

2722

# *Documentos Académicos / 5*

*Daniel Martínez / Luis Abugattás /  
Cecilia Garavito / Jaime Zavala*

## *Globalización y empleo en la coyuntura nacional*

Universidad de Lima  
Fondo de Desarrollo Editorial

F: 6598



Colección Documentos Académicos

Primera edición: 2002

© De esta edición  
Fondo de Desarrollo Editorial  
Universidad de Lima  
Av. Javier Prado Este s/n, Lima 33  
Apartado postal 852, Lima 100. Perú  
Teléfono 437-6767 anexo 30130  
Fax 435-3396 anexo 30139  
fondo\_cd@ulima.edu.pe  
www.ulima.edu.pe

Diseño y edición Fondo de Desarrollo Editorial

Prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación por cualquier medio sin permiso expreso del Fondo de Desarrollo Editorial.

Impreso en el Perú

19002 102

## Índice

<i>Presentación</i>	9
Víctor García Toma	
<i>La sociedad de mercado y el mundo del trabajo</i>	11
Daniel Martínez	
<i>La globalización: Un proceso social</i>	53
Luis Abugattás	
<i>Efectos en el empleo y diferencias por género</i>	61
Cecilia Garavito	
<i>Desempleo, informalidad y flexibilización de normas laborales</i>	65
Jaime Zavala	

D. DUDEA

## *Presentación*

✓ Los asistentes a la quinta Jornada de Reflexión Académica, “Globalización y Empleo en la Coyuntura Nacional”, que se realizó el 3 de octubre del 2001, participaron en la discusión de un antiguo tema a partir de la nueva perspectiva que le imprime la actual situación mundial.

Desde sus diversas posiciones Daniel Martínez (OIT), Luis Abugattás (SNI), Cecilia Garavito (PUCP) y Jaime Zavala (ex ministro de Trabajo), se encargaron de desmenuzar el problema del trabajo en la sociedad globalizada, mostrarnos los elementos problemáticos para la escena laboral y plantear sugerentes opciones de solución.

Con el objeto de que esta información esté a disposición de todos los docentes de nuestra universidad, presentamos la quinta entrega de la serie Documentos Académicos.

*Víctor García Toma*

Dirección Universitaria de  
Desarrollo y Evaluación Académica

# *La sociedad de mercado y el mundo del trabajo*<sup>1</sup>

Daniel Martínez

## **1. Las principales características del nuevo modelo de sociedad de mercado**

La construcción del Estado Social no estuvo exenta de críticas provenientes, principalmente, aunque no exclusivamente, de las filas liberales. Quizás el crítico más conocido fue Hayek. Para él, y para quienes siguen su línea de pensamiento, la libertad y la igualdad son dos conceptos contrapuestos e irreconciliables, ya que la igualdad impuesta por el Estado impide la competencia y, por lo tanto, la desigualdad no sólo es legítima, en cuanto que responde a la mayor o menor eficiencia con que cada uno hace uso de su libertad, sino que constituye un elemento esencial para el desarrollo económico. Para Hayek<sup>2</sup>, las limitaciones a la libertad (individual, de empresa, de mercado) que introducen las políticas públicas orientadas a fomentar la igualdad entre las personas, frenan el desarrollo y constituyen un peligroso derrotero hacia el socialismo y la dictadura de clase. Además, apuntaba Hayek, es imposible que el planificador tenga el cúmulo de conocimientos necesarios como para adoptar decisiones económicas eficaces. A su juicio, sólo el mercado podía cumplir tal función, si bien el

---

1 Este documento es una síntesis de diferentes capítulos del libro de Daniel Martínez y María Luz Vega R. *La globalización gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*. Madrid: Technos, 2001.

2 Hayek, F. *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial, 1995; *Los fundamentos de la libertad*. Madrid: Unión Editorial, 1998; *Derecho, legislación y libertad*. Madrid: Unión Editorial, 1982-1994; *La fatal arrogancia*. Madrid: Unión Editorial, 1990.

economista alemán reconocía que era admisible una intervención del Estado en el mercado, siempre que se limitase sólo a garantizar una cierta protección social a los grupos más desprotegidos.

Otros economistas ahondaron en las críticas de Hayek. Desde la izquierda, James O'Connor<sup>3</sup> apuntaba que el Estado Social resulta imposible en cuanto no es capaz de compatibilizar dos funciones antagónicas: la acumulativa, preocupada por satisfacer los intereses del capital, y la de legitimización, encargada de proporcionar a toda la población patrones de consumo, salud y educación. Para O'Connor, cumplir con las dos funciones es irracional, al hacer incoherente la estabilidad fiscal y la acumulación de capital potencialmente provechosa. La acumulación de las grandes empresas del capitalismo monopólico, señalaba, generan pobreza y desempleo, lo que obliga al Estado a desarrollar una política social compensatoria cada vez más costosa. Esto acabaría generando una crisis fiscal incontrolable y la propia autodestrucción del sistema capitalista.

También, desde la derecha, se señaló que el Estado Social era ingobernable, pues la sobrecarga de demandas sociales acumula al Estado de pedidos que resultan imposibles de responder en niveles aceptables. Así, Huntington<sup>4</sup> opinaba que la utilidad de la democracia del Estado Social aportaba demandas y presiones crecientes que pesaban sobre las estructuras políticas, dando como resultado el “decaimiento político” y los golpes militares. Por su parte, Stigler<sup>5</sup> considera que el Estado Social genera únicamente gastos públicos que benefician a la clase media, aunque se financie con impuestos dirigidos a ricos y a pobres. A su juicio, se trataba de un Estado que genera inequidad por cuanto el modelo de gasto social propio del *welfare state* genera mayor pobreza y desigualdad.

A partir de la década de los sesenta y especialmente de sus inicios, cuando surge la crisis económica, estas críticas —que desde la economía se hacen a los postulados básicos del Estado Social— toman cuerpo en nuevas políticas económicas. Las expresiones de estas políticas que resultan más conocidas y de mayor repercusión fueron las de los gobiernos del presidente Reagan en los Estados Unidos de América y de la primera ministra

---

3 O'Connor, J. *The Fiscal Crisis of The State*. New York: St. Martin's Press, 1972.

4 Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Society*. New Haven: Yale University Press, 1968.

5 Stigler, G. “Director's Law of Public Income Distribution”. *Journal of Law and Economics*, 13, 4, 1979, pp. 1-10.

Thatcher en el Reino Unido, políticas que se basaban en tres grandes principios económicos.

En primer lugar, la necesidad de una *política monetaria rigurosa*, evitando el despilfarro del dinero público y el recurso por parte del Estado a créditos otorgados por los bancos centrales sin el debido respaldo económico y con los lógicos efectos perversos sobre la inflación y la inversión.

En segundo lugar, *el privilegio de la economía de la oferta*, según el cual toda oferta crea su propia demanda, de manera tal que no se justifica una intervención del Estado para generar una demanda reactivadora de la economía, ya que, a la larga, dicha intervención no hace más que distorsionar el propio funcionamiento del mercado.

En tercer lugar, *la teoría de la elección pública*, según la cual, por más grandes que sean las fallas del mercado, nunca serán tan grandes como las fallas del Estado. La teoría de la elección pública está estrechamente vinculada con lo que se denomina *la soberanía del consumidor*.

Ahora bien, las críticas al modelo de Estado Social no se reducían al ámbito de la teoría económica, sino que en el fondo, todas ellas, se sustentan en una crítica al principio de la seguridad individual y colectiva como elemento central del Estado Social, e incluso en una asunción de la inseguridad como elemento fundamental del nuevo orden y, por lo tanto, como elemento sustantivo de éste. Mientras que la seguridad personal frente a los riesgos del futuro, que no resulta del éxito alcanzado mediante el esfuerzo propio, no hace sino desalentar dicho esfuerzo; la inseguridad obliga a las personas a esforzarse más y, por tanto, las conduce a ser más competitivas, más aún cuando, según las previsiones del Grupo de Fairmont, en el futuro próximo sólo se requerirá el 20% de la población activa para sostener la economía mundial. En esta pugna, unos ciudadanos tendrán éxito y otros no; pero, se argumenta, incluso en este caso los perdedores serán menos que los que habría en un sistema en el que un Estado benefactor trata de ayudar a los perdedores, acentuando por este medio la dependencia del ciudadano respecto de las dádivas de un Estado benefactor y asistencialista, restando eficiencia al sistema económico y social y retardando el desarrollo.

No es extraño, entonces, que, asumida la inseguridad ante los riesgos como un valor, el asalto al Estado Social haya transitado, como se verá más adelante, a través de políticas sociales que, en el fondo, se orientan a restringir las seguridades otorgadas generosamente por el Estado a través de esquemas de protección en materia de salud, educación, trabajo, etc. (es decir, los diferentes mecanismos de solidaridad sistémica). Esta concep-

ción se basaba en que la reducción de la seguridad personal debía facilitar la competencia individual y, con ello, el progreso.

Adicionalmente a estas críticas contra los principales postulados del modelo económico y contra la excesiva seguridad y protección que otorgaba el Estado a los ciudadanos, la crítica al Estado Social se basaba también en la evidencia empírica de la existencia de problemas concretos que, en su argumentación, no podían ser solucionados por éste, por cuanto era su propia naturaleza la que generaba dichos problemas. Se mencionaba, principalmente, el despilfarro del dinero público y sus efectos sobre, por una parte, la generación de competitividades espurias, incapaces de mantenerse en condiciones de competitividad internacional y, por otra, el mantenimiento de un amplio grupo social (integrado en su mayoría por personas pobres) que carecía<sup>6</sup> de alicientes para ser más productivo, ya que el asistencialismo del Estado Social le garantizaba su subsistencia sin necesidad de mayor esfuerzo de su parte.

Por el contrario, Hirschman<sup>6</sup> atribuye la crisis del Estado de Bienestar (o Estado Social) a su propio crecimiento: el aumento de la oferta de servicios como la salud y la educación provocaba una desmejora de su calidad, aunque ésta (la menor calidad) era un hecho que se podía superar en el mediano y largo plazos. La demanda por buenos servicios seguía creciendo y no siempre la oferta pública respondía adecuadamente al tipo de demandas ciudadanas. El resultado, señala Hirschman, habría sido un cierto “desencanto” de los ciudadanos con el Estado de Bienestar, desencanto agudizado por el aumento del desempleo y la aplicación de políticas fiscales restrictivas del gasto social.

Haveman<sup>7</sup>, por su parte, considera, utilizando una metodología de costo-beneficio, que el agotamiento del Estado Social se debió a que los costos aumentaron más que los beneficios, dificultando la propia sostenibilidad del sistema. En materia de beneficios menciona las seis siguientes: reducción de la incertidumbre, expansión del capital humano, reducción de las desigualdades en la distribución del ingreso, estabilidad macroeconómica, incentivos al cambio tecnológico y aumento de la cohesión social. Los costos serían: reducción de la productividad, menor ahorro privado, aumento de los costos administrativos, pérdida de soberanía por parte de

---

6 Hirschman, Albert O. “The Welfare State in Trouble: Systemic Crisis or Growing Pains”. *American Economic Review*, 1980.

7 Haveman, Robert. “Does the Welfare State Increase Welfare?”. *Economist* 4, 1986.

los consumidores y aumento de la informalidad o, en Europa, de la economía sumergida.

Merkel señala, a su vez, cuatro causas específicas de la crisis del Estado de Bienestar (y de la propia socialdemocracia)<sup>8</sup>: a) el fin de los keynesianismos nacionales a manos de la globalización de la economía y la integración de los mercados; b) los cambios en la estructura ocupacional, reduciéndose el peso de los obreros industriales; c) la aparición de nuevas demandas (los bienes posmateriales) y valores sociales (autonomía social, igualdad de sexos, defensa del medio ambiente) a los que el Estado Social no logró responder adecuadamente; d) el envejecimiento del discurso político socialdemócrata.

Las críticas a los postulados del modelo de Estado Social, las causas objetivas en los que estas críticas se sustentaron, así como la propia pérdida de dinamismo del Estado Social (en la línea de análisis de Mishra), condujeron a un cuestionamiento de gran parte de la institucionalidad generada por el Estado Social, cuestionamientos que fueron particularmente fuertes en Europa occidental y en América Latina, por más de que en esta última región no se pueda hablar de un Estado Social *strictu sensu*, excepto en los casos de Costa Rica y Uruguay y, en menor medida, en Argentina y Chile.

En Europa, la crítica a las instituciones se ha centrado en los sistemas de negociación colectiva y de protección, y más específicamente en la seguridad social y en los sistemas de ayuda al desempleado.

En los Estados Unidos de Norteamérica la crítica se enfocó a los sistemas de subsidio a las familias pobres, en especial el *medicaid* y las ayudas a las familias con hijos y que estuvieran en condiciones de pobreza.

En América Latina las críticas a la institucionalidad del modelo de Estado protector se han centrado en la excesiva protección que la ley otorga a los trabajadores (estabilidad laboral, restricciones al despido, altas indemnizaciones, etc.) y también en el funcionamiento de la seguridad social (salud y pensiones), no así en la protección al desempleado, ya que este sistema no existe en la región salvo muy limitadamente. Adicionalmente, se ha criticado muy fuertemente la excesiva intervención del Estado en el funcionamiento de los mercados para promover la sustitución de importaciones (aranceles, subsidios públicos a los precios de determinados bienes y servi-

---

8 Merkel, Wolfgang (Hrsg). *Entre la modernidad y el postmaterialismo. La socialdemocracia europea a fines del siglo XX*. Madrid, 1994.

cios, gestión de la tasa de interés y del tipo de cambio mediante intervenciones del Banco Central, estabilidad en el empleo, etc.).

Sin embargo, el cuestionamiento al Estado Social no sólo se basó en una crítica a sus postulados y al funcionamiento de determinadas instituciones creadas por éste, en especial las instituciones de protección social, sino que aprovechó, además, las circunstancias políticas creadas, primero, por el derrumbe de las repúblicas soviéticas y, después, por la crisis económica en los países del sudeste asiático.

La quiebra del modelo soviético fue interpretada como el mejor ejemplo de la absoluta ineficiencia del Estado interventor y, en consecuencia, se propuso a las nuevas repúblicas emergentes un modelo basado en una reducción drástica del papel del Estado en la liberalización de los mercados y en un desmantelamiento de los pocos esquemas de protección social que habían sobrevivido a la crisis terminal de los regímenes comunistas.

La crisis del sudeste asiático, por su parte, fue interpretada no como resultado del mal funcionamiento de los esquemas de protección (prácticamente inexistentes), sino del mal funcionamiento de los mercados, en especial del mercado financiero, que, en muchos casos por razones políticas, había otorgado créditos sin las debidas garantías, y del mercado cambiario, con monedas nacionales sobrevaluadas por efectos del enorme flujo de recursos externos.

Ahora bien, aun cuando las circunstancias políticas en la Europa oriental y las económicas en los países del sudeste asiático facilitaron la expansión en esas áreas de las propuestas neoliberales, cabe preguntarse qué hizo que las críticas a los postulados básicos y al funcionamiento de importantes instituciones del Estado de Bienestar tomaran cuerpo en Europa occidental y en América Latina en la década de los ochenta y no antes o después de esa fecha.

Sobre este particular, los datos disponibles muestran una suerte de agotamiento del ciclo económico y de desorganización del sistema de protección. En el caso de Europa, los principales indicadores económicos y sociales señalan que durante la primera mitad de la década de los ochenta, el PIB y la productividad crecieron a tasas anuales muy modestas: entre 1% y 1,8% el PIB y entre 1% y 2% la productividad, mientras que la inflación se disparó a niveles anuales de entre 4% y 14%. Dado que a pesar de este escaso dinamismo en materia de crecimiento, los salarios reales, a diferencia de Estados Unidos, aumentaron a tasas anuales significativamente altas, entre 4% y 16%, y el déficit fiscal se elevó llegando a representar entre un 2% y un 16% del PIB, el efecto sobre el nivel de empleo fue in-

mediato, aumentando la desocupación de niveles del orden de entre 3% (Alemania) y 11% (España) en 1980, hasta niveles en 1990 del orden del 6% en Alemania, 16% en España, 9% en Francia, 11% en Italia y 7% en los Países Bajos. Al alto desempleo se unieron los problemas cada vez mayores para financiar la seguridad social, que requería de aportes del sector público cada vez mayores, incrementando el déficit fiscal.

