

Globalización y Empleo¹

Raúl Saco Barrios

Profesor de Derecho del Trabajo en la Facultad de Derecho y en la Escuela de Graduados de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro de la SPDTSS.

“Pasaron los tiempos lejanos en que era posible hacer política social y laboral despreocupándose de la economía, pero también quedaron atrás tiempos más cercanos en que se hizo política económica prescindiendo de sus efectos sociales y laborales”.

Victor E. Tokman

Sumario

- I. Globalización
- II. Fortalezas y debilidades del proceso
- III. Políticas de empleo
- IV. ¿Pleno empleo? ¿Solidaridad? ¿Desigualdad y desarrollo?
- V. Perspectiva. Hacia el trabajo decente.

Vivimos una nueva sociedad: una sociedad de información y de intercambio. En consecuencia, también una nueva economía: una economía globalizada. En este contexto, la competencia mundial habría tornado “caducos” los viejos paradigmas de la protección social, de los trabajos estables y de los sistemas de relaciones laborales. La nueva economía y el empleo resultan, entonces, enfrentados.

En el presente estudio, se procura mostrar algunos de los efectos que tal globalización puede haber implicado sobre el empleo: desempleo, subempleo e informalidad; precarización del empleo; inseguridad en el trabajo ... Todo ello, con vista a relieves la necesidad e importancia del establecimiento de un balance o equilibrio entre la economía y el desarrollo económico con las políticas sociales.

Al efecto, se expone: el concepto de “globalización” y su relación con el empleo (1); las fortalezas y debilidades de tal proceso (2); algunas posibles políticas

¹ Ponencia presentada en el V Congreso Regional Americano de Relaciones de Trabajo, Santiago de Chile, julio de 2005

de empleo (3); ciertas consideraciones acerca del antiguo modelo de “inclusión social” y del nuevo modelo aparecido con motivo de la globalización (4) ; y por último y a modo de perspectiva, se alude al “trabajo decente” (5) –en la actualidad, norte de toda política de empleo.

I. GLOBALIZACIÓN

“Globalización” es la “tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales”²; el “proceso de internacionalización de la política, las relaciones económicas y financieras y el comercio”³; la “creciente interdependencia entre diferentes pueblos, regiones y países del mundo”⁴; “la difusión de las tecnologías y la interdependencia de mercados, políticas y sociedades”⁵.

Dimensión mundial, internacionalización, interdependencia...

Así definida, la globalización constituye uno de los muy recientes procesos de cambio habidos en el mundo.

Manuel CASTELLS –destacado sociólogo español, profesor en la universidad de Berkeley- describe clara y detalladamente los procesos de transformación tecnológicos y económicos ocurridos hacia el final del segundo milenio de la era cristiana: “Una revolución tecnológica, centrada en torno a las tecnologías de la información, está modificando la base material de la sociedad a un ritmo acelerado. Las economías de todo el mundo se han hecho interdependientes a escala global, introduciendo una nueva forma de relación entre economía, Estado y sociedad en un sistema de geometría variable. El derrumbamiento del estatismo soviético⁶ y la subsiguiente desaparición del movimiento comunista internacional

² REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, 2001.

³ LAROUSSE, *Diccionario Enciclopédico 2003*, Ediciones Larousse (coedición internacional), novena edición, primera reimpresión; que, como sinónimo de “globalización”, refiere también el neologismo “mundialización”.

⁴ GIDDENS, Anthony, *Sociología*, Madrid, Alianza Editorial, S.A., 1998, pág. 735.

⁵ EDITORIAL SOL 90, *Gran Atlas Universal*, Lima, Empresa Editora El Comercio, S.A., 2002, vol. 1, pág. 86.

⁶ “Hoy, el hecho político más importante del siglo XX –con todos sus dramas, sus guerras, sus descubrimientos científicos, sus aventuras interplanetarias y su progreso tecnológico- fue la destrucción, ante nuestros perplejos ojos, de la Unión Soviética, que provocó grandes cambios en los rumbos de la historia universal y en las ideologías contemporáneas... Sin el fin de la Unión Soviética, no se

