

La experiencia de Chile, en nuestra opinión, nos permite obtener en esta materia una primera conclusión de utilidad general para la región. Ella se refiere a la importancia de abrir un debate conceptual permanente que permita que se expresen las diferentes visiones de los procesos en curso. Nos parece que ello constituye una condición básica para abrir camino al Diálogo Social a través de una agenda específica. En definitiva, de lo que se trata es que el Diálogo Social se configure desde sus inicios, no sólo como un método para abordar cuestiones puntuales, sino un método de gobernabilidad del proceso de cambios en curso.

## **2. Cuatro grandes temas para ser abordados por el Diálogo Social**

En el contexto de un Diálogo Social que haya ido logrando una maduración del debate conceptual y cultural sobre los cambios que viven las sociedades es posible, entonces, ir identificando la agenda que vaya constituyendo las temáticas que estarán en el centro del diálogo social.

Observando tanto la experiencia de Chile como de otros países, y la que ha acumulado en este campo la OIT, nos parece que es posible identificar cuatro grandes áreas temáticas que debieran constituir la agenda básica de tal Diálogo.

### *a) Empleo e ingresos*

La experiencia chilena, desde la mitad de la década de los '70 hasta el presente, ha mostrado que las políticas macroeconómicas que protegen rigurosamente la estabilidad del crecimiento son una base

fundamental para la inversión y creación de empleos. Sin embargo, ha quedado claro también, particularmente en los últimos diez años, que no se trata solamente de aumentar las oportunidades de empleo sino también asegurar la calidad de los mismos.

La evidencia está mostrando con fuerza que la flexibilidad y liberalización extrema del mercado de trabajo, al generar una rotación excesiva de los trabajadores, impacta negativamente sobre la capacidad de las empresas de invertir en sus recursos humanos y de elevar así sus competencias profesionales y, por tanto, su calidad y productividad.

La noción de calidad no solamente debe aludir a la idea de empleos de alta productividad, sino también a regulaciones que protejan a los trabajadores y les aseguren mayor capacidad de adaptación a los cambios económicos, organizacionales y tecnológicos así como retribuciones salariales y no salariales asociadas a su productividad.

### – Empleo

En un contexto caracterizado por una creciente movilidad de factores técnicos y humanos, derivados de los procesos de adaptación a una economía abierta y competitiva, que da lugar a diversos fenómenos de reconversión y ajuste, con efectos sobre la cantidad, distribución sectorial, estabilidad y calidad de los empleos, ha comenzado a plantearse, desde el punto de vista laboral, la importancia de diseñar políticas que apunten a lo que podría llamarse «movilidad y flexibilidad protegida».

Lo anterior ha surgido como resultado del debate sobre los temas de la institucionalidad laboral y sus mecanismos, tanto a nivel macro como a nivel de empresa, particularmente a partir de la implementación de formas de flexibilización y liberalización de los mercados carentes en muchos de nuestros países de modalidades apropiadas de regulación para estos nuevos procesos.

El Concepto de movilidad y flexibilidad protegida ha comenzado a elaborarse por los distintos actores públicos, políticos y sociales buscando identificar instrumentos que permitan a los trabajadores, empleadores y gobierno desarrollar una política articulada en el campo del empleo, que preserve, simultáneamente, las exigencias de adaptación de la economía y las protecciones y oportunidades que requieren los trabajadores.

Observando la agenda de estos debates, tanto en Chile como en otros países de la región, se han destacado algunas materias que se han

discutido a veces separadamente pero que deberían comprender una política integrada, entre ellas:

- *Modernización de las regulaciones legales sobre los sistemas de contratación y despido que consideren específicamente en la normativa legal pertinente tanto las necesidades de flexibilidad como los de protección básica a la estabilidad.*

Una especial consideración se ha manifestado respecto de la necesidad de elaborar formas contractuales apropiadas para aquellos sectores sometidos a formas de trabajo eventual o transitorio que tienden a extenderse cada vez más en diversos sectores de actividad económica. En estos tipos de trabajo lo que se trata de resolver es que dejen de ser considerados estrictamente "formas atípicas de trabajo", es decir, como formas puramente espúreas que se desvían de trabajo estable de largo plazo, que sería considerada la modalidad "normal". Ello, porque tales formas de trabajo comienzan en algunos sectores a constituirse en la modalidad más generalizada y, en consecuencia, progresivamente dejan de ser en los hechos "atípicas", salvo para ciertas conceptualizaciones jurídicas clásicas que estiman que la norma legal es independiente de la realidad de los mercados de trabajo.