En el caso de América Latina, el profundo deterioro económico y social durante la década de los ochenta muestra claramente el agotamiento del proceso de sustitución de importaciones y la necesidad de, además de una mayor disciplina fiscal, una mayor apertura externa de las economías como único medio para cerrar la grave brecha en el sector externo, creada principalmente por la abultada deuda externa, tanto pública como privada. Así, durante el período 1980-1990 el PIB de la región aumentó a la muy modesta tasa anual de 1,2% mientras que la inflación promedio durante el período alcanzó el 412% anual (679% en el segundo quinquenio de la década). El empleo urbano, por su parte, aumentó en sólo 0,8% al año, lo que hizo que, dado que la fuerza de trabajo aumentó a una tasa anual mayor, el desempleo urbano aumentase de un 6,7% de la PEA urbana en 1980, a un 10,1% en 1985, reduciéndose a algo más de 8% en los años entre 1987 y 1990. Los salarios reales, por su parte, se redujeron en un 32,5% en 1990 respecto de 1980 (una contracción promedio del 3,9% anual) y los salarios industriales en un 15,4% en los mismos años (una reducción del orden del 1,7% al año).

Ahora bien, adicionalmente al relativo agotamiento del modelo de desarrollo económico impulsado por el Estado Social, el asalto a éste se ve facilitado por la conjunción de otros factores. Uno de ellos es el cambio demográfico que se produce en los países más desarrollados (bajas tasas de natalidad y aumento de la esperanza de vida), lo que afecta principalmente el financiamiento de los sistemas de protección social, en especial los de salud y pensiones.

Otro factor importante es el aumento del flujo de emigrantes (no siempre legales) de los países empobrecidos del Sur (África, especialmente) y del Este (ex repúblicas soviéticas) hacia los países ricos de Europa occidental, y desde Asia y América Latina hacia Estados Unidos y Canadá.

Un factor adicional especialmente importante es la aparición de nuevas redes de comunicación global, algunas de ellas (como internet) fuera del control regulador de los estados.

Finalmente, el aumento de la actividad económica financiada con dinero ilegal proveniente del narcotráfico y de la evasión de impuestos tiene sin

duda, por sus extraordinarias dimensiones, una importante influencia en el fuerte aumento del comercio y de las inversiones en los últimos años.

En base a las críticas antes señaladas, a la evidencia de la crisis económica en curso en esos años y a la conjunción de los factores antes señalados, es por lo que, a fines de la década pasada y principios de la presente, se abre paso en Europa occidental y en América Latina<sup>9</sup> una propuesta que, orientada inicialmente a la estabilización y reestructuración económica, constituye en su desarrollo un nuevo modelo en el que la sociedad es puesta al servicio del mercado.

El nuevo modelo presenta las siguientes características principales.

- Primero, la reestructuración de la economía y de los sistemas de protección social, así como la redefinición del papel económico del Estado, reestructuración económica que se basa principalmente en una profunda liberalización de los mercados, incluido el de trabajo, así como en una mayor integración de los mercados nacionales al mercado internacional.
- Segundo, aun cuando el nuevo modelo promueve la libre circulación de bienes, servicios y capitales, no ocurre lo mismo con la libre circulación de personas, que propugna limitar.
- Tercero, la integración de los mercados y la libre circulación de bienes, servicios y capitales, se sustenta, más que nunca, en el extraordinario desarrollo de los medios de comunicación. Sin embargo, a diferencia de la primera revolución de las comunicaciones, en la que el objetivo principal era comunicar personas, en esta segunda revolución el objetivo primordial es “transmitir progreso”.
- Cuarto, la liberalización de los mercados ha facilitado la expansión de las transacciones de dinero de origen ilegal, las que constituyen hoy día una parte importante de los flujos de comercio e inversión y, por lo tanto, contribuyen significativamente a la financiación del modelo.

Usualmente, los defensores del nuevo modelo ponen el énfasis casi exclusivamente en el primer y tercer elemento de los señalados. Es lo que se denomina “nueva economía”, caracterizada por un crecimiento sin inflación, por aumentos sostenidos de la productividad basados principalmente en un constante desarrollo de la tecnología, especialmente la de in-

---

9 En Chile el proceso se inicia a principios de la década de los ochenta.

formación y comunicación, y por el constante aumento de los intercambios comerciales y el movimiento de capitales, especialmente los que se dirigen a inversiones de cartera a través de las bolsas de valores.

## **2. Los efectos sociolaborales de las reformas "modernizadoras" en América Latina**

El desmantelamiento de los antiguos sistemas de solidaridad sistémica (que no es un resultado indeseado de la aplicación del modelo sino un objetivo buscado y resultante de la asunción de la "inseguridad" como nuevo valor social que promueve la competencia y la competitividad), se manifiesta principalmente en la individualización, en muchos países de la región, de los sistemas de pensiones y, en unos pocos, de los de salud, así como en un real desinterés en crear nuevos sistemas de protección al trabajador desempleado.

La profundización de la exclusión social se refleja no sólo en la reducción de la cobertura de los sistemas de protección social, sino también en el aumento del desempleo, de la pobreza (en términos absolutos, aunque no relativos) y en la mayor concentración del ingreso nacional.

— El desempleo urbano en la región, que al inicio de la década de los noventa afectaba al 5,7% de la PEA, afecta ahora al 9%. De igual modo, si al inicio de la pasada década eran pobres 200 millones de personas ahora lo son 220 millones<sup>10</sup>.

En cuanto a la distribución del ingreso, un dato relevante al respecto es el de la participación del 40% de la población de menores ingresos en el ingreso total. Tomando como ejemplo para América Latina a Argentina, Colombia y México, se observa<sup>11</sup> que dicho 40% se apropiaba del 18% del ingreso total en Argentina en 1953 y de sólo el 14% en 1994. Similar comportamiento se observa en Colombia, 20% en 1938 y 18,7% en 1993, y en México, 12,6% en 1950 y 12,7 en 1992. Es decir, el 40% más pobre tiene en la actualidad una participación en el ingreso total igual o menor que la que tenía 50 o 40 años atrás.

Pero la situación es más grave aún si se examina la participación del 20% más pobre en el ingreso total. En Brasil, el porcentaje de participación llega

10 OIT. *Panorama laboral de América Latina y el Caribe. 2000*. Lima, diciembre del 2000; y Cepal. *Panorama social*. Santiago, 2000.

11 Léase Thorp, Rosemary. *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

en la actualidad a solo el 2,5%, en Chile al 3,5% y en México al 3,6%<sup>12</sup>. Es cierto que el gasto social público orientado hacia los sectores de más bajo ingreso permite en estos países incrementar el ingreso de las familias entre un 1% y un 2% del PIB. Sin embargo, la alta concentración del ingreso en los sectores de quintil superior sigue siendo evidente.

La pobreza, por su parte, se redujo del 41% de los hogares en 1990 al 36% en 1997. Sin embargo, se estima que en la actualidad (2001) podría haber remontado a niveles cercanos al 45% como consecuencia de la profunda recesión económica y al aumento del desempleo en los años 1999 y 2000, recesión y alto desempleo que aún se mantiene en Argentina, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela.

En lo que a los resultados de la reforma de la legislación laboral y de la protección social se refiere, éstos son, para el caso de América Latina, en su mayoría, aunque no exclusivamente, negativos: a) contracción del crecimiento del empleo formal y de calidad, b) traslado de empleos del sector moderno al informal, c) precarización del empleo asalariado resultante del aumento de la proporción de asalariados con contrato temporal y sin protección social, d) bajas tasas de crecimiento de la productividad de la fuerza de trabajo, salvo excepciones como Argentina y Chile, e) debilitamiento de las organizaciones de los actores sociales y de los mecanismos de relación entre ellos (incluida la negociación colectiva), lo que afecta a la cohesión social y f) mantenimiento de una baja tasa de cobertura de la seguridad social.

Con relación a la *generación de empleo y su calidad* tras la reforma laboral, las diferentes investigaciones realizadas para medir el impacto de la reforma laboral sobre el empleo muestran que es imposible determinarlo con claridad.

Así, los estudios de la OIT<sup>13</sup> muestran que no es posible probar que el aumento del empleo urbano<sup>14</sup> en la región tras la reforma laboral (2,9%

---

12 PNUD. *Superar la pobreza humana*. Nueva York: PNUD, 2000.

13 Farné, S. "El efecto empleo de la Ley 50". Mimco. Bogotá: OIT, 1999.

Chacaltana, J. "Los costos laborales en el Perú". *Inseguridad laboral y competitividad: modalidades de contratación*. Lima: OIT, 1999.

14 Los datos sobre empleo y desempleo rural en América Latina no son, en general, confiables, debido a los problemas de medición que existen en el sector agropecuario. Por ello, los datos que se presentan en esta sección se refieren siempre a la PEA y al empleo en los sectores urbanos.

anual en el período 1990-1998; tasa inferior a la de 3,1% de crecimiento de la PEA) se deba a ésta, ya que en ese mismo período se produjeron cambios estructurales (apertura de la economía y liberalización de los mercados, principalmente), que podría haber influido en el comportamiento del empleo, mucho más de lo que influyó la propia reforma.

De hecho, durante ese período el empleo en el sector estructurado de la economía aumentó a una tasa del 2,8% anual (todo ello en el sector privado, ya que el sector público redujo el nivel de empleo), mientras que en el sector no estructurado, en el que la aplicación de la normativa laboral es muy limitada, aumentó en un 3,9%, con los consiguientes efectos negativos sobre la productividad media y la calidad del empleo agregado.

Así, la participación del empleo informal en el empleo total alcanzaba en 1998 el 47,9%, dos puntos y medio por ciento más que el 44,4% de 1990<sup>15</sup>. Ello se debe a que 6 de cada 10 de los nuevos empleos urbanos generados en el período pertenecen al sector informal.

El análisis de la generación de empleo en los sectores estructurado y no estructurado muestra que:

... de los nuevos empleos en el sector no estructurado generados durante el período, un 34% pertenece al segmento de microempresas y el restante 66%, que corresponde al segmento tradicional de este sector, se distribuye entre trabajadores por cuenta propia (48%) y servicio doméstico (18%). En cuanto al sector estructurado, los datos de creación de nuevos empleos en el sector moderno privado durante el mismo período revelan que la participación de las empresas grandes alcanza al 43%, en tanto que el aporte de las empresas medianas y pequeñas llega a 32% y 25%, respectivamente. El sector público no contribuyó a la generación neta de empleo en la región<sup>16</sup>.

Por último, el porcentaje de puestos de trabajo “de calidad”, esto es, con un nivel aceptable de remuneraciones y condiciones adecuadas de contratación y protección social, se reduce de 46,4% en 1990 a 42,4% en 1998, y se concentra en el sector estructurado. Las cifras muestran, además, que de cada 10 nuevos empleos generados en el período 1990-1998, sólo tres fueron de buena calidad.

Además, debido a que el empleo total urbano ha crecido durante el período a una tasa (2,9% anual) inferior a la de la PEA no agropecuaria (3,1%

---

15 OIT. *Panorama laboral de América Latina y el Caribe 99*. Lima: OIT, diciembre de 1999.

16 *Ibidem*.

anual), el desempleo urbano ha aumentado en la región, pasando del 8,2% en 1990 a 10,8% en 1999. En la actualidad, las tasas de desempleo en Argentina, Ecuador, Colombia y Venezuela oscilan entre un 15% y un 20% de la PEA urbana.

En cuanto a la *productividad laboral*, ésta creció en la región a una tasa anual de sólo 0,3% en el período 1990-1998, debido tanto a un bajo crecimiento económico (3,1% anual) como a una tasa de crecimiento del empleo del orden del 2,9% anual, el que, como se ha señalado, se sustentó principalmente en empleos de mala calidad en el sector no estructurado de la economía. En toda la región, los únicos países que muestran un crecimiento relativamente aceptable de la productividad del trabajo han sido Argentina (2,7%), Chile (3,1%) y Uruguay (1,9%).

En lo que se refiere a las *relaciones existentes entre los interlocutores sociales*, las reformas laborales han producido un serio quebranto de la representación real de los trabajadores (no parece observarse esta misma tendencia en relación con las organizaciones de empleadores, quizás porque en muchos casos se acogen al derecho de asociación previsto en la legislación civil y comercial), así como la reducción de los convenios colectivos suscritos y la población laboral por ellos cubierta.

En efecto, si bien no existen registros fiables de afiliación en la mayor parte de los países de América Latina<sup>17</sup> se observa, de forma general, una tendencia hacia su decrecimiento (salvo raras excepciones, la tasa promedio es inferior al 10%), en especial, si se considera que desde hace más de nueve años todos los países –menos Cuba– cuentan con contextos de democracias formales. Así, por ejemplo, países como México o Venezuela que han presentado tradicionalmente fuertes organizaciones sindicales (con carácter de centrales casi únicas), han visto disminuidos sus índices de afiliación de forma progresiva en más de un 6% en los últimos años.

Con relación a la negociación colectiva y sin perjuicio de los temas relativos a la duración de los convenios y a su eficacia, se observa asimismo un descenso sintomático relacionado con las modificaciones legislativas. En el Perú, por ejemplo,<sup>18</sup> el número de trabajadores cubiertos por los con-

---

17 Véase OIT. *El trabajo en el mundo: relaciones laborales, democracia y cohesión social 1997-1998*. Ginebra: OIT, 1999, pp. 251-255.

18 Rueda-Catry, Sepúlveda, J.M. y Vega-Ruiz, M.L. "Tendencias y contenidos de la negociación colectiva. Fortalecimiento de las organizaciones sindicales en los países andinos". *Documento de trabajo 88*. Lima, 1988.

venios descendió entre 1991 (fecha de la primera reforma) y 1996 en más de un 20%. En Venezuela, el número de convenios suscritos descendió de 1.139 en 1992 a 485 en 1997, cifra suficientemente explicativa<sup>19</sup>. En Argentina, la cifra de convenios suscritos por sector disminuyó fuertemente en los últimos 10 años (en 1998 el 64% de los contratos suscritos eran de empresa). Por su parte, en Chile, sólo 26% de las empresas registraron negociaciones colectivas en el período de 1994 a 1999, descendiendo su cobertura de un 13,3% de total de la PEA en 1990 a un 10,6% en 1998<sup>20</sup>.

En lo que atañe a los resultados de las *reformas de la seguridad social*, y más específicamente al sistema de pensiones, Mesa-Lagos<sup>21</sup> ha puesto de relieve el limitado éxito en lograr los objetivos planteados por la reforma, concretamente la ampliación de la cobertura del sistema, la uniformización de las condiciones de acceso y la eliminación de los privilegios, la mayor libertad de elección y la mayor competencia entre las empresas que administran el sistema, la dinamización del mercado de capitales y el aumento del ahorro interno y, finalmente, la mejor distribución del ingreso y la reducción de las desigualdades entre los sexos.

Mesa-Lagos señala que los estudios realizados demostraron que:

... es incorrecto suponer que la propiedad de la cuenta de capitalización individual y la estricta relación entre las contribuciones y las pensiones en el nuevo sistema provee incentivos para que los trabajadores se registren, paguen puntualmente sus contribuciones y declaren su ingreso salarial total;

es decir, que es incorrecto suponer que el nuevo sistema incentiva un aumento de la cobertura del sistema de pensiones. De hecho, las tasas de cobertura (en relación con la PEA) siguen siendo casi las mismas que con el sistema antiguo, y oscilan entre un mínimo de 45% en Perú y un máximo de 67% en Uruguay.

Por otra parte, según el mismo autor, la uniformización de las condiciones de acceso y la eliminación de regímenes de privilegio son ciertas sólo parcialmente, ya que si bien los costos se han reducido en todos los países en los que se ha realizado la reforma, esto se debe precisamente al endurecimiento de las condiciones de acceso al nuevo sistema. De igual mo-

---

19 Rueda-Catry y otros. Op. cit.

20 Rosenbaum, Jorge. *Tendencias y contenidos de la negociación colectiva en el Cono Sur*. Lima: OIT, 2000.

21 Mesa-Lagos, C. Op. cit.

do, no está claro que su creación le permita al Estado liberar recursos (que antes dedicaba a cubrir los déficit del sistema tradicional) y destinarlos a subsidiar a los pensionistas de bajos ingresos. De hecho, en cinco de los ocho países con reforma se están utilizando cuantiosos recursos fiscales para consolidar el nuevo sistema de capitalización individual, que precisamente cubre a trabajadores con ingresos medios y altos.