han minado por ahora el reto histórico al capitalismo, rescatado a la izquierda capitalista (y a la teoría marxista) de la atracción fatal del marxismo-leninismo, puesto fin a la guerra fría, reducido el riesgo de holocausto nuclear y alterado de modo fundamental la geopolítica global. El mismo capitalismo ha sufrido un proceso de reestructuración profunda caracterizado por una mayor flexibilidad en la gestión; la descentralización e interconexión de las empresas, tanto interna como en su relación con otras; un aumento de poder considerable del capital frente al trabajo, con el declive concomitante del movimiento sindical; una individualización y diversificación crecientes en las relaciones de trabajo; la incorporación masiva de la mujer al trabajo retribuido, por lo general en condiciones discriminatorias; la intervención del estado para desregular los mercados de forma selectiva y dismantelar el estado de bienestar, con intensidad y orientaciones diferentes según la naturaleza de las fuerzas políticas y las instituciones de cada sociedad; la intensificación de la competencia económica global en un contexto de creciente diferenciación geográfica y cultural de los escenarios para la acumulación y gestión del capital. Como consecuencia de este reacondicionamiento general del sistema capitalista, todavía en curso, hemos presenciado la integración global de los mercados financieros, el ascenso del Pacífico asiático como el nuevo centro industrial global dominante, la ardua pero inexorable unificación económica de Europa, el surgimiento de una economía regional norteamericana, la diversificación y luego desintegración del antiguo Tercer Mundo, la transformación gradual de Rusia y la zona de influencia ex soviética en economías de mercado, y la incorporación de los segmentos valiosos de las economías de todo el mundo a un sistema interdependiente que funciona como una unidad en tiempo real. Debido a todas estas tendencias, también ha habido una acentuación del desarrollo desigual, esta vez no sólo entre Norte y Sur, sino entre los segmentos y territorios dinámicos de las sociedades y los que corren el riesgo de convertirse en irrelevantes desde la perspectiva de la lógica del sistema. En efecto, observamos la liberación paralela de las formidables fuerzas productivas de la revolución informacional y la consolidación de los agujeros negros de miseria humana en la economía global ... Además, un nuevo sistema de comunicación, que cada vez habla más un lenguaje

/...podría pensar ni en globalización económica, ni en neoliberalismo, ni en Pensamiento Único de Washington, que son las causas efectivas de las nuevas concepciones políticas y sociales de Occidente, resumidas en esta afirmación: El Estado de Bienestar Social está siendo substituido por el retorno a las concepciones liberales del siglo XIX, naturalmente ajustadas al escenario moderno, con evidente favorecimiento de los países ricos en detrimento de los países pobres" (RUSSOMANO, Mozart Víctor, *Globalización, Neoliberalismo y Derecho del Trabajo*, en revista "Análisis Laboral", Lima, vol. XXVI, N° 302, agosto 2002, Especial Latinoamérica, pág. II).

digital universal, está integrando globalmente la producción y distribución de palabras, sonidos e imágenes de nuestra cultura y acomodándolas a los gustos de las identidades y temperamentos de los individuos. Las redes informáticas interactivas crecen de modo exponencial, creando nuevas formas y canales de comunicación, y dando forma a la vida a la vez que ésta les da forma a ellas”⁷.

Víctor E. TOKMAN, ex Director Regional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para las Américas, reconoce también el acaecimiento de profundas transformaciones en las dos últimas décadas, determinantes de un **nuevo escenario internacional** caracterizado –junto con la “privatización” y la “desregulación”– por el proceso globalización: “La globalización significa que las economías nacionales están más integradas a la economía internacional y que dicha vinculación afecta no sólo a los mercados de bienes y servicios y de capitales, sino también a las personas y, principalmente, a las comunicaciones. Este es el resultado de la apertura de las economías y de la profunda transformación tecnológica”⁸.

Para Daniel MARTÍNEZ, también funcionario de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, los cambios experimentados por la economía internacional determinan un **nuevo escenario estructural**, caracterizado por la articulación de los procesos de globalización, de reforma del Estado y de democratización política⁹. “Por *globalización* se entiende el hecho de que en la actualidad los países están más integrados a la economía internacional que en el pasado como consecuencia de la aplicación de reformas comerciales y financieras. Las primeras implicaron reducir las barreras al comercio exterior, mediante la eliminación de las restricciones cuantitativas a las importaciones, la reducción de las tarifas y su dispersión. La reforma financiera por su parte, dio origen a un proceso de apertura del mercado de capitales, lo cual coincidió con una fuerte entrada de capitales externos como resultado, en gran medida, de las altas tasas de interés y de la privatización de empresas públicas. Adicionalmente, la mayoría

⁷ CASTELLS, Manuel, *La era de la información, economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, vol. 1: *La sociedad red*, págs. 27-28. La contundencia y precisión de sus afirmaciones justifican tan larga cita.

⁸ TOKMAN, Víctor E., *Políticas de empleo en la nueva era económica* (Discurso de aceptación del Doctorado *Honoris Causa* de la Pontificia Universidad Católica del Perú), en revista “Análisis Laboral”, Lima, vol. XXV, No. 288, junio 2001, pág. 11.

⁹ MARTÍNEZ, Daniel, *Globalización y Empleo en América Latina*. En: *Empleo: Programas para mujeres y jóvenes*, Lima, Desco, 1998, pág. 14.

de los países se han incorporado a esquemas de integración económica que, además de promover una drástica reducción arancelaria a la importación de bienes y servicios procedentes de los otros países que participan en el proceso integracionista, fijan un arancel externo común a todos ellos para las importaciones provenientes de terceros países”¹⁰.

Toda esta transformación en la economía internacional afecta, pues, el funcionamiento de los mercados de trabajo¹¹.

En este orden, el **empleo**¹² es asunto preeminente; acaso una de las principales flaquezas del emergente sistema económico y social^{13 14}.

II. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL PROCESO

Afirma Juan SOMAVIA, Director General de la OIT: “Para algunos la globalización ha sido un instrumento de progreso ya que ha creado riqueza, abierto nuevas oportunidades y ofrecido un entorno propicio al espíritu de iniciativa y la actividad empresarial. Sin embargo, para otros, ha agravado las desigualdades y la inseguridad. Esta gente considera que los riesgos de la globalización son muy grandes y sus beneficios demasiados escasos”¹⁵.

Desde otro punto de vista, Arturo Z. VÁSQUEZ refiere una **perspectiva optimista** y una **perspectiva pesimista** acerca de la globalización: “Desde una **perspectiva optimista**, la globalización es tomada como una fuerza en busca de justicia social. Es la globalización desde abajo. Es una nueva visión de la comunidad humana como resultado de la fusión de las distintas culturas. Esta perspectiva está ejemplificada por la inmigración internacional, el terrorismo y el narcotráfico.

¹⁰ *Loc. cit.*

¹¹ TOKMAN, Víctor E., *op. cit.*, pág. 10.

¹² *Empleo*: Nivel de ocupación de los trabajadores de un país o de una profesión (LAROUSSE, *op. cit.*).

¹³ TOKMAN, Víctor E., *loc. cit.*

¹⁴ “... encaramos en la economía global el creciente desempleo. En el corto plazo, porque la economía global está enfrentando una recesión. Los consumidores en los Estados Unidos estaban preocupados acerca del futuro (aún) antes del 11 de setiembre porque sus ahorros eran muy bajos y sus deudas muy altas y comenzaban a ver el crecimiento del desempleo... Comenzamos a ver... las señales de una rápida detención, el desempleo comenzó a crecer y la confianza del consumidor empezó a decaer” (REICH, Robert, *Empleo, Economía y Globalización*, en revista “Análisis Laboral”, Lima, vol. XXVI, N° 296, febrero 2002, pág. 8).

¹⁵ SOMAVIA, Juan, *cit.* por APARICIO VALDEZ, Luis, *Globalización, economía y trabajo / Carta del Director*, en revista “Análisis Laboral”, Lima, vol. XXVI, N° 299, mayo 2002, pág. 3.

Está también reflejada en el consumo mundial de pizzas, *croissants*, tacos y sopa wantán; el karate, la música y las danzas latinas, los cantantes y actores populares de los distintos países; la ópera y el fútbol¹⁶. “Desde una **perspectiva pesimista**, la globalización es percibida como una fuerza perversa consistente en la consolidación de las empresas y el poder político para crear un Nuevo Orden Mundial (Nuevo Orden Internacional Liberal, según algunos) poderoso y abusivo cuyo objetivo es la dominación del resto como si fueran colonias. Según esta visión, el capitalismo contemporáneo, liderado por los países occidentales en Europa y Norte América, ha establecido reglas de comercio y relaciones de negocios que no sirven a los intereses de la gente más pobre en el mundo y que más bien favorece la disparidad creciente del ingreso entre los individuos. Consecuentemente, algunos críticos ofrecen alternativas no occidentales definidas por la religión (fundamentalismo islámico), región (valores asiáticos), o cultura (ética confuciana)”^{17 18} ..

En verdad, la globalización introduce nuevas oportunidades de crecimiento y creación de empleos. TOKMAN escribe: “Se prevé que, dadas las dotaciones relativas de factores, los beneficios tenderán a concentrarse para los países en desarrollo en productos que requieren una mayor intensidad de mano de obra no calificada, generando mayores oportunidades de empleo para los trabajadores menos calificados y contribuyendo además a disminuir las diferenciales de salarios con los más calificados”¹⁹.

Pero la globalización altera también los factores determinantes del empleo y los salarios^{20 21}. Además, debe establecerse alguna regulación al respecto: para

¹⁶ VÁSQUEZ, Arturo Z., *La globalización y sus consecuencias laborales*, en revista “Análisis Laboral”, Lima, vol. XXVI, N° 300, junio 2002, pág. 18.

¹⁷ *Loc. cit.*

¹⁸ Al respecto, Luis APARICIO VALDEZ (*Orientación flexibilizadora / Carta del Director*, en revista “Análisis Laboral”, Lima, vol. XXVI, N° 302, agosto 2002, pág. 3) afirma: “El ánimo de la gran mayoría de los laboralistas latinoamericanos es pesimista, especialmente por la falta de empleo y la tendencia a que crezca el desempleo. También preocupa el incremento de la pobreza y el de la informalidad, y que los salarios de los trabajadores no crezcan y se multipliquen los contratos temporales, lo que a su vez perjudica la capacitación del personal por carecer el empleador de interés en promoverla si sus trabajadores no permanecerán con él. La recesión, por lo demás, acentúa la percepción de que la globalización económica puede ser buena para algunas economías, pero no para otras, por lo que hay países vencedores y otros vencidos”.

¹⁹ TOKMAN, Víctor E., *op. cit.*, pág. 11.

