

## La política laboral de los gobiernos progresistas

Luego de dos o tres décadas de políticas laborales neoliberales, caracterizadas por la precarización y la desprotección de los trabajadores, es posible observar algunos indicios de cambio. A veces –aunque no siempre– estos cambios se relacionan con la presencia de gobiernos progresistas en varios países de la región, pero aún no se han terminado de definir claramente. Para avanzar en la construcción de una política laboral progresista, es necesario revalorizar viejas prácticas, como la continuidad laboral y la seguridad social, y aplicar nuevas fórmulas, como la formación profesional permanente y la aplicación directa de las normas constitucionales e internacionales de protección a los trabajadores.

**OSCAR ERMIDA URIARTE**

### ■ Introducción

Una reflexión sobre la política laboral de los gobiernos progresistas plantea al menos dos problemas previos: la delimitación de la política laboral y el sentido que demos al concepto de «gobierno progresista».

Podemos, al menos a los efectos de estas líneas, considerar la política laboral como aquel aspecto de la política general, y de la política social en particular,

---

**Oscar Ermida Uriarte:** catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República de Uruguay. Miembro de Número de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Codirector de la *Revista de Derecho Social Latinoamérica* (Buenos Aires) y de la revista *Derecho Laboral* (Montevideo). Ex-funcionario de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

**Palabras claves:** trabajo, neoliberalismo, gobiernos progresistas, derecho laboral, América Latina.

---

referido a las relaciones laborales, con especial énfasis en la situación de los trabajadores y sus organizaciones.

Pero el concepto de «gobierno progresista» puede ser más vago. En una primera aproximación, podría considerarse como progresistas a los gobiernos de izquierda, lo que de todos modos implicaría una definición acerca de qué es la izquierda, asunto de particular dificultad. Un avance relativo, pero de cierta firmeza conceptual, podría alcanzarse adoptando, aunque solo sea como hipótesis de trabajo, a efectos instrumentales, la concepción de Norberto Bobbio según la cual lo que en última instancia distingue a la izquierda de la derecha es la preocupación por la igualdad<sup>1</sup>. En tal caso, podrían ser considerados gobiernos de izquierda –y, por lo tanto, progresistas– aquellos que tienen como norte la disminución de las desigualdades. Tal enfoque nos permitiría incluir dentro de este conjunto a algunos gobiernos que, aun sin tener una definición ideológica coincidente con lo que tradicionalmente se define como izquierda, muestran una preocupación por fortalecer la posición de los trabajadores, tanto en el plano individual como en el colectivo.

Por lo demás, en un marco más amplio, que involucra la política económica más allá del sistema de relaciones laborales, parece inevitable identificar la distribución de la renta y la inclusión social como objetivos ineludibles del progresismo (las derechas pueden hacer asistencialismo, pero difícilmente avancen en la redistribución; además, tarde o temprano, la desigualdad que les es ínsita deriva, especialmente en el mundo en desarrollo, en exclusión social). De tal modo, un gobierno progresista no podría ser calificado como tal si mantiene o profundiza la concentración de la renta y otras desigualdades, aun cuando en el sistema de relaciones laborales muestre una preocupación por la protección del trabajador y la promoción de sus organizaciones.

A partir de estas definiciones, dividimos este ensayo en cuatro partes: en la primera intentaremos señalar qué ha pasado en los últimos veinte años del siglo xx con la política laboral; en la segunda, procuraremos demostrar que en este nuevo siglo se están registrando cambios y buscaremos identificar cuáles son las vías y direcciones de tales modificaciones; en la tercera, nos referiremos a los límites de esos cambios; y en la cuarta, intentaremos definir cuáles podrían ser, hoy, algunos de los lineamientos de una política laboral progresista.

---

1. N. Bobbio: *Derecha e izquierda: razones y significados de una distinción política*, Santillana, Madrid, 1995.

## ■ La desregulación/flexibilización laboral<sup>2</sup>

Los años 80 y 90 fueron, a grandes rasgos y especialmente en América Latina, los años de la flexibilización y desregulación de las relaciones laborales, recomendadas por el pensamiento económico neoliberal. En materia laboral,

**En materia laboral, la receta neoliberal proponía la reducción de la protección estatal del trabajador individual hasta el límite de lo políticamente posible, y la limitación estatal de la acción sindical ■**

en efecto, la receta neoliberal, claramente formulada por Friedrich von Hayek y Milton Friedman, proponía, en lo esencial, la reducción de la protección estatal del trabajador individual hasta el límite de lo políticamente posible y la limitación estatal de la acción sindical.