En cuanto a la mayor libertad de elección y mayor competencia, Mesa-Lagos demuestra que la mayor afiliación a una determinada empresa administradora de fondos de pensiones no depende tanto de la calidad y costo del servicio que ésta presta, como de las buenas estrategias de publicidad y marketing.

Tampoco la dinamización del mercado de capitales, la alta rentabilidad de los fondos y el aumento de la tasa de ahorro interno es un presupuesto que se cumpla a rajatabla. De hecho, se observa que, si bien eso es lo que ha ocurrido en Argentina y Chile, no sucede lo mismo en los demás países en los que se ha hecho la reforma. La razón estriba en el tamaño del mercado de capitales, es decir, que el que estos presupuestos u objetivos de la reforma se cumplan depende, no tanto de la reforma en sí misma sino más bien del tamaño del mercado interno de capitales.

Además, las estadísticas oficiales muestran en todos estos países una regresión en la estructura de distribución del ingreso. Tampoco se han logrado reducir las desigualdades entre sexos, en lo que a pensiones se refiere, dado que el monto de éstas depende de los recursos ya capitalizados y del estimado de años durante los que se percibirá la pensión. Dado que en la totalidad de los países considerados la esperanza de vida de las mujeres es mayor que la de los hombres, entonces, por simple matemática (al ser el divisor en el caso de las mujeres mayor que en el caso de los hombres), las pensiones que perciben las mujeres son, en promedio, inferiores a las de los hombres. Si a eso se añade que la edad de jubilación es inferior para las mujeres (Colombia, por ejemplo), lo que implica un tiempo inferior de cotización, la situación de discriminación resulta evidente.

Finalmente, las reformas de los sistemas de salud, más profundas en unos países que en otros, están teniendo resultados positivos tanto con relación al aumento de la cobertura de los servicios como con una mayor eficiencia en el uso de los recursos. Sin embargo, las evaluaciones realizadas recientemente por la Oficina Panamericana de la Salud (OPS), la Unesco, los propios gobiernos y los centros académicos independientes muestran que, aun siendo positivos, los resultados alcanzados son menores que los esperados por los propios gobiernos reformadores.

En suma, si bien la reforma económica ha logrado estabilizar los principales precios de la economía y alcanzar una mayor transparencia y solidez fiscal, y la reforma laboral ha posibilitado una reducción de los costos del trabajo y una más rápida adecuación del tamaño de las plantillas de las empresas a las cambiantes condiciones del mercado, los efectos negativos en unos casos y la falta de efectos positivos en otros, son evidentes.

### **3. Los resultados de la "modernización" europea sobre el mercado de trabajo**

Si bien las políticas europeas de los años ochenta intentaron establecer propuestas que buscaban el crecimiento económico, lo cierto es que Europa llegó a los noventa con un elevado y persistente desempleo, consecuencia del insuficiente crecimiento económico y del comportamiento del mercado de trabajo, así como del inadecuado reconocimiento de la interacción entre macroeconomía y políticas estructurales<sup>22</sup>. La Comisión de Análisis de Economía y Desarrollo de la OCDE llegó a la conclusión de la existencia, en la mayor parte de los países europeos, de situaciones coyunturales inadecuadas, políticas económicas y sociales insuficientes y no concertadas con los actores sociales, consecuencia de las cuales fueron la inexistencia de verdaderas oportunidades de empleo y la existencia de un fuerte desempleo estructural.

Las cifras son reveladoras de los resultados. Desde 1980 se produjo un aumento en el número de trabajadores en búsqueda de empleo<sup>23</sup> (6 millones más que en 1985 y unos 25 millones más que al inicio de los setenta, según la propia OCDE), así como se acentuó el desempleo de largo plazo y el consecuente desaliento en la búsqueda de un nuevo trabajo.

En general, las políticas aplicadas desde los setenta empeoraron los desequilibrios del mercado de trabajo y no sirvieron para mejorar los estándares de vida en los países europeos. En un período de consolidación teórica del tema social como fue el de los años ochenta, de abolición de fronteras, de desarrollo tecnológico y de fortalecimiento del concepto de derechos humanos, los resultados no fueron sino la evidencia de una concepción inadecuada de políticas macroeconómicas, la falta de difusión y aplicación del *know how* tecnológico, la aplicación de políticas laborales y la

---

22 Véase OCDE. *Lessons from member countries' experience*, 1997.

23 Con mayor incidencia en España, Italia y, en cierta medida, Francia.

promulgación de normas que utilizaban la flexibilización de forma extrema, y una insuficiente promoción de la capacitación profesional.

Las consecuencias que han tenido las transformaciones en curso sobre el Estado europeo –tal como está conformado desde finales de los sesenta– son múltiples, y afectan directamente su papel de promotor y garante del bienestar. En primer lugar, su capacidad para planificar y promover el desarrollo se vio afectada por la imprevisibilidad del entorno económico. Las políticas económicas y sociales se redujeron a procesos de ajuste y gestión a muy corto plazo, condicionados por la búsqueda de equilibrios financieros y contables. En segundo lugar, el Estado también perdió su función de promotor del crecimiento y el empleo, al no poder regular la demanda y la inversión. La imposibilidad de aplicar esquemas keynesianos, tanto a causa del agotamiento del modelo de consumo, como por la tendencia creciente de las empresas a privilegiar las inversiones en tecnología y capital, ahorrando mano de obra, ha venido impidiendo que tengan éxito las tentativas para restablecer el pleno empleo. En tercer lugar, el Estado perdió también sus funciones de redistribuidor de los ingresos y moderador de las tensiones sociales, por estar obligado a recortar los gastos públicos y constreñir los sistemas de protección social. Los desequilibrios económicos y financieros surgidos en los años setenta y la acentuación del contexto deflacionario en que se ha movido la economía mundial a finales del siglo XX, pesan cada día más sobre la capacidad tributaria de los estados, lo que resulta en el círculo vicioso de la deuda, del saneamiento fiscal y de los recortes sociales.

Como consecuencia de este triple proceso, se puede afirmar que el Estado de Bienestar europeo entró en crisis al no poder asumir más sus funciones de promotor del desarrollo, regulador de la actividad económica y mediador de las tensiones sociales, al mismo tiempo que el Estado-nación también entró en crisis al no servir más de soporte principal para la expansión de un capital en fase de internacionalización acelerada ni de marco institucional para la elaboración de los compromisos sociopolíticos. La crisis del Estado de Bienestar y la crisis del Estado-nación son así dos caras de un mismo proceso, donde el Estado no puede asumir más sus funciones socioeconómicas al encontrarse marginalizado en el contexto de la mundialización del capital. Fue en este marco de crisis que en la década de los ochenta se aplicaron las políticas de modernización.

Los resultados de estas políticas varían, dependiendo de la dirección que éstas tomaron en cada país. Mientras que en Francia, España e Italia la modernización se orientó principalmente a restablecer los equilibrios ma-

croeconómicos, a la privatización de empresas públicas y a una flexibilización unilateral de la legislación laboral, en países como Austria, Dinamarca, Irlanda, Países Bajos u Holanda, la modernización, si bien se orientó también al restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos y a mejorar la eficiencia de las instituciones públicas, en materia laboral la política gubernamental se orientó, a diferencia de los países del Mediterráneo, a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo mediante la aplicación de medidas consensuadas con los interlocutores sociales.

En el primer grupo de países, los del Mediterráneo, el resultado fue una mayor estabilidad macroeconómica, pero a costa de una reducción del ritmo de crecimiento y un aumento del desempleo. Así, a pesar de la reducción del desempleo en los últimos años de la década de los noventa, al finalizar el año 2000 el desempleo en España (13,6%), Italia (10,5%) y Francia (8,9%) seguía siendo significativamente más alto que en los países nórdicos como Suecia (5,6%), Gran Bretaña (5,4%), Dinamarca (5,0%), Irlanda (4,1%) y Holanda (2,8%).

No obstante, los países que sometieron al debate público sus propuestas de política presentan índices de mejora, en un contexto de recuperar algunos valores que son propios de la verdadera fundamentación de un Estado de raíz social. En efecto Austria, Dinamarca, Irlanda y los Países Bajos han aplicado a finales de los ochenta políticas socioeconómicas que deben calificarse como exitosas por cuanto figuraban en 1998 entre los países de la Unión Europea con menor tasa de desempleo<sup>24</sup> y en algunos casos, como en Dinamarca, con uno de los más altos índices de ocupación. Estos países se insertan en un modelo de negociación y gestión corporativa y de transferencia social para reducción de la pobreza, lo que parece indicar que la recuperación de un concepto social es indispensable para el buen funcionamiento de las políticas económicas.

En efecto, un estudio reciente de la OIT<sup>25</sup> muestra que la buena marcha del mercado de trabajo obedece a la aplicación de:

- Gestión corporativa y diálogo social, en el que se combinan el intercambio de información y la discusión de cuestiones a nivel nacional con la posibilidad de realizar reformas en los niveles sectorial y de empresa, posibilitar la moderación salarial, y conciliar los

---

24 Véase OIT. "Revitalización del empleo en Europa: Cómo generan empleo los países pequeños". *Revista Internacional del Trabajo* 29. Abril/mayo de 1999. Ginebra, 1999.

25 OIT. *Revista Internacional del Trabajo*. Op. cit.

intereses divergentes de grupos concretos con los intereses del conjunto de la sociedad y la economía.

- Una política macroeconómica orientada a estabilizar los precios, los intereses y los tipos de cambio, que además –de forma limitada, aunque, a veces significativa– proporciona estímulos fiscales en un contexto global de consolidación fiscal. De hecho, los países que han logrado reducir sus déficit están recuperando su capacidad de realizar una política económica anticíclica. Contrariamente a lo que ocurría en los años setenta, cuando este gasto público solía descontrolarse, los gobiernos actuales parecen más capaces de aprovechar, a corto plazo, los efectos beneficiosos de la expansión fiscal, para revertir a continuación en la consolidación fiscal.
- Una política activa y pasiva del mercado de trabajo y la reforma de ese mercado han influido en la recuperación de los mercados de trabajo austríaco, danés, holandés e irlandés. Tanto las medidas “pasivas” de mantenimiento de los ingresos, como las medidas activas de actuación en el mercado de trabajo, como la formación orientada al mercado, son otros tantos instrumentos que aportan seguridad a los trabajadores y mayor flexibilidad a las empresas para realizar ajustes. Sin este “amortiguador”, las empresas tendrían que asumir todos los costes y las consecuencias sociales del ajuste, al tiempo que los trabajadores afrontarían una enorme inseguridad.

El estudio de la OIT muestra inequívocamente que la política del mercado de trabajo es uno de los pilares del Estado de Bienestar europeo. Si bien esto no excluye la necesidad de ulteriores reformas, orientadas, por ejemplo, a la adopción de medidas –en la línea de la estrategia de empleo europea– tendientes a prevenir el incremento del desempleo de larga duración, los responsables de la formulación de políticas deben ser conscientes de la función básica que desempeña la política del mercado de trabajo y de su relación con la protección del empleo y con el funcionamiento general de los mercados de trabajo.

En esta misma vía se insertan las recientes reformas de algunos países del Mediterráneo. En efecto, tras la aplicación de políticas estrictas de flexibilización en los ochenta, España, Francia e Italia contaban con los índices más altos de desempleo y precariedad, lo que indicaba sensiblemente la necesidad de un giro radical en su diseño.

En la vía de la concertación y el fomento de un empleo de calidad y de largo plazo desde 1996, se generaron pactos sociales que dieron origen a la

formulación de nuevas políticas y leyes laborales fundamentadas en contratos de duración prolongada, formación profesional continua, protección al desempleo consolidada y solución extrajudicial de conflictos. En el caso de Francia, la jornada de 35 horas establece un nuevo aporte consensuado que ha generado el debate europeo.

El resultado no se ha hecho esperar y, desde 1998, se observan tres hechos básicos en los tres países: aumento del número de contratos, reducción significativa del desempleo, aumento de la afiliación sindical y reducción del conflicto social.

En el caso de España, la introducción de este tipo de políticas a mediados de los noventa, y en especial el dejar librado al acuerdo entre empresarios y trabajadores, la regulación del mercado de trabajo, mostró los mismos resultados positivos que habían mostrado en los países europeos. Así, entre los años 1995 y 2000 el empleo creció en España a una tasa anual del 3,6%, el desempleo se redujo en nueve puntos porcentuales y las pensiones jubilatorias mejoraron su capacidad adquisitiva, todo ello sin afectar los equilibrios macroeconómicos.

La "modernización" europea no muestra, sin embargo, buenos resultados en materia de inclusión social. Por el contrario, el porcentaje de la población socialmente excluida se ha incrementado. En la Unión Europea, el 17% de la población vivía en la pobreza en el año 1996; esto equivale a 60 millones de personas. De esta población pobre, el 42% (25 millones) eran considerados como pobres crónicos, ya que llevaban más de tres años en esa condición. Ellos son los verdaderamente excluidos. Esta proporción de pobres extremos es similar en todos los países, excepto en Dinamarca (24% del total de pobres) y Países Bajos (25%)<sup>26</sup>. Son los niños y los jóvenes los más afectados por la pobreza crónica. Ellos tienen un 50% más de probabilidades de mantenerse en la pobreza que el resto de la población.

Esta situación de pobreza extrema está asociada, por un lado, a empleos de muy mala calidad y bajo ingreso, y, por otra, a muy bajos niveles de instrucción. Es, sin duda, esta última la que explica, por tanto, el tipo de inserción laboral y la condición de pobreza de esta población.

#### **4. Globalización económica: ganadores y perdedores**

La creencia, nacida tras la conclusión de la Ronda de Uruguay, de que la desregulación de los intercambios comerciales produciría una elevación

---

26 Véase Eurostat, 2000.

universal del nivel de vida de la sociedad, hoy ha sido cuestionada y el dilema de conciliar el auténtico interés público con el libre intercambio, no está avanzando hacia la sociedad más justa que se alegaba.

La globalización de los intercambios económicos y comerciales ha generado, más bien al contrario, un aumento de las desigualdades entre países y en el propio seno del territorio nacional, ya que países "reyes" del libre cambio (Estados Unidos y el Reino Unido, por ejemplo) han sufrido una fuerte polarización de las diferencias entre pobreza y riqueza. Los *working poor*, nueva categoría creada por los sociólogos ingleses, no son sino el fruto del aumento de estas desigualdades.

Por su parte, los países menos desarrollados se han empobrecido más aún, tanto en términos absolutos como relativos, no existiendo ninguna correlación entre necesidades e inversiones. En África, donde la inexistencia de infraestructuras es evidente, las inversiones directas han disminuido más del 27% entre 1994 y 1995 (3% del total mundial)<sup>27</sup>, y ello en función de las políticas de ajuste estructural impuestas por el FMI y el Banco Mundial. El número de pobres ha aumentado en América Latina, el Caribe y África y se perciben salarios por hora inferiores en términos relativos<sup>28</sup>.

Un reciente artículo de Ghose<sup>29</sup>, publicado en la *Revista Internacional del Trabajo* de la OIT, ilustra claramente las causas de esta mayor desigualdad entre países ricos y pobres. Tras mostrar que el aumento del comercio internacional no se debe a la apertura económica y a la liberalización comercial, pues ese aumento se había iniciado ya en los años sesenta (incluso con una tasa de crecimiento en el período 1960-1980, mayor que la observada en el período 1990-2000) el autor observa que el aumento del comercio en la última década se sustenta, exclusivamente, en el mayor intercambio comercial entre los países desarrollados y unos pocos países grandes de América Latina (México y Brasil), Asia (la India y China) y África (Nigeria y Sudáfrica). Dos son, para Ghose, las causas de este comportamiento. En primer lugar, la exclusión de productos agrarios de los acuerdos de li-

---

27 Cassen, B. "Pour sauver la société. La mondialisation est-elle inévitable?" *Le Monde Diplomatique*. Dossiers.

28 Los trabajadores que no tenían certificado de estudios secundarios han visto descender el valor de su salario-hora, en 20 años, en más de un tercio (de 11,85 dólares a 8,64 entre 1973 y 1993). Véase Cassen, *supra*.