²⁰ “Según informe de la CEPAL, la diferencia de ingresos entre los países pobres y ricos saltó de 32 veces en 1960 a 74 veces en el año 2000 y la globalización ahondó las brechas sociales en Latinoamérica aumentando a 44% el volumen de los pobres para el año 2000, frente a 4,1% de 10 años antes; y el.../

impedir la competencia internacional ilegítima y para asegurar que los beneficios se repartan equitativamente entre países y grupos sociales dentro de ellos^{22 23}.

Acerca de la competencia internacional, considérese lo dicho por el reconocido jurista brasileño Mozart Víctor RUSSOMANO: “La globalización económica... abrió los mercados a la libre competencia... Abierta la libre competencia internacional, automáticamente tuvo inicio la contienda de los países productores. Esa disputa comercial está elevándose a niveles hasta ahora desconocidos y para el éxito de los intereses en pugna, el precio de los productos, en los mecanismos de compraventa, llevó a los productores a profundos recortes de gastos. El concepto neoliberal, en ese esfuerzo de reducción de los costos de producción y, en consecuencia, del precio de los bienes producidos, exigió a los Estados medidas enérgicas que amparasen a los empresarios en la ejecución de los programas de ventas intensas de sus bienes y servicios. El Estado tendría varias maneras de actuar para conseguir ese resultado. La más eficaz y justa sería la disminución de la sobrecarga fiscal que grava violentamente a las actividades empresariales en los países emergentes. Pero como eso sería cortar en su propia carne y pagar con su propia sangre, el Estado neoliberal procuró soluciones diversas, dentro de las cuales –con el beneplácito y el estímulo de los organismos internacionales (FMI y BID)- se impulsó la reducción progresivamente drástica de las cargas sociales de los empleadores, en especial de los derechos laborales”²⁴.

1...desempleo urbano en Latinoamérica pasó del 6,2% en 1980 al 8,4% el año 2001. En su alocución ante el Foro Global del Empleo (*Ginebra, 2001*), el director de la OIT dijo que éste había crecido de 100 millones a 160 durante la década de los 90” (APARICIO VALDEZ, Luis, *Globalización...*, cit., pág. 3).

²¹ Así, existe un “miedo por la globalización”; “como la economía se ha hecho más lenta, muchos americanos miran a la comunidad global temerosamente, con más temor del que han tenido en su vida” y que proviene “no tanto del miedo a estar desempleado... (*sino*) de un miedo a perder el ingreso de uno, su subsistencia” (REICH, Robert, *op. cit.*, pág. 10).

²² TOKMAN, Víctor E., *loc. cit.*

²³ En los tratados internacionales de comercio y para no perjudicar las reglas de la sana competencia ni lesionar los derechos de los trabajadores, puede pactarse las denominadas “cláusulas sociales”, es decir, disposiciones relativas a la observancia por las partes contratantes, e incluso por terceros, de determinadas normas laborales consideradas mínimas o equitativas, bajo pena de resolución por incumplimiento o de retirarse al infractor los beneficios acordados (SACO BARRIOS, Raúl, *Cláusulas sociales en los tratados internacionales de comercio*, ponencia presentada al V Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social –Lima, 16 al 19 de setiembre del 2001- y publicada en *V Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. “Repensar las fronteras del Derecho del Trabajo y reafirmar sus principios”*, Lima, Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2001, págs. 325-326).

²⁴ RUSSOMANO, Mozart Víctor, *loc. cit.*

No obstante los beneficios esperados a propósito de empleo y salarios, pobres han sido los resultados²⁵. De todos modos, no han habido repliegues. Más bien, se procura asegurar que los beneficios se repartan con equidad y que la expansión del comercio no se realice mediante la violación de los derechos fundamentales de los trabajadores. Así, se ha establecido un compromiso universal acerca de la observancia de un “piso social” integrado por los derechos fundamentales en el trabajo^{26 27}. De particular importancia es, entonces, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento^{28 29}.

²⁵ Se habla de una “recesión global” o “contracción global”. Así, el proceso mundial recesivo ha perjudicado los planes que se habían establecido en favor del crecimiento del empleo y de la reducción de la pobreza (APARICIO VALDEZ, Luis, *loc. cit.*).

²⁶ TOKMAN, Víctor E., *op. cit.*, págs. 11 y 12.

²⁷ “Hay, en el Derecho del Trabajo, normas pétreas, salario digno: jornada limitada vacaciones anuales etc. Son derechos mínimos que, sumados a otros de naturaleza similar o idéntica, forman el núcleo de los derechos humanos de última generación, consagrados... Los derechos laborales fundamentales, por tanto, constituyen un límite mínimo, por debajo del cual no pueden empeorar las leyes internas de los estados internacionalmente comprometidos con su reconocimiento y su defensa y, mucho menos, los convenios colectivos o los pactos sociales de cualquier nivel o naturaleza” (RUSSOMANO, Mozart Victor, *loc. cit.*).