Por lo tanto, se trata de identificar un estatus contractual laboral apropiado a una realidad ya instalada y buscar las formas de regulación que garanticen sus derechos. Entre algunas de las sugerencias en debate, se ha considerado la posibilidad de formas contractuales "anualizadas", esto es, que trabajadores temporales puedan disponer de un contrato anual en que se especifique los períodos en que efectivamente realizarán actividades productivas, pero al mismo tiempo otorgándoles una seguridad de recontractación con el mismo empleador, durante las distintas temporadas en el año. Ello les permitiría un mejor acceso a los sistemas de seguridad social y también un horizonte más seguro de empleo.

- *Mayor integralidad en los mecanismos de reparaciones económicas por despido.*

La idea es que además de la retribución pecuniaria por tiempo de servicio, estén asociados a beneficios tales como acceso a capacitación y a servicios de salud mientras se encuentren desempleados. De lo que se trata es de asegurar que la mayor flexibilidad que pueden requerir las empresas para adecuar la dotación de las empresas a los cambios técnicos y a los ajustes de mercado, cuando ocurra, proporcionen a los trabajadores, eventualmente afectados por despidos, protecciones para una mejor movilidad en el mercado de trabajo.

Se plantea también nuevos diseños institucionales que combinen las indemnizaciones económicas con otros recursos públicos y privados que permitan garantizar a los trabajadores, a lo menos, ingresos por un período de tiempo que se corresponda con el tiempo promedio de búsqueda de nuevo empleo.

En Chile se ha implementado, en esta línea, un Seguro de Desempleo, organizado y financiado en forma Tripartita, que cubre cinco meses para la búsqueda de empleo.

Los temas mencionados anteriormente tienen por objeto enfrentar la cuestión de los derechos fundamentales en el trabajo, considerando las nuevas formas de organización del mercado laboral, así como las características de una economía sometida a ciclos de mercado a menudo cambiantes, propios de su inserción abierta a la economía global.

- *Programas de capacitación y formación profesional.*

Se trata de establecer sistemas privados y públicos, con vinculación directa a las actividades productivas y orientados preferentemente a la reconversión de competencias técnicas de los trabajadores y a la elevación permanente de las calificaciones profesionales en un sentido de polivalencia.

La experiencia vivida en Chile, ha mostrado que en un mercado de trabajo, con alta movilidad de la fuerza laboral es importante dotar a los trabajadores de competencias que les permitan un mayor grado de "empleabilidad". Esto es, que cuenten con las capacidades para movilizarse en un mercado de trabajo que requiere aptitudes profesionales polivalentes.

- *Flexibilidad pactada.*

Conjuntamente con la necesidad identificada de ofertar instrumentos de protección cuando se producen despidos por ajuste de mercado, así como mecanismos contractuales para las nuevas formas de trabajo, se ha considerado que resulta necesario avanzar en otras formas innovativas que, cuando se presenten situaciones de ajuste de mercado, permitan disponer de mecanismos en que el ajuste no se realice necesariamente recurriendo al despido de trabajadores.

Entre ellas se ha comenzado a discutir la posibilidad de la suspensión temporal de los contratos, la redistribución de las jornadas de trabajo, la reducción de jornadas etc., otorgando a la negociación colectiva un papel central en la identificación de estos mecanismos y haciéndolos

objeto de acuerdo entre la parte sindical y empleadora. La idea es garantizar que trabajadores y empleadores puedan analizar conjuntamente las respuestas frente a eventuales situaciones de ajuste y concordar preventivamente, vía convenciones colectivas, mecanismos que permitan transitar tales etapas de ajuste conservando al máximo la dotación de trabajadores.

La importancia de situar la identificación de estos mecanismos en el contexto de la negociación entre las partes, tiene entre otras finalidades, prevenir su utilización espúrea, al situarlas en el campo de la tutela colectiva.

- *Intermediación y certificación de competencias.*

Otra de las iniciativas que se han desarrollado y que se busca perfeccionar es el establecimiento de sistemas de intermediación e información sobre las oportunidades del mercado de trabajo y de las ofertas de capacitación, a través de un sistema público y privado que permita acceder a los trabajadores a una base informática de las posibilidades de empleo que existen en las distintas áreas de la actividad económica en todo el país.

Más recientemente se ha comenzado a examinar la importancia de establecer sistemas público-privados de certificación de competencias profesionales, de manera tal que los empleadores puedan disponer de una información estandarizada acerca de las características profesionales de los trabajadores. Ello permitiría un mejor conocimiento de la calidad técnico profesional de la fuerza de trabajo y colaboraría a relacionar mejor la oferta y demanda de trabajo a nivel nacional.