29 Ghose, A.K. "La liberalización comercial, el empleo y la desigualdad en el mundo". *Revista Internacional del Trabajo*. Vol. 119, 3. OIT, 2000.

beralización comercial (productos que constituyen la base de la economía exportadora de la mayor parte de los países en desarrollo). En segundo lugar, en estos países pobres, el peso de sus exportaciones sigue recayendo en sus productos primarios (minería y petróleo) no afectados por la liberalización comercial.

Los promotores del modelo de sociedad de mercado se oponen a estos argumentos aduciendo el crecimiento económico cercano a dos cifras, y el bienestar alcanzado por los “dragones” de Asia oriental, aunque estos ejemplos no son sino la propia contradicción de sus teorías, ya que ni Corea, ni Taiwan, ni China han construido su crecimiento comercial o sus niveles de bienestar sobre los preceptos de Adam Smith o de Ricardo, sino sobre la ayuda americana masiva o sobre un proteccionismo absoluto para preservar las nuevas industrias en China, todo ello sin contar con temas ligados a la represión política y social que, salvo en el caso de Taiwan, son prácticas habituales en la región<sup>30</sup>. Como se ha venido señalando, en general, la represión y la falta de derechos fundamentales suele suponer un abaratamiento de costos laborales y un crecimiento inevitable del *dumping social* (de aquí a la mencionada y repetida insistencia de los estándares mínimos en los procesos de integración).

Pero no sólo los pobres, los nuevos y los de siempre, son los perdedores de la globalización, tanto en los países desarrollados como en los menos desarrollados, también es perdedora la clase media de los países en desarrollo (una “especie social” que pareciera estar en vías de extinción en muchos de ellos) y, en general, todos los individuos, excepto quizás los grandes inversionistas, los altos ejecutivos de empresas transnacionales, los especuladores y aquéllos que, sin el menor ánimo de compararlos con los anteriores, se dedican a actividades económicas ilícitas, como el narcotráfico, el lavado de dinero o el tráfico de armas. Hoy día casi todos hemos perdido la seguridad de conservar el empleo, de encontrar otro trabajo en caso de ser despedidos, de contar con los recursos necesarios para costear la atención que demandaría una enfermedad, de poder pagar un buen colegio o universidad para nuestros hijos, etc. Así, la mayoría de la población adulta no está segura de poder dar a sus descendientes unas condiciones de vida iguales o mejores que las que ella ha tenido. Hoy día podemos ser

---

30 China, Corea del Sur, Indonesia... son regímenes totalitarios sin libertad sindical y con trabajo obligatorio en las prisiones. (Véase OIT. “Comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones”. Ginebra, junio del 2000).

más competitivos, pero, sin duda, en este contexto somos mucho menos felices.

Ahora bien, aun cuando ha aumentado la brecha entre los países desarrollados y los países en desarrollo y las diferencias entre ricos y pobres en cada uno de los países, esto último genera situaciones de diferente gravedad según se trate de los países de Europa occidental, países anglosajones y países latinoamericanos; diferencias que estriban, como ya se ha señalado reiteradamente, en el diferente grado de protección social a las familias pobres, lo que a su vez depende del desarrollo alcanzado por el Estado Social. Así, mientras que en Europa occidental las familias pobres se benefician de seguros de desempleo, dado que la mayor proporción de desempleados corresponde a este segmento de familias, de políticas activas de formación y empleo, de una educación pública gratuita y generalmente de buena calidad y del sistema público de salud, también gratuito y universal, en los países anglosajones la cobertura de este tipo de políticas y programas es mucho menor y en América Latina prácticamente inexistente, salvo excepciones como Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay.

Las desigualdades también afectan el medio ambiente, pues el desplazamiento de las empresas en busca de menores costos, va también acompañado de la búsqueda de lugares menos regulados normativamente, ocasionando la destrucción de los espacios naturales. El costo no es sólo nacional sino que afecta a toda la comunidad internacional.

Por último, la democracia es la principal víctima de la exacerbación de los principios de libre cambio, ya que separa –de forma cada vez más profunda– los centros de decisión de la comunidad sobre la que se decide.

## **5. Algunas propuestas relativas al mundo del trabajo en el marco de la globalización**

### **La globalización gobernada**

La expansión mundial del comercio y de las inversiones requiere, cuando menos, de la reducción de barreras arancelarias y parancelarias en los países (en el caso del comercio), la estabilidad política de éstos (en el caso de las inversiones directas), la estabilidad jurídica (especialmente en materia tributaria, de derechos de propiedad y de remesa de utilidades) en el país con el que se comercia o en el que se invierte, la estabilidad macroeconómica (en especial en materia monetaria y cambiaria), la expectativa de ganancias (para lo cual la disponibilidad de recursos –naturales y huma-

nos— abundantes es fundamental) y, en muchos casos, la renuncia del gobierno del país con el que comercia o en el que se invierte a recurrir a los tribunales nacionales, en caso de existir un cuestionamiento por parte del gobierno a la forma como la empresa opera.

Este tipo de requisitos, en especial el primero y el último, redefine el ámbito de la soberanía económica y, en cierta medida, normativa de los gobiernos (en cuanto renuncia a la aplicación de la norma nacional) y afecta la capacidad de éstos para reaccionar ante eventuales crisis económicas, bien sean éstas originadas internamente, bien producto de crisis externas o de movimientos especulativos de los inversores, extranjeros o nacionales.

Esta redelimitación de la soberanía económica, en especial en los países menos desarrollados, y el carácter del proceso globalizador de ser socialmente excluyente, provoca una indudable tensión entre, por una parte, el paradigma de la globalización de los mercados (incluido el de las comunicaciones e información) y, por otra, entre los estados nacionales y la sociedad. La existencia de esta tensión plantea la necesidad de gobernar la globalización, entendiendo por gobernar: a) la creación de un nuevo contrato social que regule la relación entre el Estado, la sociedad y el mercado, b) la existencia de reglas claras de aplicación universal orientadas a extender a todos los ciudadanos los beneficios de la globalización, y c) la existencia de una institucionalidad supranacional con la responsabilidad de aplicar y hacer aplicar esas reglas universales.

### *El nuevo contrato social*

Es indispensable un nuevo contrato social: una nueva síntesis, un nuevo equilibrio entre los estados, los mercados, la sociedad y el entorno, entre eficacia y equidad, entre riqueza y bienestar, entre crecimiento económico y mejora sostenible de la calidad de vida.

El punto de partida de este nuevo contrato social será, así, el reconocimiento jurídico y pragmático del hecho de que la soberanía reside en el pueblo: él es el que debe convertirse en el sujeto y el objeto de la mejora de la calidad de vida. Por tanto, el Estado debe ser su expresión primigenia y buscar los medios para que dichos fines puedan plasmarse. Por eso, todo lo que constituye la democracia es esencial para la participación positiva de todos y para la adaptación colectiva a las exigencias del cambio social.

En este contexto, y dado que todo contrato social expresa el respeto al paradigma que rige las relaciones entre los individuos y la sociedad organizada, es fundamental llegar, en primer lugar, a un equilibrio entre los dife-

rentes sectores sociales de la población. Solidaridad y equilibrio social son las bases para encontrar el balance justo entre los intereses de los diferentes sectores, así como los pilares sobre los que se deberá asegurar el desarrollo futuro.

El derecho de propiedad constituye el segundo factor fundamental entre los individuos y el Estado. Los problemas que tocan su protección y seguridad han evolucionado desde hace algunos cientos de años con la aparición del concepto de mercado, considerado como un elemento autónomo. Desde el fin de la Guerra Fría, el mercado se ha convertido en el principio dominante de la organización de la vida económica y social en el mundo. La competitividad, un elemento decisivo del sistema de mercado, posee poderes muy importantes para: acelerar la innovación tecnológica, aumentar la eficacia, reducir las cantidades de energía y de materias primas necesarias para la producción, y crear empleos en los países en desarrollo en que la mano de obra goza de las ventajas de la educación y de la sanidad.

Sin embargo, hay que aprender a reconocer las fronteras del mercado y los límites éticos de la competitividad. Algunos de los grandes desafíos que afrontan los gobiernos modernos se derivan de los problemas que el mercado, o no puede resolver, o él mismo engendra: daños causados al medio ambiente, paros, crisis sociales, criminalidad. Estos problemas debilitan la capacidad de preocupación por el otro en la totalidad de sociedades enteras. Es necesario, por ello, internalizar las dimensiones sociales y ecológicas en la gestión económica de la sociedad, para conseguir el progreso real. Este tipo de problemas tampoco se puede resolver en un marco de mercados desregulados, que, al contrario, los acentúan.

La construcción de este nuevo equilibrio entre el Estado, la sociedad y el mercado exige reglas claras de aplicación universal. Es cierto que muchas de estas reglas ya existen, si bien no cubren todos los campos de la actividad económica y social y, además, el grado de aplicación de estas reglas universales es bajo en la mayoría de los países, salvo, quizás, las establecidas en los acuerdos del GATT y administradas por la Organización Internacional del Comercio. Las otras, como la Declaración de Derechos Humanos o los convenios de la OIT sobre derechos fundamentales en el trabajo, son sistemáticamente violados en buen número de países, no sólo del Sur sino también del Norte.

### *Las reglas universales y las instituciones supranacionales*

A pesar de las constantes violaciones, la ratificación de tratados, acuerdos, declaraciones y convenios internacionales es importante, ya que, por

una parte, muestra una tendencia hacia mayores compromisos internacionales que regulen las relaciones entre los estados-nación y, por otra, sólo se puede reclamar el cumplimiento de aquello que los estados se hayan comprometido a cumplir.

Así, al iniciarse el nuevo milenio:

- 144 países han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.
- 142 países han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.
- 191 países han firmado el Convenio sobre Derechos del Niño de 1984.
- Hasta el 2001 han habido 1.076 ratificaciones de los convenios fundamentales en el trabajo, de la OIT.
- 119 países han ratificado el Convenio contra la Tortura y otras Penas Degradantes de 1984.
- 155 países han ratificado el Convenio Contra la Discriminación Racial de 1965.
- La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 permea hoy las constituciones de casi todos los países del mundo.

Pero la exigencia de elaboración y aplicación de nuevas reglas de aplicación universal no es nueva, y viene siendo planteada a lo largo de las últimas décadas. Sin embargo, estos planteamientos tienen orientaciones distintas, e incluso contrarias, y en la mayor parte de los casos se han quedado en la mera propuesta. Es el caso de la "tasa Tobin" para regular los flujos de capital, los principios de Basilea sobre movimiento de capitales, o el Acuerdo Multilateral de inversiones (AMI) propuesto por la OCDE, ambos de signo contrario, o la Carta sobre la Sociedad Global de la Información firmada en Okinawa por los jefes de Estado de los siete países más industrializados del mundo, o las propuestas para establecer impuestos "ecológicos", etc.

En materia institucional supranacional también ha habido propuestas. Desde reforzar las instituciones del sistema de las Naciones Unidas hasta la creación, en el seno de la ONU, de un Consejo de Seguridad Económica, con facultades en el campo de la economía similares a las que en el campo político tiene el actual Consejo de Seguridad.

Quizás lo que hace falta para garantizar la gobernabilidad de la globalización sea una Carta Universal de Derechos Humanos, Económicos, Políticos, Sociales y Ambientales que, sobre la base de lo ya existente en el ámbito de las Naciones Unidas (Declaración de Derechos Humanos, De-

claración de los Derechos del Niño, convenios fundamentales de la OIT, etc.) llene los vacíos existentes en materia económica, política y ambiental y se constituya en una especie de Constitución<sup>31</sup> de carácter universal y de obligatorio cumplimiento por parte de los países miembros del Sistema de las Naciones Unidas, Carta que establezca derechos mínimos de obligado cumplimiento por parte de la comunidad de naciones y que, por esta vía, evite que la competitividad de las diferentes economías se nivele en el listón más bajo; es decir, en el listón que establecen los regímenes autoritarios, que no respetan los derechos humanos, los derechos laborales fundamentales, los derechos civiles, que carezcan de políticas e interés respecto del medio ambiente y que, como ha ocurrido demasiadas veces, conviertan la economía en “un campo de Agramante” en el que la mayoría de la población resulta perjudicada y excluida.

Adicionalmente al establecimiento de dichos derechos, la Carta debería incluir un régimen de sanciones para aquellos países y empresas transnacionales o multinacionales que no respeten dichos derechos de manera sistemática, así como los procedimientos para la aplicación de dichas sanciones.

Sin embargo, no basta la mera formulación y promulgación de una norma de la más alta jerarquía. Los estados deben asumir su responsabilidad jurídica al promulgar dicha norma (y, por tanto, en principio dotarla de efectos plenos) y prever aquellos mecanismos que hagan efectiva su ejecución. Las declaraciones de principios son eficaces como referencia inicial, pero el compromiso del Estado Social debe pasar por la articulación de dicho principio como derecho del ciudadano y establecer mecanismos al más alto nivel que consagren su respeto y su eficacia.

La aplicación de la Carta debería ser responsabilidad de una organización multilateral de cobertura mundial, ya que, por su propia naturaleza, no podría quedar sujeta a las decisiones de ningún Estado en particular ni de ninguna organización de carácter regional o subregional. Ello obliga a redefinir los límites de la soberanía de los actuales estados-nación.

En suma, una nueva Carta o Constitución Universal, planteada en los términos de “un gran contrato entre los estados y las sociedades del mundo”, tal como lo pensó Hobbes, debería considerar:

---

31 Sobre una Constitución universal véase Marina, José Antonio y María de la Válgoma. *La lucha por la dignidad. Teoría de la felicidad política*. Barcelona: Anagrama, 2000.

- Los derechos y deberes básicos de toda persona humana, por el hecho de serlo y con total independencia de su sexo, edad, raza, religión, posición social, creencia, etc.
- Los derechos y deberes básicos de carácter colectivo, tales como, por ejemplo, el derecho a ejercer la libertad en materia de organización, de negociación colectiva, etc.
- Un régimen de sanciones a los estados que no respeten los derechos individuales y colectivos.
- El establecimiento de límites a la soberanía de los estados, en lo que se refiere a la normativa sobre derechos y deberes básicos, individuales y colectivos.
- Los derechos y deberes básicos de personas, empresas y estados que intervienen en la actividad comercial y financiera internacional.
- Los derechos básicos de toda persona en materia de acceso a los medios de comunicación.
- Los derechos y deberes básicos de personas, empresas y estados en materia de protección medioambiental.
- Los principios generales de futuros códigos universales en materia civil, penal, laboral<sup>32</sup>, comercial, financiera, de comunicación e información, y medioambiental.
- Una estructura institucional supranacional (que podrían ser las actuales Naciones Unidas con las modificaciones que fuesen necesarias) encargada de la promoción y seguimiento de la aplicación de la Carta y, de ser el caso, de la aplicación de sanciones.

Como se ha señalado, la base jurídica para la elaboración de la Carta o Constitución Universal sería la constitución por los acuerdos, convenios y declaraciones actuales que cuenten con mayor número de ratificaciones.

### La política social en el marco de la globalización

Dada la heterogeneidad existente en la forma y grado de inserción de los países en la economía globalizada y en el desarrollo de sus instituciones políticas y sociales, es imposible, e inútil, cualquier propuesta de polí-

---

32 Puesto que en la elaboración y, sobre todo, en el debate de una propuesta de Carta Universal, deberían participar sin duda los representantes de todas las organizaciones de la sociedad.

tica social aplicable de manera unívoca a todos los países. Sin embargo, sí es posible plantear los objetivos generales a los que debería orientar toda política social.