²⁸ Como base jurídica del sistema global, se ha adoptado, por la Conferencia Internacional del Trabajo el 18 de junio de 1998, en Ginebra, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. En esta Declaración (‘considerandos’ segundo y quinto), se expone que “el crecimiento económico es esencial, pero no suficiente, para asegurar la equidad, el progreso social y la erradicación de la pobreza, lo que confirma la necesidad de que la OIT promueva políticas sociales sólidas, la justicia e instituciones democráticas”, por lo cual “con el objeto de mantener el vínculo entre progreso social y crecimiento económico, la garantía de los principios y derechos fundamentales en el trabajo reviste una importancia y un significado especiales, al asegurar a los propios interesados la posibilidad de reivindicar libremente y en igualdad de oportunidades una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido, así como la de desarrollar plenamente su potencial humano”. Según el artículo 2º. De la Declaración, todos los miembros de la OIT, por su mera pertenencia a ésta y aunque no los hayan ratificado, tienen el compromiso de respetar, promover y hacer realidad los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de los convenios siguientes: a) La libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y d) la eliminación de discriminación en materia de empleo y ocupación. Por tanto, son **normas laborales mínimas o equitativas** los ‘convenios fundamentales’ sobre libertad sindical y sindicación y negociación colectiva (87 y 98), trabajo forzoso (29 y 105), trabajo infantil (138 y 182) y no discriminación (100 y 111).

²⁹ “... es responsabilidad de los gobiernos asegurar el respeto a los derechos fundamentales de los trabajadores, recogidos en los convenios de la OIT, ya que ellos son condición para lograr un desarrollo económico socialmente aceptable” (APARICIO VALDEZ, Luis, *Globalización..., cit.*, pág. 4).

III. POLÍTICAS DE EMPLEO

El proceso de globalización opera en un ámbito caracterizado por la universalización de los problemas económicos y sociales y por una creciente homogeneización ideológica. La búsqueda de una nueva generación de **políticas** de empleo debe situarse en tal entorno³⁰.

Al respecto, TOKMAN³¹ refiere cuatro temas que acreditan gran consenso: crecimiento y empleo —la globalización condiciona el tipo y la forma de crecimiento, por lo que existe una pérdida de autonomía en el manejo de la política macroeconómica a nivel nacional (en particular por cuanto concierne a las políticas cambiaria y monetaria y a la fijación de la tasa de interés³²) y se tiende a que las políticas laborales tengan mayor responsabilidad acerca de la creación de empleo³³; además, un contexto internacional más competitivo precisa mejor atender los aspectos laborales del comercio y explica el establecimiento de nuevas formas de regulación-; la selectividad en la política de crecimiento —el crecimiento y la política macroeconómica no bastan para generar empleos, por lo que debe incorporarse otros elementos a la gestión económica (v. gr. políticas sectoriales y locales y de promoción a las pequeñas y microempresas y, en general, a todo el sector informal); para incorporar a los hoy excluidos (las formas de protección actuales fueron pensadas para los que tienen empleo en actividades modernas), debe reformarse la protección social y laboral-; la inversión en la gente^{34 35} —el

³⁰ TOKMAN, Víctor E., *op. cit.*, pág. 12.

³¹ *Ibid.*, págs. 12-14.

³² "... críticas a una estrategia de corto plazo, están las políticas fiscales y monetarias... importantes centros de la política social en nuestros países... pieza central de la política social" (REICH, Robert, *op. cit.*, págs. 8-9). "Las políticas fiscal y monetaria son dos palancas que debemos usar adecuadamente en el interés de un pleno empleo" (*Ibid.*, pág. 9).

³³ "... el aumento del empleo de buena calidad depende del ritmo, de la sustentabilidad del crecimiento económico y, por ende, del esfuerzo de ahorro e inversión, mientras que la mejora en los salarios reales dependerá fundamentalmente del incremento de la productividad y de la medida en que ésta sea distribuida equitativamente. Las políticas laborales juegan, por cierto, un papel importante al favorecer la adaptación de las empresas al nuevo contexto de competitividad y al traducir el crecimiento económico en nuevos empleos de calidad" (MARTÍNEZ, Daniel, *op. cit.*, pág. 43).

³⁴ "Se hace necesario priorizar... la inversión en la capacitación de la población —los grupos sociales excluidos del progreso son aquellos que no han tenido acceso a las oportunidades de desarrollo humano- y, además, la renovación del sistema de formación, en el sentido de que la demanda de calificación, tan heterogénea en esta época, obliga a diversificar y adaptar las fuentes de calificación y formación profesional" (APARICIO VALDEZ, Luis, *Globalización..., cit., loc. cit.*).