## – Remuneraciones e ingresos

En este campo, uno de los puntos centrales que viene desarrollándose en el debate de los actores públicos y sociales en la experiencia chilena, como en otros países, ha sido que la necesidad de elaborar políticas destinadas a la identificación de instrumentos que colaboren a perfeccionar las condiciones que ofrece el mercado de trabajo, en función de garantizar una adecuada relación entre ingresos y productividad.

Esta relación entre ingresos y productividad ha sido identificada como uno de los aspectos fundamentales para lograr una coherencia entre la política laboral con la política macroeconómica.

La experiencia vivida en Chile hasta mediados de los ochenta mostró que la simple rebaja de los costos laborales, así como la desregulación de los sistemas de despido, no constituían instrumentos eficaces para articular armoniosamente el crecimiento económico con las exigencias de competitividad internacional. La evidencia demostró que la potencialidad competitiva de una economía abierta no se sustentaba en el largo plazo en una obra de mano barata y fácilmente prescindible, sino que en una fuerza de trabajo entrenada para elevar la productividad. En consecuencia, asociar las retribuciones económicas de los trabajadores a los ritmos de la productividad constituía una exigencia para un desarrollo sostenido. Ello no sólo porque permitía competir mejor en un sentido estrictamente económico, sino también porque aseguraba que los trabajadores se sintieran incorporados a los resultados positivos de una economía competitiva, a la vez que también estuviesen en condiciones de enfrentar con base a indicadores objetivos los distintos ciclos de éxito o de retroceso que caracterizan a las economías abiertas como la chilena. De este modo, la cuestión de las remuneraciones podía ser vista no solamente como un derecho justo al esfuerzo realizado, independiente de la capacidad económica de la sociedad, sino también como una variable cuyo ritmo de avance estaba vinculado a las posibilidades reales de la economía global y de las empresas.

Algunos de los temas de política a promover en el sentido expuesto, y que han venido formando parte del debate entre los actores públicos y sociales y en la OIT, son los siguientes:

- *Salarios y productividad en la negociación colectiva*

Garantizar que el tema de asociar la determinación de salarios a productividad constituya un punto central en los procesos de negociación colectiva a nivel de empresa. Asimismo, en aquellos niveles en los cuales cierto tipo de salarios se definan a nivel macro, la evolución de la productividad media de la economía nacional constituya un indicador fundamental para las decisiones salariales.

En este mismo campo se está examinando las ventajas de establecer la posibilidad de contratos colectivos de mediano o largo plazo (es decir, superiores a uno o dos años). La idea ha surgido por la constatación que las economías de libre mercado están a menudo marcadas por ciclos de expansión y de contracción, por lo cual contratos colectivos de largo plazo pudieran ser instrumentos eficaces para establecer mecanismos de prevención frente a tal

situación. Por ejemplo, un contrato colectivo de largo plazo podría establecer indicadores relacionados a los ciclos de crecimiento y decrecimiento, a las variaciones de productividad media de la economía o a otras variables, tanto macro como micro y, sobre esta base, establecer criterios para definir la determinación de los salarios. Se trata, en definitiva, de asociar los salarios a la evolución de los ciclos económicos.

- *Una política de salario mínimo nacional*

Se ha planteado también examinar la conveniencia de considerar "rangos" en que en vez de establecer montos fijos por un período válidos para todos los sectores laborales, éstos puedan variar en función de los distintos estratos que acceden al mercado de trabajo. Por ejemplo, en ciclos de expansión, un salario mínimo nacional uniforme que evolucione conforme a los indicadores de crecimiento, puede constituir una medida positiva sin efectos negativos sobre el empleo. En cambio, en ciclos de desaceleración o recesión, establecer rangos de montos diferenciados, por ejemplo algo menores para quienes buscan acceder por primera vez al mercado de trabajo, puede ser eventualmente una medida favorable para limitar los efectos de desempleo sobre todo entre los jóvenes. De la misma forma, un salario mínimo menor para quienes han cumplido su ciclo laboral pero que buscan reincorporarse al trabajo, puede también ayudar a generar oportunidades de empleo para ellos.

Lo anterior puede probablemente permitir que el derecho a acceder a un trabajo pueda sostenerse y no se vea obstaculizado en situaciones de crisis.