- El primer objetivo es que la política social contrarreste aquellos factores que generan mayor inseguridad en las personas. Concretamente, el desempleo y la dificultad de conseguir un mejor empleo, la drástica pérdida de ingresos, el no acceso a una educación de calidad, la enfermedad y el desamparo, especialmente en la vejez. El fin de la política social deber ser, por tanto, generar sistemas de seguridad frente a los principales riesgos que enfrentan las personas a lo largo de su vida y, en consecuencia, sus campos de acción serán los del empleo, el ingreso, la educación y la salud.
- El segundo es lograr la universalidad e incondicionalidad de dicha política. La apuesta por una política social universal e incondicional se sustenta en el propio concepto de ciudadanía (y en los derechos que ella conlleva), así como en los fines del Estado de garantizar la justicia social y el bien común. Si hay sociedad y si hay Estado, debe haber necesariamente política social, y dado que todos los miembros de la sociedad tienen los mismos derechos y que el Estado está obligado a promover la justicia social y a buscar el bien común, la política social debe ser diseñada y ejecutada pensando en todos, sin exclusiones, es decir, debe ser una política con vocación universal. De igual modo, la incondicionalidad de la política social se deriva tanto del hecho de que todos los ciudadanos tienen los mismos derechos como de que el Estado está al servicio de todos. Por ello, si bien son admisibles y comprensibles gradaciones en cuanto a la focalización de la política social hacia los sectores sociales más desfavorecidos, el derecho de todos a beneficiarse, en mayor o menor grado, de dicha política no puede ser un derecho sujeto a condicionalidad alguna.
- El tercer objetivo de la política social es el de garantizar la solidaridad y responsabilidad social de todas las personas. Es decir, el de la obligación social de que todos contribuyan a financiar dicha política, excepción hecha de aquéllas a las que la ley exceptúa del pago de impuestos directos, en razón de sus bajos niveles de ingreso.
- El cuarto y último objetivo es el de asegurar la proporcionalidad, tanto en su financiamiento como en sus beneficios. Dicho de otro modo, la contribución personal al financiamiento de la política so-

P. Social  
prioritas que

P. Social  
para todos

Obligación  
social

cial debe estar acorde con los niveles de ingreso y el patrimonio de cada persona (pagan más quienes más tienen) y, de igual modo, el Estado debe garantizar que los beneficios de dicha política, llegando a todos los que lo necesitan, ayuden proporcionalmente más a aquéllos que menos tienen.

### La heterogeneidad de la mano de obra y la legalización de las actividades informales

La composición de lo que se ha venido calificando como *mercado de trabajo* es, en la actualidad, desde una óptica jurídica, un conglomerado heterogéneo de formas diferentes de prestación de servicios que van desde el típico contrato de trabajo por tiempo indeterminado (cada vez de uso más infrecuente) hasta formas diversas de actividad independiente y familiar, habiéndose prácticamente agotado cualquier forma imaginable de contrato por tiempo determinado (laboral o mercantil).

En efecto, el contrato eventual u ocasional basado en la naturaleza temporal de la prestación laboral (y existente desde el inicio del derecho del trabajo) se ha convertido en la forma de contratación general, y los registros de contrataciones de los ministerios de Trabajo incluyen de forma creciente contratos temporales de diverso alcance y contenido que generan prestaciones y beneficios sociales diferentes de los que corresponden al trabajador a tiempo indeterminado. Además, determinados contratos (aprendizajes, cooperativas) son contemplados por los códigos de trabajo únicamente a efectos de garantizar su exclusión; es decir, si bien se trata de trabajo asalariado típico, sus condiciones de prestación hacen considerar al legislador que debe excluirse al trabajador de los beneficios sociales que, por la naturaleza del servicio prestado (trabajo subordinado), le correspondería.

El estado de la cuestión, a fines de los setenta y principios de los ochenta, se vio agravado por el efecto de la mundialización del comercio (que parece sustentar su hegemonía en el ataque frontal a los regímenes protectores) y por causa de las mutaciones tecnológicas que modifican incluso los sistemas de prestación laboral, apareciendo un panorama nuevo salpicado de contratos de carácter temporal, de formas de subcontratación y tercerización laboral y donde el trabajador que presta servicios, a su riesgo y ventura, parece ser de nuevo el centro de atención.

En un mercado de trabajo heterogéneo, parcializado, con situaciones laborales, incluso asalariadas, muy diferentes, que se funda en la competitividad y en el beneficio ¿cómo justificar la protección?

Que la base social se modifique, que existan nuevas exigencias, nuevas formas de trabajo, no implica que se renuncie a combatir la degradación, ya que este combate es, sin duda, esencia misma de la justificación del Estado. Hablar de nuevos contratos no implica dejar de lado la protección o el deber del Estado de fomentar la adaptabilidad, movilidad o flexibilidad; sea cual fuere su alcance o su justificación ética, no implica inexistencia de reglamentación o de derechos esenciales o mínimos.

Las nuevas formas de empleo no deben ser concebidas como formas precarias, y la identificación de ambos conceptos no es más que una desviación misma de la esencia del trabajo y un intento por desvirtuar el deber del Estado de proteger y establecer una base social suficiente y cohesionada para sus ciudadanos, impidiendo su obligación de domesticar el mercado. En todo caso es indudable que su porcentaje, su presencia en la sociedad está en progresión y que el Estado debe centrar su atención prioritaria en garantizar, desde la perspectiva de la igualdad, una protección suficiente y adecuada a sus propios fines.

A nuestro juicio, el deber de protección del Estado es ineludible y deberá buscar, a través de la reglamentación, fórmulas adecuadas que garanticen la protección mínima, aquella necesaria para la pervivencia social del trabajador. Necesidades económicas no deben nunca justificar que se debilite el objetivo mismo del Estado Social, la ruptura del principio de igualdad y el objetivo de la justicia social. Equilibrar costos y adaptar la mano de obra al progreso económico, no implica desviar el riesgo de la empresa hacia los trabajadores, desvirtuando de nuevo la esencia del derecho del trabajo que, como se ha venido mencionando, es de por sí "balanceadora" de una situación injusta.

Este deber de protección deberá proyectarse desde una base común. Nuevas formas de trabajo no implican varios derechos del trabajo, sino un único sistema normativo fundamentado en los mismos principios y garante de los mismos derechos.

Si a esta óptica le sumamos que los trabajadores "atípicos" representan grupos sociales especialmente vulnerables, el papel del Estado debe afianzarse y reforzarse para evitar que la precariedad pueda afectar al propio Estado. Precariedad es, así, sinónimo de ruptura social y de exclusión, y por ello si el Estado prevé atender la necesidad económica, deberá realizarlo desde la perspectiva del respeto de los derechos comunes de los individuos que integran su base social. Cualquier cambio en la concepción del derecho del trabajo no deberá erigirse en un derecho alternativo que rompa la

esencia de su necesidad, sino en una expresión adecuada del deber de protección social que es propio del Estado Social.

No obstante, si bien la norma es un elemento equilibrador esencial, en algunos casos la evolución económica puede frenar su aplicación inmediata. Así, la existencia de un derecho del trabajo efectivo debería completarse con una política económica que facilite su aplicación a todos los trabajadores, incluso si esta aplicación deba hacerse en forma gradual.

Desde una perspectiva económica, y partiendo de la constatación de la existencia de un colectivo importante de personas pobres que realizan sus actividades laborales en condiciones de desprotección (bien por estar excluidos del campo de aplicación de las leyes laborales o bien por estar en la más absoluta ilegalidad) se ha venido manejando, buscando un marco basado en características comunes, el concepto de sector informal o no estructurado de la economía, que comprende a todos aquéllos que prestan servicios productivos (de forma dependiente o independiente), empleando escaso capital y poca mano de obra, y que cubre de 30% a 80% de la PEA urbana en los países en desarrollo<sup>33</sup>. Este denominado sector informal incluye a una serie de trabajadores (en el sentido amplio y no sólo subordinado) que viven en condiciones muy precarias, con un bajo aporte al crecimiento económico o a la integración social, con alta dosis de marginación y trabajando en ocasiones en condiciones infrahumanas.

El derecho del trabajo tradicional se ha venido ocupando de forma casi exclusiva del trabajo asalariado, lo que no implica que haya existido una laguna reguladora con relación a otras prestaciones de servicios. En efecto, los trabajadores independientes tienen normalmente acceso (creciente) a beneficios sociales (seguridad social, por ejemplo), y algunas actividades consideradas informales, como por ejemplo las actividades comerciales callejeras, han venido contando con una regulación municipal o mercantil que de forma muy indirecta regula temas como el uso del espacio público, horarios de mercado (y, por tanto, horarios de trabajo), y ciertas condiciones de salubridad.

Intentando recapitular, podría decirse que existen tres tipos básicos de relaciones de trabajo que integran el mundo laboral en la actualidad<sup>34</sup>:

---

33 OIT. *El trabajo en el mundo 1997-1998*. Ginebra: OIT, 1997, p. 185.

34 Algunas de estas formas preexistieron al fordismo: cesión de mano de obra o trabajo a domicilio, por ejemplo.

- Los asalariados tradicionales que trabajan con un contrato de trabajo donde la subordinación es elemento esencial.
- Los trabajadores sujetos a otro tipo de contrato no laboral (arrendamiento de servicios) que reciben una compensación económica por su prestación, con independencia o no de que haya remuneración o que existan o no lazos familiares entre ellos.
- Los independientes (trabajadores y empresarios).

La segunda categoría es quizás la que parecería desarrollarse de forma específica y no sólo en países no industrializados, sino en todo mundo. Sin duda, este tipo de contratos de carácter civil o comercial, que generan a menudo obligaciones de seguridad social y seudolaborales, son el punto determinante para considerar el futuro del propio derecho del trabajo.

La doctrina tradicional estima, como se señaló, únicamente la relación de subordinación estricta como objeto del derecho del trabajo. Sin embargo, algunas de estas categorías implican la existencia de un trabajo "parasubordinado", donde sólo es posible apreciar, como elemento de la relación, la existencia de dependencia económica. En todo caso, el problema se enraíza en la cuestión que se ha venido planteando en las páginas anteriores: el hecho de que todo aquel individuo que presta un servicio productivo genera un interés común y, por tanto, es sujeto del deber de protección del Estado en aras del interés social. Su desprotección quebraría el principio de igualdad, que es sustento del Estado Social.

Es indispensable, desde la base del deber del Estado, evitar la existencia de diferencias entre trabajadores bien protegidos por un contrato de trabajo (que implica un cumplimiento más o menos detallado del deber de protección y de la función en pos del interés general asumida por el Estado Social) y personas trabajando en virtud de contratos de otro tipo (e incluso en otros países bajo contratos laborales sin beneficios como el ya mencionado caso del aprendizaje en algunos países), que les confiere una protección inferior.

¿Cómo propiciar y fundamentar una protección mínima e igual para todos los trabajadores? Sin duda, la propia importancia concedida en las cartas magnas al derecho y al deber de trabajar, es una base suficiente para intentar ligar el deber de protección del Estado (al menos en el ámbito social) al ejercicio de una actividad productiva. Algunos detractores del derecho del trabajo tienden a considerar la necesidad de superar "un caduco" ordenamiento y volver al hecho mismo del empleo (cualquier tipo de actividad) que servirá como *factum* para llenar de nuevo las cajas de la seguri-

dad social y dotar a todos de una nueva identidad profesional. Desde una perspectiva diferente, algunos preconizan desconectar completamente la protección social del trabajo, generalizando la existencia de redes mínimas sociales (de tipo cuasi asistencial) y reenviando el resto a las leyes del mercado.

Sin duda, esta nueva concepción pasa por la articulación de lo social y lo económico desde una nueva óptica. Más que hacer de la protección social la reparación de los efectos negativos de la actividad económica, es necesario dotar al individuo y a la colectividad en que se sitúa de una seguridad activa que pueda protegerle de la incertidumbre. Se trata de generar capacidades personales, más que de únicamente sustituir la pérdida en términos de ingresos compensatorios. Es decir, elevar el capital humano, dotarlo de independencia real y aumentar su potencial es el centro de una economía flexible deseosa de crecimiento real. Se trata, no de aplicar políticas de empleo, sino de trabajo en sentido absoluto; se trata, no de mejorar el nivel de empleo, sino de hacer partícipe a la comunidad en la creación de oportunidades de trabajo y de la mejora de la calidad de la existente. Sin duda, a través de esta óptica podrá alcanzarse la justicia social, ya que implica el compromiso de todos los que se benefician por ser parte del Estado mismo y que lo asumen de forma común a través del debate conjunto de las necesidades.

Una parte esencial de esta nueva dimensión pasa por la revalorización de la magnitud colectiva del derecho laboral. Los cambios en la organización productiva han provocado una cierta falta de adaptación de las estructuras sindicales existentes, a menudo incapaces de adecuar su organización y sus medios de acción a la heterogeneidad del mundo del trabajo. No obstante, esta crisis de las organizaciones sociales no debe llevar a descuidar la necesidad de mantener el sistema de representación colectiva (en ningún caso se ha puesto en duda su necesaria presencia). La estabilidad del derecho sindical y la ausencia de alternativa a esta representación, permiten hoy pronosticar que el derecho colectivo y las relaciones laborales sufrirán más una adaptación que una revolución.

A ello deberá sumarse la interregionalización existente en la actualidad y la necesidad implícita de coherencia internacional que, sin duda, implica una nueva dimensión del Estado y donde el interés general de los nacionales debe integrarse en la perspectiva del interés general suprarregional. De ahí la ya mencionada tendencia y el deseo de facilitar y promover instancias negociadoras transnacionales.

## Educación y formación para promover los aumentos de productividad y la generación de empleo

En el caso de la educación y la formación para el trabajo, seis parecen ser las fuentes de formación y calificación laboral que se requieren para responder adecuadamente a los requerimientos que plantea una demanda tan diversificada como la planteada por el proceso de globalización: las propias empresas, las instituciones privadas de formación a nivel sectorial, los programas intergremiales generados en el marco de acuerdos entre empleadores y trabajadores, los programas especiales con financiamiento público y ejecución privada y orientados a la calificación de jóvenes en busca del primer empleo, las instituciones públicas de capacitación y formación y el sistema educativo general.

### *La calificación laboral en la propia empresa*

En el caso de las empresas modernas que han innovado sus sistemas de producción y la organización del trabajo, resultan ser ellas mismas la mejor fuente de calificación laboral, ya que la clave del buen funcionamiento del sistema es la capacitación permanente y recíproca de los trabajadores en el propio lugar de trabajo. Ahora bien, a muchos empresarios les resulta difícil aceptar que siendo la propia empresa la que asume la capacitación y calificación de sus trabajadores deba de todas maneras contribuir al financiamiento de las instituciones públicas de formación de las que supuestamente deberían recibir el servicio. Este problema ha sido solucionado en algunos países mediante acuerdos por los cuales el Estado sacrifica parte de la recaudación impositiva general que recoge de las empresas para reembolsarla a éstas con el fin de que desplieguen por iniciativa propia la capacitación de sus trabajadores. Con topes variables y a través de mecanismos específicos, las empresas de estos países están facultadas para descontar de sus obligaciones tributarias los gastos incurridos en programas de formación. Otro problema que se presenta en este campo es el traslado de trabajadores capacitados por una empresa a otra empresa que no invierte en capacitación, pero que ofrece mejores salarios a los ya capacitados. En algunos países europeos este problema ha sido enfrentado bien mediante normas legales específicas (Francia) bien mediante acuerdos empresariales (Alemania).

### *La calificación laboral y las instituciones formativas del sector privado*

Una segunda fuente de formación y calificación deben constituir las propias instituciones educativas y formativas del sector privado. El campo de acción de estas instituciones lo constituyen aquellas empresas medianas y grandes que por la naturaleza de sus actividades no son proclives a desarrollar acciones de formación y calificación en la propia empresa (es el caso de las empresas de transportes, por ejemplo) así como las pequeñas empresas a las que, por razones de su propio tamaño, no les resulta fácil calificar a sus propios trabajadores. Por ello, es preciso que las mismas empresas promocionen y financien la creación y operación de instituciones privadas de capacitación y formación en los diferentes sectores de actividad económica.

### *Los programas intergremiales de formación laboral*

La tercera fuente de formación la constituirían los programas que se ejecutan por un acuerdo entre empleadores y trabajadores, sea en el nivel nacional o sólo sectorial. Éste es el caso de los acuerdos interconfederales de formación en España, resultantes de un gran pacto social. La ventaja de esta fuente de formación y calificación laboral es que, al igual que la formación en la empresa o en las instituciones privadas de capacitación, la formación impartida responde a los requerimientos específicos de la demanda.

### *Los programas mixtos de formación para el primer trabajo*

Ésta es la cuarta fuente de formación y la que, en el caso de América Latina, ha mostrado un mayor dinamismo en los últimos años. Se trata de programas financiados por el Estado y ejecutados por empresas privadas del sector educativo, y se orientan a la calificación de los jóvenes que están en busca de su primer trabajo.