³⁵ "Si la gente no tiene las capacidades adecuadas, si no tienen la educación apropiada, pierden en la nueva economía" (REICH, Robert, *op. cit.*, pág. 10).

crecimiento y los mayores ingresos se ligan a la inversión en capacitación y educación (los países marginados son los que invierten poco en educación y los excluidos dentro de cada país son quienes no tienen acceso a ésta); se advierte el tránsito de una demanda por calificación a otra por competencias, el acercamiento del sistema de formación al mercado de trabajo y un replanteo en la formación (se traslada responsabilidades desde las instituciones a las empresas)-; y la focalización en los grupos vulnerables –se requiere políticas específicas para los grupos vulnerables³⁶ (por ejemplo, para los jóvenes de familias de bajos ingresos; la incorporación prematura al mercado de trabajo determina un círculo vicioso cuyo resultado final es el desempleo o el acceso a empleos sin perspectivas). Y también señala³⁷ tres aspectos de disconformidad respecto a cómo encuadrar la política de empleo dentro de una orientación estratégica orientada al aumento de la competitividad: la flexibilización laboral –debiera lograrse la flexibilidad (en el proceso de producción y en la organización del trabajo) sin disminuir la protección a los trabajadores-; la protección social –cómo adecuar la protección social a la nueva situación (se cuestiona con fuerza el empleo por tiempo indeterminado y adquiere mayor peso la tendencia a la empleabilidad permanente) y proteger las nuevas categorías de trabajadores (a propósito del empleo con horario parcial, el estacional y la subcontratación); juegan aquí a modo de instrumentos esenciales, el seguro de desempleo³⁸ y la capacitación recurrente-; y los costos laborales y la competitividad internacional –para lograr competitividad, más que la simple reducción de los costos importa el aumento de la productividad; es clara la necesi-

³⁶ “Cuando la economía se detiene, la gente que tiene las mayores posibilidades de sufrir en nuestros países es la que está al final de la fila de búsqueda de empleo. Gente que probablemente será despedida primero, que tiene la mínima conexión con el mercado laboral y cuyas capacidades son las menos desarrolladas. La gente que probablemente sea reclutada primero en la lucha contra la inflación es la que figura entre los miembros más vulnerables de nuestra sociedad. Nadie conoce el futuro” (*ibid.*, pág. 9).

³⁷ TOKMAN, Víctor E., *op. cit.*, págs. 14-16.

³⁸ “Se vienen ejecutando políticas de ampliación de la cobertura poblacional y de beneficios en la seguridad social, especialmente ante el riesgo de desempleo. Para el caso de la mayor parte de países latinoamericanos, ésta es una línea de acción dificultosa, por la estructura del empleo (mayoritariamente campesino e informal) y el débil desarrollo de sus sistemas básicos de seguro social. Sin embargo, hay iniciativas para, de ser el caso, crear, transformar o fortalecer el seguro de desempleo, con el objeto de proteger al trabajador durante los períodos de paro obligatorio. La OIT, en la Conferencia Internacional del Trabajo realizada en Ginebra en junio de 2001, concluyó que en el marco de los principios básicos cada país debería determinar una estrategia nacional para trabajar por una seguridad social para todos. En este sentido, esta estrategia ‘debería vincularse estrechamente a la estrategia de empleo y al resto de las políticas sociales. Los programas específicos de asistencia social podrían ser un medio para comenzar a incluir a los grupos excluidos en la seguridad social’” (APARICIO VALDEZ, Luis, *Globalización..., cit., loc. cit.*).

dad de aumentar la productividad por medio de las inversiones y la adopción de políticas laborales específicas.

Ahora bien y por cuanto concierne concretamente a las diversas posibilidades de los gobiernos acerca del establecimiento de políticas activas de empleo, debiera promoverse las acciones siguientes: la reconversión de la mano de obra desplazada (por la privatización de empresas estatales y por la renovación del bagaje técnico que impone la capacitación laboral de los trabajadores adultos), la contribución social para asegurar el empleo de los grupos más vulnerables y afectados por los cambios (jóvenes, mujeres, miembros de la tercera edad y discapacitados), la intensificación de las acciones de transparencia en el mercado de trabajo (mediante los servicios públicos de empleo y los servicios privados de bajo costo, beneficiados por el desarrollo de las comunicaciones) y la promoción del desenvolvimiento económico del sector no estructurado (en sus componentes de organización, información, apoyo técnico, acceso al crédito, enlace comercial e integración en las cadenas productivas)³⁹.

IV. ¿PLENO EMPLEO? ¿SOLIDARIDAD? ¿DESIGUALDAD Y DESARROLLO?

La búsqueda del pleno empleo y la solidaridad fueron aspectos básicos del llamado modelo de inclusión social. Se propugnaba la generación de un Estado Bienestar: consistente con su nivel de ingreso, en el cual el acceso al empleo era la manera de incorporación y el apoyo lo complementaba para quienes no lograban una ocupación o quedaban sin empleo. Ahora se cuestiona la búsqueda del pleno empleo. Y la solidaridad está desgastada: la responsabilidad de la creación de empleos ha corrido, del Estado al sector privado.