- *Salarios asociados a desempeño.*

Asimismo, se ha constatado que una excesiva rigidez en los sistemas salariales no es siempre compatible con la generación de mejores condiciones para empleos con buenos niveles de productividad. Al respecto, se ha planteado que resultaría importante modernizar los sistemas de remuneración, examinando modalidades de salarios variables asociados a desempeño, ya sea individual, grupal o a nivel de empresas o servicios.

También ha sido objeto de los debates el promover instituciones tripartitas destinadas a producir información y recomendaciones en materia de indicadores de productividad y de innovaciones de gestión empresarial. Ello con la finalidad de que tanto trabajadores

como empleadores y el gobierno puedan disponer de referencias objetivas para trabajar sobre la base de indicadores económicos sólidos en los procesos de negociaciones salariales.

## **b) Protección social**

Adicionalmente, a las políticas de protección del empleo y los salarios que han sido antes mencionadas, ha surgido la importancia de elaborar políticas al menos en otras dos grandes áreas:

- Una de ellas se refiere a la modernización de los sistemas de seguridad social. En este punto se ha identificado la necesidad de buscar conceptos comunes acerca del papel que debe jugar, junto al sector público, el sector privado. La experiencia chilena de una economía altamente privatizada ha mostrado que la responsabilidad de la seguridad social debe ser compartida entre ambos sectores a fin de asegurar un financiamiento sólido de las prestaciones sociales y el acceso de la población a niveles básicos garantizados de las mismas. Por ejemplo, la constitución de Fondos Público Privados, cuya finalidad sea proteger los ahorros provisionales de los trabajadores, sobretodo cuando ellos se organizan con base en sistemas en que tales ahorros se invierten en instrumentos del mercado de capitales, que por naturaleza están expuestos a variaciones de rentabilidad.
- Otra área de importancia en la que se ha identificado que se requiere construir políticas, se vincula con la identificación de nuevas y más eficaces modalidades de acceso a la Seguridad Social de los sectores laborales sometidos a regímenes contractuales transitorios, parciales o de autoempleo y, en general, de los nuevos sectores que crecientemente están emergiendo bajo formas contractuales denominadas de este tipo. La experiencia chilena muestra que los sistemas clásicos de seguridad social, apropiados para trabajadores permanentes, no son adecuadas para este otro tipo de trabajadores, por lo cual es fundamental configurar mecanismos que respondan a las características laborales de estos sectores. La inexistencia de modalidades de nuevo tipo apropiadas a las formas de trabajo emergentes genera la consecuencia que estos sectores queden excluidos de los beneficios de seguridad social. En este caso, tanto la idea de los Fondos ya señalada, como las fórmulas de cuentas comunes cuando personas casadas o que constituyen hogares de hecho, trabajan

ambos, puede colaborar a que los períodos de transitoriedad contractual que pueden afectarles a uno u otro en momentos diferentes no les hagan perder acceso a los beneficios de salud u otro tipo de protecciones asociadas a la Seguridad Social.

- Conjuntamente con lo anterior, se ha venido planteando que la articulación armoniosa entre una política de liberalización económica y el bienestar laboral de los trabajadores, requiere además de los mecanismos de seguridad social, apropiadamente reformulados, diseñar una red más amplia de protección social que forme parte de ella. Esto se refiere a que los trabajadores puedan contar con capacidad de acceso a un conjunto coordinado de prestaciones en materia de salud, capacitación y formación profesional, seguros frente a situaciones de cesantía, así como políticas destinadas a protegerlos en su calidad de vida. Entre estas últimas, se han mencionado distintas posibilidades, como por ejemplo, mecanismos que permitan repactar deudas habitacionales y de servicios básicos, de modo tal que cuando se produzcan ciclos de desaceleración o recesión que afecten sus ingresos o sus empleos, estos compromisos financieros tengan la oportunidad de ser reprogramados, recuperando posteriormente, cuando la situación económica muestre mejores indicadores, los niveles de pago de este tipo de compromisos.

### **c) Derechos en el trabajo**

En esta materia la experiencia chilena y latinoamericana ha sido particularmente compleja. Como se sabe, la implementación de políticas liberales implicaron fuertes limitaciones a la libertad sindical y asociativa a la negociación colectiva.

El concepto fundamental que ha venido predominando en la práctica ha sido que el crecimiento del empleo y de las remuneraciones dependen más de la libre oferta y demanda económica y laboral, que de reglamentaciones que regulen las relaciones entre empleadores y trabajadores en el mercado de trabajo.