La metodología con la que operan estos programas es conocida: la institución pública promotora licita anualmente una serie de cursos de formación sin que correspondan a un área u oficio específico. La empresa privada ganadora de cada licitación debe garantizar previamente que un determinado porcentaje de los jóvenes capacitados seguirán prácticas en empresas previamente comprometidas. Es a través de este mecanismo que la empresa ganadora de la licitación establece el área de especialización en el que se impartirá la formación, ya que será en esta área en la que exista demanda por parte de las empresas.

Este tipo de programas, hasta ahora reservados a los jóvenes que buscan un primer empleo, debería desarrollarse también para recalificar a los trabajadores con experiencia que han sido afectados por la privatización de empresas públicas y por la reconversión de empresas privadas.

### *Las instituciones públicas de formación profesional*

La quinta fuente de formación la constituyen las instituciones públicas de formación profesional, las que, liberadas progresivamente de las responsabilidades de capacitación y formación en la mediana y gran empresa, deberían abocarse a un trabajo decidido con la pequeña empresa tradicional y con las microempresas.

Ahora bien, la reorientación hacia la pequeña y microempresa de las acciones de las instituciones públicas de capacitación y formación profesional supondrá un cambio en su manera de operar. Los nuevos programas a desarrollar deberían responder, cuando menos, a las características siguientes:

- La capacitación y formación debería ser *integral, proyectiva y flexible*. Integral, en el sentido de que sus contenidos no sólo incluyen tecnologías de producción de bienes y servicios, sino que deben poner particular énfasis en el desarrollo e instrumentación de la capacidad de gestión productiva y empresarial. Proyectiva, en el sentido de que deben no sólo atender las necesidades que surgen del actual nivel de desarrollo tecnológico, sino que además deben ofrecer posibilidades de acceder a niveles más exigentes de tecnología y de gestión. Flexible, en cuanto que debe adecuarse a una amplia gama de situaciones económicas, sociales, tecnológicas y culturales de las poblaciones objetivo y de sus formas de producción.
- La formación debe ser *funcional*; es decir, debe partir de la identificación de problemas y carencias críticas en las formas de trabajo y gestión empleadas y del diseño de perfiles mejorados con incorporación de tecnología adecuada.
- Debe combinar la capacitación con la promoción y la asesoría, incluida, en esta última, la asesoría empresarial o de gestión y la asistencia técnica.

Una capacitación y formación que responda a estas características generales exige no limitarse a la clásica programación de cursos que se realizan en las propias instalaciones de la institución pública, sino que deman-

da nuevas metodologías de acción, entre las que se incluye la creación de equipos de formadores-asesores que realicen su trabajo en las propias empresas, la selección de empresas modelo, la creación de incubadoras de empresas, etc.

### *El sistema de educación pública*

Finalmente, y en relación con la atención a las demandas de capacitación y formación de quienes trabajan en unidades familiares de subsistencia o de quienes trabajan por su propia cuenta en oficios de muy baja productividad e ingreso, la respuesta a esas demandas plantea muy serias dificultades, tanto por la extensión y atomización del universo a atender como por las serias carencias educativas de esta población. Al igual que en el resto de los sectores, la mejor respuesta a las demandas de calificación laboral de estos trabajadores pasan, en el largo plazo, por una educación básica de calidad. Sin embargo, en el corto y mediano plazo las soluciones no son fáciles. Adicionalmente a los programas de capacitación focalizados hacia este sector y que son ejecutados tanto por instituciones públicas como por las ONG, parece claro que la solución debe incluir también programas focalizados de educación básica, ya que, como ha demostrado una investigación reciente de la OIT<sup>35</sup>, en estos sectores por cada año adicional de educación el ingreso promedio se incrementa en un 25%.

### *La protección social y los nuevos retos: ampliar la cobertura, vincular a los beneficiarios*

Si bien en la actualidad la mayor parte de los estados cuentan con un sistema de seguro social, las desigualdades en las condiciones de acceso a las diferentes prestaciones sociales que cubren las distintas contingencias y riesgos son cada vez más evidentes, afectando principalmente a los grupos más vulnerables. Dichos desequilibrios se producen con independencia del tipo de seguro establecido, de su sistema financiero y de su cobertura. La cohesión social queda, así, rota y el principio de justicia distributiva del Estado aparece descompensado afectando de forma especial a aquellos que más lo necesitan (los calificados como vulnerables). ¿Cómo el Es-

---

35 Infante, R. *Más educación para los trabajadores informales: una inversión rentable*. Lima: OIT, 1997. (No publicado).

tado Social puede cumplir su función de protección mínima? ¿Cómo equilibrar los fines del Estado propiciando protección y, al mismo tiempo, solvencia y progreso económico?

En efecto, las cifras son reveladoras de una situación difícil, cuando no crítica. Por ejemplo, en América Latina y el Caribe se estima que en 1999, 217,8 millones de personas no contaban con cobertura de seguridad social y que, a pesar de este dato, el gasto total que implica un sistema de seguridad social representa un importante porcentaje del total del presupuesto del Estado<sup>36</sup> (es importante, no obstante, señalar que cuanto menos desarrollado está un país, menor es la participación del sector público en la seguridad social como porcentaje del gasto nacional). En los países industrializados, si bien los índices de protección son más amplios, la seguridad social es cuestionada por representar un importante porcentaje del PIB nacional (a título de ejemplo, en la Unión Europea, este porcentaje alcanza el 28,8%<sup>37</sup>). Aún más, la importancia para el Estado del gasto de seguridad social, en términos numéricos, es tal que las previsiones para los próximos 50 años en los países de más nivel de gasto indican que, si subsisten los sistemas actuales, el aumento de los gastos de seguridad social en los países de la OCDE equivaldría al 20% de los ingresos reales<sup>38</sup>.

Los costos y su impacto son sin duda un tema fundamental que es necesario examinar en un contexto lógico que vaya a la raíz misma del problema. Supongamos que la seguridad social es costosa y que un exceso de gastos puede provocar efectos negativos como el trabajo clandestino, la exclusión o el desempleo, pero ¿cuál es la relación real costo-efecto de la existencia de un seguro social? Si bien no hay datos exactos de la siguiente afirmación, se ha venido constatando que la existencia de un sistema articulado y efectivo de protección social surte efectos positivos, pues sus prestaciones elevan la productividad y la seguridad en el trabajo, generando mayores beneficios económicos que "aligeran los costos reales" del sistema. De hecho, los países que presentan mejores sistemas de desarrollo económico son los que cuentan con mejores y más amplios sistemas de seguridad social y cobertura de ingresos mínimos, y presentan mejores indicadores de desarrollo económico.

---

36 A título de ejemplo, el gasto en salud en la región representa un 7,3% del PIB, siendo un 41% de gasto público y 59% de gasto privado.

37 Unión Europea. *Informe económico-financiero. Proyecto de presupuesto de seguridad social.*

38 OIT. *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación.* Ginebra: OIT, 2000, p. 9.

Ante este panorama y en la búsqueda de nuevos sistemas de cobertura, diferentes países han emprendido procesos de reforma del marco normativo que rige la seguridad social (sin desvirtuar sus objetivos) intentando combinar los objetivos sociales del Estado con un menor costo para el gasto público. Desde esta óptica, el punto de partida de la reflexión ha de ser la protección de los bienes jurídicos que abarca un sistema de seguridad social (la salud que implica la vida, un ingreso mínimo que implica la supervivencia) y que involucra una serie de principios sobre los que cimentar, en aras de la justicia distributiva, un sistema de seguridad social. Así, la universalidad, la solidaridad, la sostenibilidad y la equidad, representan la esencia y la eficacia del sistema, pues garantizan la igualdad y la equidad (un seguro universal para todos). La justicia distributiva (sobre la base del principio de solidaridad), la permanencia del propio Estado (en cuanto necesita de un seguro social, éste ha de ser sostenible a mediano plazo).

Sin embargo, la aspiración ética de la comunidad se enfrenta con las rápidas transformaciones de las estructuras demográficas y familiares (más reducidas y envejecidas), y las del mercado de trabajo (¿cómo ofrecer un empleo a todos los que están dispuestos y pueden trabajar?, ¿cómo proteger a aquéllos en actividades precarias o en subempleo?) que menoscaban la seguridad de los ingresos y que dificultan una acción efectiva de las instituciones estatales encargadas de garantizar la protección. La realidad es que cada vez es menor el número de personas que realizan actividades productivas cubiertas por los sistemas que abarcan a trabajadores formales y que, no obstante, sienten la necesidad de generar alternativas y mecanismos de protección que garanticen las necesidades mínimas que permitan el desarrollo de sus actividades laborales de subsistencia (por ejemplo, la cobertura de salud). En la búsqueda de nuevas alternativas, en la propia sociedad se forman sistemas de microseguros autoorganizados que, obrando en ámbitos reducidos y sobre grupos sociales (en general de excluidos por el sistema estatal), reemplazan o suplen la insuficiente labor del Estado, sobre la base de la autogestión y de requisitos de entrada mínimos. Se trata, en fin, de estructuras paralelas que intentan atender los fines sociales. En una primera aproximación, estas formas alternativas pueden ser una nueva vía a explorar siempre que se conjugue en el marco general de la protección ejercitada y coordinada por el Estado y en coordinación con los principios básicos que sustenta el Estado de derecho: la igualdad y la justicia social.

En este momento es indispensable reflexionar sobre los efectos de una estructura dual de la seguridad social como la señalada en el párrafo ante-



rior, que podría llevar a eliminar la solidaridad de forma radical como principio, quebrando la justicia distributiva y que, potencialmente, exacerbaría las divisiones en la sociedad cercenando la base del propio Estado Social. ¿Cómo garantizar en este marco de exclusión y diferencias sociales y en un contexto de crisis económica, la justicia social, la cobertura universal, la protección y la eficacia, y el progreso del Estado?

Sin duda, estas cuestiones tienen sólo respuesta desde el reexamen del reiterado carácter distributivo de la seguridad social en la búsqueda del bienestar y la justicia sociales. Para ello se hace necesario determinar expresamente cuáles son los principios de equidad derivados de sus propios objetivos. En un contexto democrático donde se desarrolla el Estado Social, el sistema de seguro social, al cubrir las diferentes contingencias, debe explicitar la noción de equidad que está presente en la sociedad que ese Estado sustenta, ya que éste es responsable del cumplimiento de los objetivos previstos por "sus representados" (y que se acrecientan cuando un Estado particular opta por un sistema especial a aplicar).

Sin embargo, hay que considerar que si bien la seguridad social viene determinada por el propio principio de equidad y que por tanto tiene un fin redistributivo, el seguro —sin olvidar ese carácter equilibrador— se concibe más bien como un instrumento de previsión, de prevención de la ocación del riesgo, es decir, más que redistribuir rentas hacia aquellos colectivos excluidos o necesitados, el seguro social busca involucrar a los ciudadanos en la previsión de las necesidades de toda la comunidad intentando que la redistribución en base al desarrollo solidario de la prevención no sea necesaria. Se trata, en fin, de prevenir en el origen, comprometiendo desde un concepto universal a todos los ciudadanos en el deber moral de protección.

El examen y las propuestas para concretar estos aspectos en la práctica son aún incipientes, pero algunos estudios<sup>39</sup> establecen ciertos ejes que permitirían definir la base de un nuevo enfoque. Con anterioridad a cualquier reforma es necesario tener presente los objetivos finales del sistema y no olvidar que la mayor parte de las contingencias cubiertas por la seguridad social no son sino un vasto mecanismo de transferencia equitativa de recursos, entendiendo por tal (sea previo o en relación con la cobertura del siniestro) el reparto de cargas y beneficios que sea considerado justo por la sociedad.

Es así necesario, desde la óptica de la justicia, ampliar la base de la cobertura, identificando formas adecuadas y siempre que sea posible obliga-

---

39 Véase OIT. *Informe sobre el empleo en el mundo*. Op. cit.

torias de afiliación de todos los trabajadores, ya que la parcialización en la asunción de las obligaciones puede llevar a una desviación de la responsabilidad moral de todos los ciudadanos. En efecto, la obligatoriedad de un sistema evita, a juicio de algunos autores<sup>40</sup>, problemas de riesgo moral. Se trata de impedir que los individuos imprevisores impongan el coste de su falta de previsión a aquéllos que sí ahorraron para cubrir contingencias previstas (vejez o enfermedad, por ejemplo) –lo que se haría a través de programas asistenciales, habituales en las sociedades democráticas–. En este sentido, la igualdad es un principio fundamental que deberá regir las acciones y, por ello, deberá basarse en la existencia de sistemas de seguro social obligatorio sea cual fuere su naturaleza. En este sentido, los seguros “paralelos” deberán incorporarse a esta noción general e integrarse en esta acción de protección del Estado, a riesgo, en caso de no hacerlo, de quebrar la ética del Estado.

Además de los principios básicos enunciados, es importante considerar al aplicarlos que la viabilidad financiera del sistema y su buena gestión y administración son requisitos *sine qua non* para garantizar su sustentabilidad, que además deberá reforzar el concepto de participación popular y apoyo general que, de una forma más flexible, podría abarcar la idea de solidaridad presente en todo sistema equitativo de prestaciones sociales universales.

---

40 Diamond, P. A. “Framework for Social Security Analysis”. *Journal of Public Economics*. Vol. 8, 1977, pp. 275-298.

## *La globalización: Un proceso social*

Luis Abugattás

Para empezar es necesario referirse al concepto de "globalización". Una revisión bibliográfica nos lleva a la constatación de que quizá no ha habido otro concepto que se haya repetido tanto, con tan diferentes significados y para explicar cosas tan disímiles.

El concepto de globalización se encuentra muy difundido, pero no existe claridad con respecto a su significado, o a los referentes precisos del acontecer social que pretende describir. Hay tantas definiciones de globalización como autores que han tratado el tema. Por ejemplo, el doctor Martínez, en su exposición, interpreta la globalización como un modelo, para otros autores es un proceso, y para otros es una situación.

En la literatura sobre el tema se pueden identificar dos corrientes principales de pensamiento con respecto a la globalización, y, dependiendo de cuál corriente se acepta, las implicancias políticas son bastante profundas.

Un grupo numeroso de autores que se han referido al tema, y el uso vulgar que se le da al concepto de globalización, equipara ésta con un fenómeno natural. Se entiende como algo inexorable, frente a lo cual no hay mucho que hacer; un fenómeno que avasalla voluntades nacionales y que lo único que se puede hacer es acomodarse a sus efectos para adecuarse, de la mejor manera posible, a esta realidad. La globalización se percibe como una avalancha que cae encima y hay que ver cómo se sobrevive, evitando, en lo posible, los efectos perversos. Ésta es la visión que está predominando en la discusión sobre globalización.

Obviamente, desde esta perspectiva las conclusiones de política se derivan automáticamente. La globalización es un dato de la realidad, y las opciones de política se limitan a alternativas de adecuación; es decir, a encon-

trar fórmulas de cómo los países se pueden acomodar a ese parámetro que se introduce como algo fijo en la ecuación.

Una perspectiva alternativa reconoce a la globalización como un proceso social. Ésta no es percibida como una avalancha, sino más bien como un río caudaloso que puede ser represado o canalizado. Es decir, que se puede intervenir, que se puede direccionar el proceso en busca de algunos objetivos específicos. Esta visión alternativa identifica a la globalización como el resultado de un conjunto de decisiones unilaterales y colectivas, por parte de los países que admiten que esta fuerza, que ha sido desatada por el desarrollo tecnológico, se puede administrar permitiendo que realice todo su potencial.

De acuerdo con esta interpretación es posible actuar sobre la velocidad y sobre la naturaleza de la globalización. En este sentido, es relevante el tema de la gobernabilidad que señaló el doctor Martínez. Dependiendo de quiénes y cómo se administre este proceso, el beneficio será para unos o será para otros. Discrepo un poco con el hecho de que no hay gobernabilidad. La globalización se está direccionando de acuerdo con la lógica del capital transnacional. Esto ha generado los problemas y los desequilibrios que vienen afectando la economía internacional, y ha determinado la distribución poco equitativa de los beneficios del proceso.