Acerca del actual modelo que surge de la globalización y aunque el crecimiento reduzca la pobreza, no es claro que aumente la equidad. También se cuestiona la idea –antes muy aceptada–, respecto a que la desigualdad fomenta el desarrollo en su etapa inicial. “Una mayor igualdad estimula un crecimiento más rápido porque favorece la ampliación de los mercados, reduce la inestabilidad social y política y el riesgo país. A su vez, el ritmo de avance en la lucha contra la pobreza se vincula a la factibilidad de introducir cambios en la distribución del

³⁹ *Ibid.*, pág. 3.

ingreso. La equidad como objetivo se justifica, no sólo por consideraciones éticas, sino también por fundamentos económicos⁴⁰.

V. PERSPECTIVA HACIA EL TRABAJO DECENTE

Hoy por hoy, la obtención del pleno empleo y la restauración de algún nivel de solidaridad no pueden ser satisfechas mediante el retorno al pasado: el Estado no será más el “gran empleador”, las economías no se cerrarán, no se introducirán desequilibrios macroeconómicos... Sin embargo, **no debe dejarse de lado la cuestión social**⁴¹.

Debe aguzarse el ingenio e intentarse nuevas respuestas para añejos problemas.

A decir de Robert REICH, ex Secretario de Trabajo de los Estados Unidos, “la mejor política social es un buen empleo”⁴².

Entonces, “se trata no sólo de generar empleo, sino que además éste sea de buena calidad; esto es, trabajo decente”⁴³. “Sin empleo, no existen posibilidades de avanzar hacia el trabajo decente”⁴⁴. “Sin empleo productivo las metas de un nivel de vida digno, de desarrollo económico y social y de realización personal seguirán siendo una ilusión”⁴⁵.

Debe comprenderse que “el trabajo decente, un empleo con algún grado de seguridad de empleo, o por lo menos algún grado de seguridad de empleo y salario, es un ingrediente importante en generar para mantener un consenso político en favor del mercado abierto, en favor de la globalización”⁴⁶.

Ciertamente, “no todos los empleos del futuro serán con contrato, estables y protegidos... pero sí deberán ser de calidad, lo que no sólo implica mejores

⁴⁰ TOKMAN, Víctor E., *op. cit.*, pág. 17.

⁴¹ Sobre la cuestión social en la actualidad, puede verse: CASTEL, Robert, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Barcelona, Editorial Paidós, 2000.

⁴² REICH, Robert, *op. cit.*, pág. 8.

⁴³ APARICIO VALDEZ, Luis, *Globalización..., cit., loc. cit.*

⁴⁴ TOKMAN, Víctor E., *op. cit.*, pág. 10.

⁴⁵ TOKMAN, Víctor E., *cit.* por APARICIO VALDEZ, Luis, *Globalización..., cit., loc. cit.*

⁴⁶ REICH, Robert, *op. cit.*, pág. 10.

ingresos y salarios⁴⁷, sino condiciones de trabajo adecuadas y dignidad para el trabajador y su familia. Ello permitiría renovar el objetivo de pleno empleo, lo que convertiría en inaceptables altas tasas de desempleo y desprotección”. Se procura el “crecimiento como camino más idóneo para la creación de empleo, dentro del nuevo contexto estructural de globalización, privatización y menores intervenciones en los mercados. Pero ello no excluye la responsabilidad del Estado por generar empleo y protección, aunque sea temporalmente, para corregir las falencias de los mercados o las debilidades de los grupos más vulnerables”. También, “una humanización del trabajo y, por lo tanto, el pleno respeto de la libertad de asociación y de negociación, la no discriminación, la abolición del trabajo infantil y del trabajo forzoso”^{48 49}.

Con base en este “piso laboral”, la estabilidad y la protección deberán ajustarse a las nuevas formas de movimiento de los mercados. Entonces, deberá ponerse el acento en la empleabilidad. Además es necesario restaurar alguna estabilidad y protección de los empleos, para disminuir la inseguridad y propiciar el compromiso de los trabajadores con las empresas y de los empresarios con la inversión en el desarrollo de las competencias de sus trabajadores⁵⁰. Asimismo interesa conseguir que los trabajadores del sector informal puedan acrecentar la calidad de sus ocupaciones (mediante su ingreso al proceso de modernización) y alcanzar una ciudadanía económica plena⁵¹.

⁴⁷ “Para el plazo más largo necesitamos otras políticas microeconómicas que permitan a la gente no sólo tener empleos sino también tener salarios decentes... Si simplemente... los empleadores tienen el derecho de despedir a cualquiera a voluntad y establecer el salario que desean, nos podemos encontrar con un montón de empleos, pero pueden ser muy pobres empleos” (*ibid.*, pág. 9). TOKMAN, Víctor E., *op. cit.*, pág. 17; énfasis nuestros.

^{48 49} El “empleo de calidad” no es otra cosa que el **trabajo decente**. En el “Foro Global sobre el Empleo” (Ginebra, 2001) convocado por la OIT se ha destacado que el empleo decente es fundamental y requiere de la contribución de todos para que se tome conciencia respecto a que las políticas de empleo no deben estar al margen de la política económica; más bien el empleo debe resultar de la exitosa coordinación de todas las políticas, tanto las macroeconómicas como las sectoriales (APARICIO VALDEZ, Luis, *Foro Global de Empleo / Carta del Director*, en revista “Análisis Laboral”. Lima, vol. XXV, N° 293, noviembre 2001, pág. 1.