Sin embargo, la experiencia práctica está mostrando que una liberalización extrema del mercado de trabajo y de las relaciones laborales no necesariamente produce una adecuada asignación de los recursos materiales y humanos y que, además, no provee de mecanismos apropiados de solución de conflictos que permitan asegurar que las empresas, y en general la relación entre empleadores y trabajadores, se

desarrolle en un marco de estabilidad y de una razonable equidad. La evidencia chilena ha sido clara, en el sentido que una excesiva asimetría de poder entre las partes empleadora y laboral erosionaban la capacidad de integración social mínima que toda organización productiva requiere para funcionar con eficiencia. Asimismo, demostró que los conceptos de calidad y productividad, así como de modernización organizacional de la empresa, en ese marco de asimetría de poder, solamente podían ser percibidos en un sentido negativo por parte de los trabajadores, en la medida que aparecían como condiciones impuestas por el poder patronal y orientadas a su propio beneficio. Todo ello, fue llevando a reconsiderar la necesidad de generar mecanismos que permitieran una mayor integración social y cultural de los trabajadores a las nuevas realidades de la economía y de la empresa en el marco de liberalización y globalización. Se constató que el tema de la integración de los trabajadores a estas nuevas realidades constituía un factor de gran importancia para garantizar los resultados, tanto macro como microeconómicos, que perseguían las nuevas políticas implementadas desde los años '70.

Lo anterior, permitió que se abrieran progresivamente, a fines de los '80, pero especialmente en la década de los '90, espacios para rediscutir el papel de los sindicatos, de la negociación colectiva y de otros derechos laborales como factores contribuyentes al logro de las metas de crecimiento económico.

Al respecto, algunos de los más importantes temas puestos en debate en Chile como en otros países han sido los siguientes:

- La necesidad de ampliar el campo de acción de los sindicatos de modo tal que pudiesen superar las posiciones básicamente defensivas a que habían sido reclusos, para permitirles una acción más propositiva en las decisiones relativas a como perfeccionar los mecanismos orientados a elevar la calidad, la productividad y el diseño organizacional de las empresas. Se entendió que considerar sus puntos de vista podía mejorar la calidad de las relaciones laborales y permitir también que ellos colaboraran en el diseño de mejores formas de asociar sus retribuciones a la productividad y a la calidad de su trabajo. Este debate no fue en Chile ni es todavía algo concluido en otros países. No ha estado exento de dificultades y controversias. Con todo, pese a los limitados avances en este campo, hay que destacar, tal como lo señalamos antes, la importancia de que se está logrando identificar por diversos actores del mundo laboral que la desregulación

extrema de las relaciones laborales y la minimización del papel de los sindicatos, no constituye un factor contribuyente al buen desempeño de políticas macroeconómicas favorables a la inversión, ni a un funcionamiento adecuado de las empresas en un mercado competitivo.

- La importancia que el sindicalismo se constituya como un actor capaz de representar la diversidad de las nuevas realidades laborales, adquiriendo así una capacidad mayor para expresar la creciente heterogeneidad que presenta el actual mundo de trabajo, es otro tema de gran relevancia. Se ha venido planteando que la idea clásica de representar al mundo de trabajo como una realidad única debiera ser repensada por los sindicalistas a favor de un nuevo concepto que otorgue una relevancia cada vez mayor a las realidades del lugar de trabajo.

Lo anterior implica asumir decididamente el principio de libertad sindical, esto es, que los trabajadores puedan organizarse conforme a sus diferentes realidades laborales y a sus distintas visiones culturales y sociales. En una sociedad y en una economía cada vez más diversificada y cambiante, la acción sindical tiene que ser capaz de manifestar los procesos de diferenciación y el tipo de heterogeneidad e intereses que tal diferenciación produce.

- La relevancia de diferenciar los papeles que pueden jugar los distintos niveles de sindicalización es también un tema emergente de la mayor importancia. Así, se está concluyendo que los niveles federativos y nacionales (supraempresa) pueden cumplir funciones y desarrollar objetivos de carácter más general que permitan establecer parámetros orientadores y líneas globales de política laboral, pero dejando actuar al sindicalismo de empresa con los grados de libertad necesarios para enfrentar las situaciones específicas de su lugar de trabajo. Hoy día, a diferencia de las décadas anteriores a los años '70, la implantación de una economía liberalizada y abierta e inserta en la globalización implica, como ya se ha dicho, una alta diversificación de las realidades laborales, lo que no ocurría así en economías cerradas y orientadas hacia lo que se conoció como "industrialización sustitutiva".