El tema de la administración de la globalización y la falta de participación de los países en desarrollo saltó al primer plano en la reunión ministerial de la OMC en Seattle. Los países industrializados trataron de hacer lo que siempre habían hecho, imponer las reglas de juego. Sin embargo, la membresía en la OMC se ha ampliado tanto que simplemente ya no pudieron hacerlo. Los países en desarrollo dijeron: esto no va más, no hay acuerdo, y se produjo el colapso final. La globalización se ha venido gobernando, pero para responder a intereses muy específicos, y eso es lo que ha generado los problemas de desequilibrio, marginación y concentración en la economía internacional.

Otro tema que es importante reconocer con respecto a la globalización como proceso social, es que éste no es algo nuevo. que haya sido descubierto recientemente por los analistas. Todo lo que está pasando hoy en día—la predominancia del capital financiero, la concentración del capital, la expansión e integración de los mercados— ya había sido predicho a mediados del siglo antepasado. Estos fenómenos se vienen dando desde que el capitalismo comenzó a expandirse por todo el globo o, como señala Immanuel Wallerstein, desde la expansión de la “economía mundial europea”. Obviamente, cada revolución tecnológica le ha dado una caracterís-

tica diferente a este proceso, pero no estamos ante nada que no haya pasado por los últimos 300 años. Es más, hay un trabajo muy interesante de Krugman, por ejemplo, que demuestra que el grado de apertura de la economía mundial en 1900 era mucho mayor que el día de hoy. Es decir, la proporción del producto bruto mundial que se transaba era mucho mayor en 1900 que lo que se transa el día de hoy.

El desarrollo de la tecnología es otro tema que se vincula con lo señalado, y es lo que le va imprimiendo una característica diferente a este proceso. Pero el potencial del nuevo conocimiento sólo se podrá realizar en la medida en que se adopten las decisiones para desregularizar y liberalizar los mercados. No habría un sistema financiero internacional, por ejemplo, si los países no hubieran liberalizado sus sistemas financieros. Se ha liberalizado todo menos el mercado de trabajo, y creo que ésa es la mejor evidencia de que estamos frente a un proceso social, y no frente a un fenómeno equiparable a los naturales.

La globalización es multidimensional. Se expresa en los ámbitos cultural, político, social y económico. Hasta el terrorismo es, el día de hoy, un fenómeno global. No existe terrorismo nacional, ahora son redes internacionales.

En lo que resta de esta breve exposición me voy a referir a la globalización económica, que es el tema central vinculado con el empleo. Cuando hablamos de globalización, o como algunos autores la denominan: mundialización, ella es simplemente el resultado de la liberalización y desregularización de los mercados, que han permitido una mayor interdependencia de las economías mediante un mayor flujo de bienes, servicios y capital. Lo que se fue logrando progresivamente en la historia en el ámbito del Estado-nación, después en un espacio geográfico mayor, ahora se está extendiendo por todo el globo. No obstante, todavía tenemos una gran parte del mundo donde no se ha extendido esta liberalización. Casi el 50 por ciento del mundo aún no está bajo esta economía mundial, y ese va a ser el desarrollo futuro; irá absorbiendo todo el globo dentro de unas determinadas normas y disciplinas de comportamiento.

Como se señalara, la globalización es un proceso administrado, y en el campo económico las instituciones encargadas de su gobierno son claramente identificables. Tenemos el famoso trípode, que debió haber surgido de la Carta de La Habana: el Fondo Monetario, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio. El sistema de Breton Woods quedó inconcluso porque el Congreso norteamericano no ratificó la Carta de La Habana que creaba la Organización Mundial de Comercio.

El sistema se estableció con sus entidades financieras, y lo que debió haber sido una institución a partir del año 1948 simplemente se limitó a un tratado, el Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por su sigla en inglés). El diseño original del año 1948 fue finalmente completado en las negociaciones de la Ronda Uruguay, donde se crea la Organización Mundial de Comercio.

Se completa el trípode que debe administrar la economía mundial, impulsando la liberalización y desregularización de los mercados. A través de estas instituciones se establecen las reglas de juego. Las reglas de juego, expresadas en las normas y disciplinas multilaterales, no son neutras. Son reglas de juego que van a sesgar los beneficios en favor de ciertos actores.

Esto nos lleva al tema central. Si queremos vincular el tema globalización, entendido como un proceso social, y el tema del empleo, lo relevante son las normas y disciplinas que se van imponiendo progresivamente, y el efecto que dichas normas tienen sobre el empleo y sobre las opciones de política de los países para generar empleo.

Las normas y disciplinas multilaterales van determinando los espacios disponibles para los Estados-nación, para la definición e implementación autónoma de políticas públicas. Las disciplinas multilaterales, cada día se alejan más de fijar el comportamiento y los espacios disponibles, en el ámbito exclusivo de lo comercial mediante disciplinas concernientes a las "medidas en frontera", extendiéndose progresivamente a las áreas de políticas públicas consideradas anteriormente como de dominio nacional exclusivo, estableciendo parámetros a los gobiernos sobre qué pueden hacer y qué no pueden hacer. Los acuerdos resultantes de la Ronda Uruguay afectan significativamente los grados de libertad que tienen los gobiernos para implementar políticas públicas.

El tema central es el impacto que tienen las normas y disciplinas multilaterales sobre el empleo en los países en desarrollo, básicamente en la liberalización y desregulación de mercados, y por otro lado el efecto de estas normas sobre los grados de libertad de los países para aplicar políticas sectoriales activas con el fin de promover la generación de empleo.

La evaluación del impacto de las normas y disciplinas establecidas tienden a indicar que los resultados no han sido favorables para el empleo. La experiencia en América Latina de la aplicación de sus compromisos internacionales y del manejo dentro de los espacios de política que aún quedan permitidos, indican que no ha sido posible generar empleo en la cantidad suficiente para poder absorber productivamente el incremento de la masa

laboral anual. La situación se va deteriorando cada día más. Como se ha señalado, 85 de cada 100 puestos de trabajo son informales.

El efecto directo sobre el empleo ha sido significativo. Pero, más importante es el efecto sobre la acumulación de capital. El empleo es una variable resultado. No se puede hablar de política de empleo, salvo programas temporales de emergencia. Lo relevante son las políticas de inversión. Habrá empleo en la medida en que haya inversión. Entonces, la pregunta más concreta debe ser: ¿el marco de normas y disciplinas existentes y las propuestas por los países industrializados permiten que haya la acumulación de capital suficiente en los países en desarrollo para generar el empleo que se requiere? Me temo que la respuesta es negativa. Cada día se hace más difícil, por los parámetros que está imponiendo la acumulación de capital. Ya no sólo la acumulación de capital, sino también el acceso al conocimiento. El reforzamiento de las normas multilaterales sobre propiedad intelectual han encarecido significativamente el acceso a la tecnología.

Ahora nadie puede hacer la ruta del desarrollo que siguió Japón, por ejemplo, que copiaba lo que otros hacían. Primero hacía mal la copia, pero después aprendió a hacerlo y sacó del mercado a los creadores originales. El día de hoy no se puede copiar, todo está protegido, y aún se ha llegado hasta el extremo de proteger el secreto comercial, en el cual el titular no tiene que decirle a la autoridad qué le está protegiendo. La protección de los derechos de propiedad intelectual, al margen de la razón de derecho, tiene efecto sobre el precio. Si uno ve el *software* formal y compara el precio con un *software* pirata, se está viendo claramente el margen de ganancia, y no sólo eso, también hay problemas con la patente de las medicinas. Por ejemplo, el caso de los medicamentos contra el sida ha sido un escándalo mundial.

Entonces no sólo se está haciendo más difícil acumular capital sino también acceder a la nueva tecnología, que es lo que va a dar productividad. Los espacios de política se están cerrando progresivamente, a través de acuerdos multilaterales, regionales y los programas impuestos por los organismos financieros internacionales.

La inversión extranjera es postulada como una de las soluciones al empleo en la región. Se señala permanentemente que hay que liberalizar y desregular los mercados para atraer inversión extranjera. La experiencia de América Latina, esto ya ha sido analizado empíricamente, es que la única inversión que ha venido a la mayoría de los países, en particular en el caso peruano, ha sido para explotar recursos naturales, porque no se puede llevar el yacimiento, o a servicios de baja transabilidad. Pero lo que es inver-

sión manufacturera, la inversión en áreas de tecnología de punta, no se ha producido. En un mercado absolutamente libre no hay barreras arancelarias, se puede abastecer el hemisferio de cualquier país donde se instale el inversionista extranjero.

Los países más grandes están atrayendo toda la inversión. Es el caso de México y Brasil. Por ejemplo, una vez que esté en vigor el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), ¿alguien piensa que un inversionista extranjero vendría a invertir en una industria manufacturera en el Perú, Bolivia o Ecuador? La va a poner en Brasil, que tiene un mercado doméstico que le garantiza una absorción de su producción básica, y de allí, con una computadora en una oficina en Lima para tomar pedidos, van a abastecer el mercado nacional. Esto ya está pasando. Por ejemplo el caso de la industria farmacéutica en el Perú. Había 17 laboratorios transnacionales con planta manufacturera en el Perú. Cerraron los 17 y ahora producen en México, Chile o Brasil, y todo lo que han dejado es un tomador de pedidos con pérdida bastante importante de capital, de tecnología y de puestos de trabajo. Éste es un tema que amerita una profunda reflexión.

Se está regulando, en el ámbito internacional, los requisitos que un Estado le puede poner a la inversión extranjera. En la OMC tenemos el Acuerdo de Aspectos de Inversión Relacionados con el Comercio (TRIM, por su sigla en inglés). En el ALCA hay todo un capítulo para regular el modo como tiene que tratar el Estado al inversionista extranjero. Pero nadie quiere introducir normas de cómo regular los incentivos a la inversión. Obviamente, el Tesoro peruano no va a poder competir, para traer inversión, con el Tesoro brasileño, el norteamericano o el canadiense.

Ésa es la manera como se van estableciendo reglas que al final dan como resultado una distribución bastante inequitativa de los beneficios. Otro elemento que también está afectando seriamente la posibilidad de acumular capital es que, dada la apertura comercial, el excedente de explotación es cada día menor, es decir, la utilidad que generan las empresas cada día es menor. Al incrementarse la competencia los márgenes se reducen, y obviamente la masa de excedente que le queda, al país para poder reinvertir es mínima, sobre todo en comparación con economías mucho más grandes. Debido al efecto multiplicador de la masa de ganancias, la brecha entre las economías se va haciendo cada vez mayor entre las que tienen un alto *stock* de capital y aquéllas que están haciendo esfuerzos por acumularlo.

Hay otro tema. Si bien desde el punto de vista ético las demandas pueden tener razón, viéndolo fríamente desde el punto de vista netamente

económico también conspira contra las posibilidades de acumulación de capital. Se está experimentando una modernización prematura. Los países en desarrollo, como el caso del Perú, son obligados a establecer regulaciones en un estadio de desarrollo muy inferior al momento en que esas mismas obligaciones fueron establecidas en los países desarrollados.

Si vamos, por ejemplo, a la legislación laboral, en Europa y Estados Unidos la jornada laboral no estuvo regulada, ni otros derechos laborales. Si vamos a períodos anteriores de la historia, la acumulación se hizo mediante la piratería y el pillaje. Los países en desarrollo, con un ingreso *per cápita* en un nivel muy inferior, son forzados por la presión internacional a establecer regulación que dificulta la acumulación de capital.

El tema ambiental es otro ejemplo. El mundo desarrollado, después de haber contaminado el mundo por 200 años, ahora ejerce una fuerte presión para que se establezcan parámetros y regulación ambiental, exigiendo que la misma regulación entre en vigor también en países en desarrollo. Ellos contaminaron, y ahora pretenden que el costo de adecuación sea distribuido entre todos. Los aparatos productivos de un país en desarrollo no pueden afrontar en muchos casos los costos que ello significa. En el Perú se establecieron los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), y ha habido serios problemas porque no hay recursos para poder hacer esas inversiones.

En temas ambientales y en temas laborales cada vez hay una regulación mucho más rigurosa que impide tener la flexibilidad con la que contaron los países que ahora son ricos para poder acumular el capital, generar el empleo y poder garantizar un determinado nivel de vida. Si bien es cierto que hay marginación en Europa, las diferencias cuantitativas son tales que ya es una cosa cualitativamente diferente.

En el Perú sólo el 12 por ciento de la población económicamente activa se considera adecuadamente empleada; esto es muy diferente a una tasa de desempleo, con seguro de desempleo del 10 por ciento, como se tiene en las economías desarrolladas.

## *Efectos en el empleo y diferencias por género*

Cecilia Garavito

En mi exposición trataré acerca de los efectos de la globalización sobre el empleo y las diferencias entre mujeres y hombres; mi campo de trabajo es el mercado laboral y las diferencias entre géneros.

En primer lugar expondré sobre la relación entre empleo y producto, cómo se da esta relación, de qué manera se supone que debe ser y si la globalización y los cambios tecnológico y laboral producidos con posterioridad a 1990, en el caso del Perú, han afectado esta relación. En segundo lugar trataré sobre el efecto deseado de un crecimiento, qué es la caída del desempleo y las diferencias entre género que pueden haber en este caso, y, finalmente, expondré algunas reflexiones sobre datos de un año en particular, ciertas regularidades que siguen dándose y que no tienen que ver con el modelo, como dice Daniel Martínez, y otras cosas que sí han cambiado.

— ¿Se ha afectado la capacidad de creación de empleo de la economía o no luego de la globalización? Ya no voy a definir la globalización, pues los dos expositores que me han precedido la han definido bastante bien.

Se supone que un crecimiento del producto debería estar asociado a un crecimiento del empleo, pero ¿qué sucede en el caso de la globalización, qué ha sucedido en el mundo? Con estos cambios, en los que nos hemos vuelto parte de un mercado muy grande, la competitividad ha pasado a estar en primer plano, y como sucede usualmente cuando hay un gran cambio, es el empleo o mercado de trabajo el que se ajusta. Dos son los cambios fundamentales que podrían afectar la capacidad de generación de empleo en un crecimiento de la economía.

En primer lugar, la reestructuración tecnológica. Estamos ante una nueva revolución industrial. Hace unos días a mis alumnos de Historia del

Pensamiento les estaba explicando cómo David Ricardo entra en la polémica sobre si la introducción de maquinaria va a reducir o no el empleo, que termina en que Ricardo agrega un capítulo más a su libro: el capítulo 31, sobre la maquinaria; y cómo Marx discutirá también el asunto después. Entonces, cuando hay un cambio tecnológico necesitamos menos trabajadores por unidad de producto, eso quiere decir que la cantidad de trabajadores en relación con lo que vamos a producir va a ser menor.

La única manera de mantener el aumento del producto consiste en que la economía crezca lo suficientemente rápido. Y me preguntaba: ¿la economía va a crecer lo suficientemente rápido como para absorber esta masa creciente de trabajadores, que por lo menos en el caso del Perú sigue entrando en el mercado laboral? Entonces, la reestructuración tecnológica tiene su efecto y solamente por medio del crecimiento podemos hacer frente a ese efecto. No creo que reduciendo los salarios reales se vaya a aumentar el empleo, en ese caso no se debería tener ningún problema en el Perú, donde los salarios reales han caído sostenidamente durante períodos bastante largos. Ahora los salarios reales están elevándose, pero en realidad es una combinación de muchos factores; en primer lugar, hay mucha gente que ha perdido su empleo, sobre todo la gente mayor, que en promedio tiene un menor grado de calificación; por lo tanto, quedan las personas más calificadas, las personas más jóvenes, y además quiebran las empresas más pequeñas; así, es lógico que los salarios reales se hayan elevado. Esto no quiere decir que el costo del trabajo se esté elevando, quiere decir simplemente que estamos manteniendo una parte pequeña de ese mercado en actividad.

Un segundo elemento, que en el caso del Perú viene acompañado de la globalización, son los cambios en la legislación laboral, la reducción de los costos de despido, la posibilidad o la legalización de los contratos temporales, que realmente siempre se han hecho; ¿cómo va a afectar esto el mercado de trabajo? La teoría neoclásica más ortodoxa dice que al caer los costos laborales debemos incrementar el empleo, pero en realidad eso no es lo que nosotros vemos, el empleo sólo se va a elevar, básicamente, si el producto crece lo suficientemente rápido.