⁵⁰ Desde otro punto de vista, se alude también a la **modernización de los Ministerios de Trabajo**: “Asimismo, en el terreno de la protección social se espera una eficiente administración del trabajo para hacer cumplir los beneficios sociales instituidos. Ello significa modernizar los Ministerios de Trabajo, reforzando sus servicios inspectivos y preventivos y agilizando la solución de conflictos en la justicia laboral. Los nuevos ministerios de trabajo deben, además, estar estrechamente vinculados con otros organismos del gobierno para así recuperar su posición de reguladores de la política laboral” (APARICIO VALDEZ, Luis, *Globalización...*, *cit.*, pág. 4).

⁵¹ TOKMAN, Víctor E., *loc. cit.*

Y debe restablecerse la solidaridad: por un lado, para atenuar la exclusión social; por otro lado, por motivos de eficacia económica. Al efecto, son esenciales: el logro de una base mínima que satisfaga las necesidades de alimentación, salud y educación; la creación de oportunidades para todos, primordialmente sobre educación y capacitación que son requisitos inexcusables para extender el acceso al empleo de calidad; y el establecimiento de relaciones más armónicas⁵² entre los actores sociales (en el ámbito laboral, esto implica la formación de actores colectivos autónomos y representativos⁵³ y la promoción de la participación de los grupos excluidos)⁵⁴.

Desde otro punto de vista, háblase hoy de una nueva agenda sobre empleo, cuyas ideas centrales son: las naciones desarrolladas debieran abrir sus fronteras para que las que están en proceso de desarrollo puedan expandir su producción; el mundo en proceso de desarrollo no puede esperar, por lo que las naciones del norte debieran lanzar una suerte de plan Marshall⁵⁵ en favor de las del sur; debiera fomentarse la creación de un ambiente favorable para el desarrollo empresarial y los negocios; debiera apoyarse las iniciativas que permitan eliminar los problemas del medio ambiente tanto en agricultura como en energía y en transporte – aquí puede haber también una importante fuente de creación de empleos-; las políticas monetarias y fiscales deben jugar un rol de pivotes y actuar frente a los riesgos de recesión en el corto plazo (para lograrlo se requiere también de una mayor coordinación de las políticas macroeconómicas) –en los países en desarrollo los programas de ajuste estructural debieran modificarse para aumentar las inversiones y los gastos en educación, salud y desarrollo social; además debe apoyarse la integración, como una medida efectiva para consolidar los derechos laborales-; debe impulsarse la educación; la salud y la seguridad son inversiones básicas y tienen directas y muy positivas implicancias en beneficio de la productividad; la *empleabilidad* y la adaptabilidad deben combinarse con todas las for-

⁵² “Las principales acciones de los gobiernos en la búsqueda y obtención de un contexto de equilibrio serían básicamente dos. Una relacionada con el desarrollo de políticas activas de promoción del empleo... y, la otra, vinculada al refuerzo del rol social protectorio” (APARICIO VALDEZ, Luis, *Globalización...*, cit., pág. 3).

⁵³ Entonces, acaso también podría afirmarse válidamente la atribución de nuevos roles a las organizaciones sindicales. Pero esto constituye tema ajeno al del presente estudio.

⁵⁴ TOKMAN, Victor E., *loc. cit.*

⁵⁵ *Plan Marshall*: Plan de ayuda económica a Europa lanzado a iniciativa del general G.C. Marshall en 1948. Concebido como un plan de reconstrucción de Europa tras la segunda guerra mundial y con una duración prevista de cuatro años, fue administrado por la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) (LAROUSSE, *op. cit.*).

mas de ataque a la discriminación y ayuda a la pobreza –las estrategias específicas en favor del sector informal y las políticas adecuadas de las instituciones financieras pueden desempeñar un rol muy importante-; el desarrollo de una efectiva red de protección social ha demostrado ser una fuerte razón para condicionar al pueblo en el proceso de adaptación al cambio; y el diálogo social, que debe comprender todas las materias precedentes^{56 57}.

En definitiva, los expertos en el asunto del empleo, los economistas y los políticos tienen que trabajar ardua y aunadamente apoyando las políticas más efectivas para que exista trabajo decente⁵⁸.

⁵⁶ APARICIO VALDEZ, Luis, *Foro...*, *cit.*, *loc. cit.*

⁵⁷ “En relación al diálogo social, las políticas deben fomentar el rol de los interlocutores en todos sus niveles, con un sentido creciente de participación y logros institucionales efectivos que afirmen los procesos de democratización. Así, se han venido incorporando en los países mecanismos de consulta tripartita a nivel nacional y de negociación colectiva a nivel de las empresas, así como promoviendo la participación de los trabajadores en la solución de los conflictos sociales y laborales” (APARICIO VALDEZ, Luis, *Globalización...*, *cit.*, *loc. cit.*).

⁵⁸ *Loc. cit.*