- La importancia de tecnificar la acción sindical y, particularmente, su papel en las negociaciones colectivas está también presente en la agenda de los debates. Se ha llegado a la convicción cada vez más asentada que ello permite enfrentar de manera más eficaz la creciente

complejidad de la actividad económica y productiva, así como los nuevos desafíos organizacionales y de gestión de las empresas. Esta misma exigencia es válida para los empleadores, ya que una gestión que busque calidad y productividad requiere que tanto la parte laboral como empresarial actúen conforme a informaciones e indicadores objetivos y no según orientaciones puramente confrontacionales que deriven de la desconfianza entre las partes. En este aspecto, la información actualizada y permanente que compartan trabajadores y empleadores sobre las dificultades y oportunidades de las empresas se constituye en una herramienta fundamental.

- La necesidad de redefinir el contenido específico que asumen los distintos derechos laborales y las protecciones de los trabajadores en las nuevas situaciones que presenta el mundo de trabajo aparece cada vez con mayor reiteración en los estudios laborales, como en los debates entre los actores sociales y políticos. Ello se refiere al hecho que lo importante en una economía liberal eficiente, no es la limitación de derechos, sino la identificación de cómo ellos pueden ser formulados de manera innovativa conforme a los requisitos de las nuevas realidades que derivan de tal tipo de economía. En efecto, la forma concreta de definir los derechos fundamentales en el trabajo, no es necesariamente la misma en las condiciones actuales, que aquellas que caracterizaron los modelos económicos anteriores. La conclusión es que los principios en que se fundan los derechos fundamentales en el trabajo son perfectamente compatibles con las características de economías liberalizadas y que lo importante a identificar es la modalidad específica que éstos puedan adquirir en situaciones nuevas y en constante cambio. Más aún, una economía liberalizada requiere como factor de integración social un conjunto de derechos laborales bien definidos, pues de no existir ellos, el riesgo de inestabilidad y confrontación en el campo laboral puede ser creciente, lo que afecta su capacidad de desempeño exitoso en un contexto de alta competitividad como el que caracteriza hoy a las economías globalizadas.

#### **d) Diálogo social**

La experiencia surgida de estos debates y análisis en Chile como en otros países, más allá de las políticas de empleo, de la promoción de derechos y protecciones, ha revelado que el principal desafío para lograr la coherencia de la política laboral con una política económica liberal,

favorable a la inversión, que genere crecimiento y bienestar social es la capacidad de la sociedad para promover un permanente proceso de análisis y debate entre los actores sociales, políticos y gubernamentales. Un diálogo que permita enfrentar, con modalidades definidamente democráticas, la gestión así como las tensiones y conflictos propios de un proceso de profunda mutación en los esquemas de desarrollo, crecimiento y modernización de la sociedad. Un diálogo que sea capaz, por tanto, de contribuir a generar las bases de un nuevo consenso social, condición fundamental para la equidad, estabilidad, legitimidad y éxito de las nuevas formas que ha adquirido el desarrollo económico y social.

Desarrollar este diálogo puede contribuir en términos muy concretos a elaborar respuestas que fortalezcan, entre los actores sociales y los Gobiernos, consensos conceptuales y programáticos, y ofrezcan posibilidades de superar progresivamente los disensos, en materias claves como políticas de empleo, políticas de ingresos, seguridad social y participación, entre muchas otras. De este modo, puede darse un rol muy activo a los valiosos recursos intelectuales, humanos, materiales e institucionales que disponen tanto los Gobiernos como los actores sociales y políticos.

Para lograr lo anterior es necesario definir con claridad los objetivos del Diálogo Social. Asimismo, es preciso identificar como lo hemos planteado antes las materias prioritarias de tal diálogo, los procedimientos más adecuados y los requisitos para que éste opere en condiciones de equilibrio entre las partes.

- De acuerdo a lo ya previamente mencionado en los apartados anteriores, un primer objetivo es crear las condiciones para superar las desconfianzas entre los distintos actores sociales y políticos. Hay que superar la connotación altamente ideologizada que han mostrado las formulaciones teóricas y conceptuales neoliberales que han cuestionado, a menudo de manera extremadamente radical, la institucionalidad laboral precedente a los procesos de liberalización. Este ideologismo ha obstaculizado la generación de consensos sociales básicos, necesarios para que el diálogo social logre estabilidad y credibilidad.
- Un segundo objetivo se refiere a identificar claramente la conveniencia de dotar a las actividades de diálogo social de un cierto tipo de institucionalidad. En relación a este punto se han formulado al menos dos perspectivas. Una, favorable a la creación de una institucionalidad permanente del tipo de los Consejos Económico Sociales europeos.