En la relación entre el crecimiento de la fuerza laboral, la población económicamente activa ocupada y el empleo, la tasa de crecimiento del empleo y del producto está en tasas de variación. Vemos que hasta antes de 1990 parecen seguir un patrón regular; pero a partir de dicho año las tasas de crecimiento parecen alejarse. Tenemos períodos en los que el empleo cae mientras que el producto crece, lo que tiene que ver con el efecto de reacomodo.

Recuerdo que cuando era estudiante, de esto hace algún tiempo, se decía que siempre hay un período de ajuste, y que cuando se acaba ese período de ajuste recién comienza el crecimiento y la recuperación del empleo; en el caso del Perú, el crecimiento ha recomenzado en 1993, más o menos, pero la tasa del empleo no ha subido lo suficientemente rápido.

El segundo punto por tratar es la relación de estos cambios con la tasa de desempleo. Hemos dicho que el empleo debe crecer si la tasa de crecimiento del producto es lo suficientemente rápida y, debido a los cambios que se están produciendo, parece que esta relación no se está cumpliendo. Se han hecho varios estudios de la década de los noventa, en los cuales se ha encontrado que la relación es positiva, que el modelo está creando empleo, menos empleo que el modelo anterior pero, sin embargo, está creando empleo, en cierta medida.

La tasa de desempleo masculina es mucho menor que la tasa de desempleo femenina, y la tasa de desempleo de los jóvenes es mucho mayor aún. La tasa de desempleo masculina se eleva, sobre todo, al final del período, y eso se traduce también en una mayor dificultad de los varones para encontrar empleo, y hay algunos cambios también en la tasa de desempleo de las personas de 55 años y más, en especial en el caso de los varones, que ha crecido a un nivel apreciable. Ése es un cambio de antes de la década de los noventa y después de ésta.

La tasa de desempleo de la población mayor, de los varones mayores, no era tan alta; debemos pensar que, en general, las personas mayores de 40 años son las que están llevando el peso de quienes se encuentran estudiando en la universidad, el peso del hogar; y el problema es que sus tasas de desempleo se están elevando.

En los años 1989 y 1994, la tasa de desempleo de las personas mayores se eleva bruscamente. Se podría pensar que las personas mayores o las mujeres tienen mayores tasas de desempleo por tener un menor nivel de educación en promedio, pero en el año 1999 las tasas de desempleo más bajas por nivel de educación se dan para las personas con educación primaria nada más, que normalmente son las muy pobres y necesitan trabajar de todas maneras haciendo lo que sea, porque si no, se mueren de hambre; entonces, no es de extrañar que sus tasas de desempleo sean tan bajas.

Pero la tasa de educación superior universitaria es bastante más alta en el caso de las mujeres y bastante más alta todavía en el caso de los varones. El que la tasa de desempleo de las personas con secundaria sea alta es bastante regular, y que la tasa de personas con educación superior universitaria sea la más alta también es muy usual, porque normalmente esos cen-

tros no dan la educación que dicen que dan; estos datos presentan el problema de que no están separados por quién terminó la carrera y quién no lo hizo.

El último punto, referente a lo que sucede con la mujer, es básicamente un cambio de la globalización con respecto a la brecha de ingresos: En un cuadro que nos da el ratio de ingresos, el porcentaje de los ingresos de las mujeres con respecto al de los hombres para distintos países, nos podría llevar a pensar que Bolivia y Ecuador están detrás del Perú, también podríamos suponer que el nivel de desarrollo es mucho menor. Después vemos que Chile y Argentina también están detrás del Perú, y, en ese caso, ya no podemos decir lo mismo. No he encontrado un patrón. Por ejemplo, México y Costa Rica están muy adelante, este último es uno de los países que tiene cifras sociales y demográficas muy parecidas a las de los países desarrollados. En general, las mujeres continúan teniendo un ingreso bastante menor que el de los varones.

He recolectado algunos datos para el caso de Lima en el año 1999, y se puede apreciar la brecha de ingresos entre mujeres y hombres para Lima Metropolitana. En promedio es más o menos de S/.500 soles, mientras que la brecha en el Perú urbano es de S/.400, un poco menor. Una mejora o algo esperanzador es que la brecha de ingresos entre mujeres y hombres jóvenes, entre 14 y 24 años, se ha reducido apreciablemente en el área urbana, donde los jóvenes ganan 32 soles más, mientras que en el caso de Lima las mujeres ganan 7 soles más. En realidad, si hacemos una prueba estadística, en ninguno de esos dos casos la diferencia sería significativa, lo que quiere decir es que están ganando más o menos lo mismo.

El problema radica en que la tasa de desempleo de la mujer es más alta todavía, y, generalmente, una mala noticia para las mujeres es que la mayor brecha que se ha encontrado se produce en el nivel de la educación superior, donde las mujeres ganan el 56 por ciento de lo que ganan los varones, pero podríamos decir que en algunas carreras esto no se cumple.

## *Desempleo, informalidad y flexibilización de normas laborales*

Jaime Zavala

---

Trataré el tema de la globalización y el empleo en la coyuntura nacional desde un enfoque o sesgo totalmente distinto en relación con lo que han dicho mis antecesores. Lo primero que se me ocurre cuando leo el título dado a esta jornada es pensar en la importancia que tiene el empleo o el trabajo en la coyuntura nacional. Todos sabemos, por las estadísticas, que el empleo es el gran clamor nacional y el centro del escenario político económico y social en el Perú, y a pesar de que esto es tan claro para todos, resulta curioso y sorprendente comprobar, por ejemplo, que en el Congreso de la República se discutan proyectos que pueden ser importantes, pero que son muy ajenos al tema de gran preocupación nacional. Leía hace unos días —de repente ha pasado inadvertido para algunos— que nuestros padres de la Patria debatían con mucho interés y con gran entrega sobre la declaración del perro sin pelo, llamado también perro calato, como una raza oriunda del Perú y patrimonio nacional; muy importante, pero otros temas son más urgentes en este momento.

Yo quisiera compartir con ustedes unas cifras, simplemente para situarnos en el escenario nacional y entender mejor esta gran preocupación nacional que nos agobia. Las cifras sobre el empleo son las siguientes: más de 6 millones de peruanos son subempleados, 700 mil no tienen empleo, el 86 por ciento de la PEA, que bordea más o menos los 12 millones de personas, tiene un ingreso menor a 320 dólares, el 52 por ciento de la PEA gana menos de 180 dólares, la mitad más pobre de la población gana en promedio menos de 90 dólares al mes, y cada año —esto les debe interesar a muchos de ustedes que son estudiantes— 400 mil peruanos ingresan o pretenden ingresar en el mercado laboral.

Las cifras tan claras nos invitan a la reflexión, y a esto le podemos sumar algunas cifras de orden internacional con relación a este tema, recogidas de la memoria que presentara el director general de la OIT en la última conferencia titulada "Reducir el déficit de trabajo decente, un desafío global", realizada en Ginebra. En la memoria dice: "La brecha del empleo es la falla del mundo de hoy, calculamos que hay 160 millones de personas visiblemente desempleadas en el mundo". Si consideramos también a las personas subempleadas, la cifra se dispara por lo menos a mil millones. Esto significa, de acuerdo con la definición oficial de la OIT, que de cada 100 trabajadores de todo el mundo seis están totalmente desempleados, y otros 16 no pueden ganar lo suficiente como para que su familia pueda superar el umbral mínimo de pobreza de un dólar por día y por persona.

La magnitud del problema, dice el director y las cifras así lo revelan, es asombrosa según el informe sobre el empleo en el mundo en el 2001; se calcula que se necesitarán 500 millones de nuevos empleos en los próximos diez años sólo para absorber los nuevos ingresos en el mercado de trabajo e influir algo en el desempleo. Las preguntas que podríamos formularnos son: ¿qué respuestas damos?, no digo para solucionar sino para menguar o reducir en algo estas cifras astronómicas, y ¿qué hacemos o qué podríamos hacer en el caso de nuestra realidad?

En esta mesa no vamos a encontrar una respuesta ni solución a los problemas, pero creo que ese es el gran debate nacional, pues así lo indican las cifras. Pero hablar del tema del trabajo o del empleo también implica hablar de otros factores o elementos paralelos que son complementarios y van de la mano con el trabajo que algunos llaman digno, que internacionalmente se le está conociendo como trabajo decente y que pasa, como ya lo ha dicho —y en eso creo fervientemente— Daniel Martínez, por la necesidad de mejorar la educación y la formación profesional o técnica, con la finalidad de propiciar la mano de obra calificada que eleve la productividad y competitividad dentro de los parámetros internacionales; de lo contrario, no habrá una adecuada inserción en el mercado laboral. Esta inversión en el capital humano, y en esto hay que crear de alguna manera conciencia nacional, es una obligación y una responsabilidad no sólo del gobierno, sino también del Estado, de los empresarios, de los trabajadores y de la sociedad civil.

Yo diría que es una responsabilidad solidaria, compartida, y digo esto porque es común trasladar la responsabilidad a algunos sectores, olvidándose de que uno también debe ser parte de la solución. Enfrentar este enorme déficit de trabajo implica también, así lo he venido sosteniendo muy modestamente, desarrollar una adecuada política laboral que comprenda los dere-

chos básicos en el trabajo, la protección social, como ya se ha mencionado, la igualdad de oportunidades; las acciones de promoción del empleo y lo que se ha denominado déficit de representación o de diálogo social.

Desde nuestro punto de vista, también va a contribuir acentuadamente a la paz social, a la estabilidad económica y política, y al fortalecimiento de la democracia. Por eso creo que dentro de este esquema es importante hablar también de medidas complementarias, en un marco más general de política laboral, de lo que se ha venido a llamar piso social mínimo a nivel internacional, que pasa por lo que en estos momentos es parte o va a ser parte del debate nacional: el cumplimiento de los llamados convenios básicos nacidos de la OIT y que el Perú, al igual que otros países, ha ratificado, y, por lo tanto, son de cumplimiento obligatorio.

Quizá es interesante recordar que estos convenios fundamentales de la OIT, y que además están contenidos en todos los acuerdos internacionales en materia de empleo, en los fondos de inversión, en muchas empresas, forma parte – yo diría de manera rutinaria –, de los acuerdos o declaraciones nacionales o internacionales. Por ejemplo, hace poco tiempo, para ubicarnos simplemente en el contexto nacional, se realizó en nuestro país la XIII Cumbre de Organizaciones Empresariales y Privadas de Iberoamérica, y como parte de la declaración final que será entregada a la reunión de jefes de Estado y presidentes de la República de los países Iberoamericanos, que se realizará en noviembre de este año en Lima, se ratifica el compromiso de las organizaciones de empleadores y hacen un llamado a los estados para que aseguren, en la legislación y la práctica, el cumplimiento de los llamados principios fundamentales en el trabajo, que se reducen a los siguientes: La libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Y participo de lo que Daniel Martínez dijo sobre la necesidad de impulsar y fortalecer la autonomía de los actores sociales a través del diálogo, y la mejor forma de expresar ese diálogo debería concretarse a través de la auto-composición de los empresarios y trabajadores, vía la negociación colectiva. La igualdad de remuneración, la no discriminación en el trabajo (a propósito, por ejemplo, de las diferencias de género que se mencionaron antes), la abolición del trabajo forzoso, la aprobación y cumplimiento de normas mínimas vinculadas con la edad de admisión en el trabajo, y, finalmente, la prohibición o eliminación de las peores formas de trabajo infantil. Esto se concreta en los llamados ocho convenios o normas internacionales básicas, que

deberían ser el marco general de todas las políticas. Por supuesto, para cumplir los convenios, primero hay que tener empleo o trabajo, pero eso no significa que el tema no deje de estar en la agenda política para su debate en la debida oportunidad. Y paralelamente al cumplimiento de estas normas internacionales está el diálogo social, tan venido a menos en el Perú y olvidado de manera puntual en el ámbito de las relaciones de trabajo.

Quisiera aprovechar para mencionar que durante los últimos 15 años el tema de una mesa de diálogo, como se le llama ahora a los encuentros de debate y discusión en busca de concertación, ha estado ausente del escenario laboral. En el ámbito de trabajo se creó hace muchísimos años el Consejo Nacional de Trabajo, pero nunca funcionó, por eso lo restablecimos durante el Gobierno de Transición, con gran esfuerzo, con grandes dificultades, sin preparación previa, pero como una oportunidad para crear un espacio para dialogar, donde se presenten propuestas y planteamientos en una mesa y no a través de marchas y protestas en las calles.

Creemos que la instalación de este órgano consultivo y de diálogo tripartito, además con presencia de organizaciones representativas de la sociedad civil, constituye un escenario interesante que hay que apoyar para procesar, pacíficamente, los temas vinculados con el empleo, la seguridad social, la informalidad, la capacitación; para darles oportunidad a los actores sociales de disentir, antes del debate político en el Congreso de la República; para que quienes están involucrados de una u otra forma en el tema, den su propuesta y, eventualmente, se generen los espacios de concertación necesarios para el desarrollo nacional.

Finalmente, no quiero dejar de mencionar un tema que también es importante cuando hablamos de la globalización y del empleo en la coyuntura nacional que se ha mencionado en términos muy generales: la informalidad en el Perú. Según la última encuesta nacional de hogares del año 2000, en el Perú urbano la informalidad representa el 51,6 por ciento de la PEA, que son 3.676.569 peruanos, y la pregunta es: ¿qué hacer o qué respuesta darle a esta informalidad?

En la reunión de empresarios de Iberoamérica, a la que me referí anteriormente, debatimos sobre el tema de la visión de la economía informal, y planteamos algunas reflexiones que simplemente las menciono para que cada uno piense sobre el particular: la informalidad es un fenómeno complejo con una multiplicidad de manifestaciones que normalmente se desarrollan en el amplio espectro de actividades de la vida económica. Es difícil encontrar una definición o un acuerdo sobre el concepto, y parecería que el término más apropiado para denominar dicho fenómeno es el de

economía informal o sector no estructurado, denominación que es la que recoge la OIT.

En relación con la definición de la economía informal surgen varias dudas: ¿son pobres todos los informales?, ¿son informales todos los que no pagan impuestos ni cumplen con la normatividad legal? En sentido amplio se denominan informales o ilegales. ¿Está la informalidad ligada a la supervivencia?

Desde el punto de vista estrictamente laboral, podríamos compartir las siguientes reflexiones complementarias: los sistemas jurídicos de los países deben responder a las realidades socioeconómicas y pese a que en muchos de los países latinoamericanos, por ejemplo, se han elevado las normas laborales a rango constitucional, el resultado ha sido un derecho laboral rígido, incapaz de adaptarse a los cambios y a las nuevas condiciones. De esta manera, grandes masas de trabajadores han quedado totalmente desprotegidas. Si éste ha sido un camino equivocado, se hace evidente que necesitamos flexibilidad para darle respuesta al fenómeno de la informalidad. La falta de aplicación de la normativa laboral es una entre muchas otras consecuencias de la economía informal.

Si bien es cierto que la protección de los trabajadores dentro de la economía informal debería ser prioritaria, es necesario no volver a cometer los mismos errores del pasado. La aplicación de regulaciones laborales rígidas no es la solución. Dicha respuesta, además de ser poco realista, se limitaría a abordar el tema de la economía informal desde una sola dimensión y, por tanto, sería incompleta o inadecuada. No todas las actividades realizadas en la economía informal deberían ser objeto de protección laboral, en numerosas ocasiones dichas actividades corresponden a esquemas de autoempleo o empresas sin trabajadores.

La solución a las dificultades de estas actividades podría lograrse a través de cooperativas o asociaciones de profesionales. La flexibilidad no es sinónimo de falta de regulación. Las nuevas formas de empleo, como la subcontratación, las agencias de colocación temporal, el trabajo a domicilio, que se realicen en el marco de la normativa nacional, no deben ser consideradas como actividades de la economía informal y, por lo tanto, carentes de protección.

Dichas formas de empleo podrían formar parte de la solución a los retos presentados por la economía informal. Y, finalmente, cualquier intento de vincular el debate de estas formas de empleo con el debate de la economía informal y la falta de protección de los trabajadores en dicho ámbito desembocaría, a nuestro juicio, en la ausencia de soluciones.

UNIVERSIDAD DE LIMA  
BIBLIOTECA  
378.8505 6598  
D  
5  
mime 6203

---

Este texto se terminó de imprimir en el mes de julio del 2002  
en el Departamento de Impresiones  
de la Universidad de Lima