Otra, más orientada a mantener el diálogo social en un marco institucional menos formalizado y más flexible. La primera opción se fundamenta en la idea que una alta institucionalización del diálogo social puede asegurar su estabilidad y una mayor capacidad de control de la aplicación de sus acuerdos. La segunda alternativa argumenta que una alta institucionalización puede producir la burocratización del diálogo social y que resulta más conveniente establecer solamente normas básicas de funcionamiento para éste, de modo tal que las modalidades que vaya adoptando puedan seguir más de cerca los procesos reales que se van generando en el mundo de trabajo.

La selección de una u otra posición dependería del grado de representatividad y de cultura dialogal de los actores sociales. Si existe alta representatividad y cultura dialogal no parecería necesario una institucionalidad demasiado formalizada. Por el contrario, si no existen estas condiciones, diseñar una institucionalidad más formalizada podría constituir un instrumento para promover el interés de los actores sociales a participar en un espacio que les ofrezca capacidad de interlocución bipartita y tripartita y consecuentemente incentivar sus esfuerzos de organización y representatividad, así como crear progresivamente la experiencia del diálogo social como un instrumento eficaz. Una institucionalidad más elaborada podría ser concebida también como un proceso inicial para impulsar la cultura del diálogo, pero en la medida que se produzcan avances, se ha planteado que resultaría conveniente orientarse hacia formas más flexibles y menos formalizadas, de modo tal, que sean los actores sociales mismos quienes vayan asumiendo proactivamente las responsabilidades del diálogo social.

- En cuanto a las materias de diálogo social, el debate se ha orientado a plantear la importancia de definir agendas de largo plazo. Esto permitiría identificar objetivos de nivel nacional y asumir compromisos que puedan ir siendo evaluados en el tiempo. Si por el contrario el diálogo social se concentra en agendas puramente coyunturales la probabilidad de que dicho diálogo adquiera una posición relevante como mecanismo de generación de consensos sobre las cuestiones fundamentales de la economía y desarrollo podría perderse. La experiencia en Chile parece demostrar que hay que distinguir entre la agenda propia de las relaciones laborales a nivel de empresa, donde la negociación colectiva sería el instrumento fundamental, y el diálogo social cuya agenda debiera concentrarse en materias de nivel sectorial y macrosocial.

- Por último, el diálogo social, parecería adecuado definirlo como un proceso que vaya adquiriendo distintas modalidades en el tiempo más que una institución diseñada conforme a las necesidades de un determinado momento o etapa del proceso económico social. Ello, porque como ya se ha reiterado, los procesos de las nuevas formas del desarrollo económico social son extremadamente dinámicos y sometidos a ciclos y cambios recurrentes.

A modo de síntesis final de este trabajo, quisiéramos sugerir que la cuestión de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que es la base de la noción de Trabajo Decente de la OIT, en un proceso de liberalización económica y globalización, constituye un tema que de haber sido prácticamente ignorado en la práctica en muchos países, ha ido adquiriendo progresivamente una mayor relevancia. Lo importante de esto es que tal relevancia no ha sido el resultado solamente de un debate teórico sobre los principios y de los derechos en sí mismos. Ha sido también consecuencia de las evidencias que ha mostrado el proceso económico social en concreto, en el sentido de que una política liberal macroeconómica y favorable a la inversión solamente puede ser eficaz si asume como un componente de sus propios objetivos la necesidad de una política laboral que asegure una adecuada compatibilidad entre las regulaciones orientadas a proteger el bienestar laboral y las exigencias de la competitividad y la calidad propias de una economía abierta y globalizada.

Si bien esta conclusión está siendo asumida todavía de manera paulatina y no exenta de controversias, todo indica que ella terminará por imponerse y manifestarse en el mediano y largo plazo en políticas públicas y privadas consecuentes con tal conclusión.

En este sentido, los distintos aspectos tratados en este texto, si bien se basan especialmente en la experiencia de un país – Chile –, pueden colaborar a una reflexión más amplia sobre una visión renovada y actual de los principios y derechos fundamentales en el trabajo a un nivel más amplio y regional.

## Referencias Bibliográficas

- AMADEO, E. y CAMARGO, J. (1993) "Labor flexibility, productivity and adjustment", PREALC, Santiago de Chile.
- ARELLANO, J. (1984). "Una nota sobre las causas del desempleo en Chile" en Colección de Estudios CIEPLAN, n. 14, Santiago de Chile.
- BEHAR, J. (2000). "Cooperation and Competition in a Common Market". Studies on the Formation of Mercosur, Heidelberg, New York: Physica-Verlag. 2000.
- CAUAS y SAIIEH (1979). "Política económica 1973-1979", en: Boletín del Banco Central, n. 621, noviembre, Santiago de Chile.
- COEYMANS (1989). «Allocation of resources and sectorial growth in Chile: an econometric approach». Tesis Doctoral. Magdalen College Oxford. Septiembre.
- CORTÁZAR (1983). "Wages in the short-run" en: Notas Técnicas CIEPLAN, n. 56, Santiago de Chile.
- GARCIA, N. (1991) "Reestructuración, ahorro y mercado de trabajo". Investigaciones sobre empleo, n. 34. PREALC. Santiago de Chile.
- GUGLIELMETTI, P. (Ed.) (1998). "Las Reformas Económicas y su impacto en el Empleo y las Relaciones de Trabajo". Universidad de Chile. Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- LAGOS, R. (1995). "Effects of Extreme De-regulation of the Labour Market: Chile 1974 – 1990". OIT, ETM, Documento n. Santiago de Chile.
- MELLER, P. (1984). "Análisis del problema de la elevada tasa de desocupación en Chile." En: Colección de Estudios CIEPLAN, n. 14, Santiago de Chile.
- MEZA-LAGO, C. (1999). "Market, Socialist, and Mixed Economies. Comparative Policy and Performance Chile, Cuba and Costa Rica". Johns Hopkins University Press.
- MIZALA, A. y ROMAGUERA P. (1991). "Mercado de Trabajo en Chile: ajuste, transición y desafíos futuros". Trabajo presentado en el Seminario "Instituciones Laborales frente a los cambios en América Latina", IIEL-PREALC. Santiago de Chile.
- ODEPLAN (1978). "Plan Indicativo de Desarrollo Nacional". Santiago de Chile.
- OIT (2003). "Políticas de Empleo en Chile y América Latina". Seminario en honor de Victor E. Tokman. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2003). "La Legislación Laboral de los Estados Unidos de Norteamérica y Chile". Santiago de Chile.

- \_\_\_\_\_ (2002). "Dimensión Social de la Globalización y de los Procesos de Integración". Proyecto CIMT-OIT, n. 146. Lima, Perú.
- \_\_\_\_\_ (2002). "Reformas Laborales y Procesos de Integración en los países de la OEA". CIMT-OIT, n. 147. Lima, Perú.
- \_\_\_\_\_ (2002) "Sistemas de Protección a los Desempleados en los Países de la OEA". CIMT-OIT, n. 151. Lima, Perú.
- \_\_\_\_\_ (2002) "América: El Diálogo Social y los Actuales Procesos de Cambios Económicos y Tecnológicos". CIMT-OIT, n. 153. Lima, Perú.
- \_\_\_\_\_ (1998). "Chile. Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social." Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1995) "Promover el Empleo". Memoria del Director General. Ginebra.
- OXHORN, P. and DUCATENZEILER, G. (1998) "¿What Kind of Democracy, What Kind of Market?" Latin America in the Age Neoliberalism.
- PREALC (1991). "Empleo y Equidad: el desafío de los 90", Santiago de Chile.
- RAMOS, J. (1994). "Política económica neoliberal en países del Cono Sur de América Latina, 1974-1983". Fondo de Cultura Económica.
- RIVAROLA, A. (2000). "Studying Business Associations in Latin America". Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies. Vol. XXX: 2.
- ROMAGUERA, P., BUTELMANN, A., ECHEVERRIA, C. y GONZALEZ, P. (1994). "Reformas al mercado laboral ante la liberalización de la economía: el caso de Chile". Informe Estudio Nacional. CIEPLAN, Santiago de Chile.
- VELASQUEZ, M. (1993). "(Des)regulación del Mercado de Trabajo en Chile en Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina". Instituto Internacional de Estudios Laborales, Serie de Investigación, Ginebra.
- WELLER, J. (2000). "Reformas Económicas, Crecimiento y Empleo. Los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe". CEPAL, Fondo de Cultura Económica.
- ZAHLER, R. (1983). "Recent Southern Cone liberalization reform and stabilization policies: The Chilean case, 1974-1982", in: Journal of Inter-American Studies and World Affairs, v. 25, n. 4. Gainesville, University of Florida, School of Inter-American Studies, november.