Como la política laboral, sobre todo en América Latina, tenía una base fundamentalmente legislativa, la implementación del recetario neoliberal exigía reformas legales, lo que se hizo con mucha mayor intensidad en nuestra región que en Europa. En la mayor parte de los países latinoamericanos se verificó una desregulación impuesta por el Estado: Chile, Panamá, Ecuador, Perú, Colombia y, con diversas modalidades, Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela. Los aspectos centrales de esa política podrían resumirse en dos grandes líneas. La primera fue la disminución de los beneficios laborales concretos y la instauración de los denominados «contratos basura» (contratos con nulos o escasos derechos, que llevaban a precarizar la relación de trabajo), e incluso la expulsión o el «travestismo» de trabajadores, a los que se les desaplicaba la legislación laboral (vía tercerización, subcontratación, creación de falsas cooperativas o utilización inapropiada de ellas, empresas unipersonales, etc.). La segunda línea fue la privatización de los regímenes de pensiones que se produjo en 12 países latinoamericanos –Chile, Argentina, Colombia, Uruguay, México, Bolivia, El Salvador, Perú, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y República Dominicana–, aunque no llegó a implementarse en todos ellos.

El objetivo declarado de estas reformas era aumentar la competitividad económica, el empleo y la cobertura de la seguridad social. No fue alcanzado en ninguno de los aspectos, lo cual no impide que muchos las sigan defendiendo,

---

2. En esta sección, así como en la siguiente y la cuarta, se recoge parcialmente lo ya expuesto con mayor detenimiento en mi artículo «Caracteres y tendencias del Derecho del Trabajo en América Latina y en Europa» en *Revista de Derecho Social Latinoamérica* Nº 1, 2006, Buenos Aires, p. 7 y ss.

dado que los objetivos reales eran otros, estos sí conquistados, como generar una transferencia regresiva del ingreso.

Pero pese a los defensores que aún existen, la falta de resultados profundizó y amplió las críticas hacia las reformas. A los cuestionamientos que siempre se habían generado desde el ámbito del derecho del trabajo y el movimiento sindical, comenzaron a sumarse otros, provenientes de las organizaciones internacionales y de algunos economistas. Ya en los años 90, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) reconoció que las reformas flexibilizadoras no habían conseguido mejorar el nivel de empleo. En 1999, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) creó la noción de «trabajo decente», que implica superar la mera preocupación cuantitativa, centrada en la creación de cualquier tipo de empleo, para focalizarse en la calidad de éste. En el campo de la economía, es de destacar la opinión del secretario general adjunto de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), José Antonio Ocampo, quien, en una conferencia dictada en Ginebra a fines de 2006, hizo un fuerte cuestionamiento a las políticas económicas implementadas en América Latina, precisamente por marginar las políticas sociales y laborales.

Claro que no alcanza con las críticas declarativas para dar por superada una etapa. Lo interesante es que se pueden percibir indicios de un cambio en la realidad de las políticas laborales en América Latina.

### ■ Algunos indicios de cambio

En nuestra opinión, la idea de que se está produciendo un cambio se puede verificar en las áreas del derecho del trabajo y la seguridad social. Esto no debería llamar la atención si se tienen en cuenta el carácter legislado del sistema laboral de los países latinoamericanos y el hecho de que, como ya se señaló, las reformas desreguladoras se realizaron en buena medida por la vía legislativa.

Las resistencias a la desregulación neoliberal o el avance de la re-regulación «posneoliberal» se verificaron –o se están verificando– en cuatro niveles: constitucional, legislativo, jurisprudencial e internacional.

**Las reformas constitucionales.** Desde la reforma constitucional brasileña de 1988, que incluso en tiempos de desregulación y flexibilización constitucionalizó –es decir, ubicó en la norma más rígida y más difícil de modificar– un gran número de derechos laborales, casi todas las reformas constitucionales realizadas en América Latina, con la única excepción de la peruana,

aumentaron la cantidad o la intensidad de los derechos laborales reconocidos constitucionalmente.

Esto, a primera vista, parece paradójico: en el mismo periodo en que la legislación elimina o disminuye derechos, las constituciones los incrementan o mejoran. Pero tiene una explicación política, independiente de la presencia o no de gobiernos progresistas. Las reformas constitucionales requieren generalmente de una aprobación popular por voto secreto, una muy amplia mayoría parlamentaria o el aval de la Asamblea Constituyente. Por lo tanto, es muy difícil alcanzar el consenso necesario para la eliminación de derechos y muy fácil obtenerlo para su ampliación. Es políticamente más fácil restringir los derechos laborales mediante una ley que a través de una reforma constitucional. Debido a ello, las legislaciones laborales han sido mucho más proclives a su desmantelamiento que las constituciones.

**Las reformas legislativas.** Mientras que en los 90 se vivió esta «esquizofrenia» –constituciones tuitivas y legislaciones desprotectoras–, pareciera que, con el nuevo siglo, se produjo un cambio en la tendencia legislativa. Se aprecia, en efecto, una re-regulación protectora, que podría coincidir, en parte, con

**Pareciera que, con el nuevo siglo, se produjo un cambio en la tendencia legislativa. Se aprecia una re-regulación protectora, que podría coincidir, en parte, con la emergencia o consolidación de algunos gobiernos progresistas ■**

la emergencia o consolidación de algunos gobiernos progresistas: las reformas chilenas de 2001 y 2006 y las modificaciones registradas en Argentina y Venezuela en 2004 y en Uruguay entre 2005 y 2007 son ejemplos bastante claros al respecto.

El caso uruguayo puede servir para desmitificar los supuestos efectos nocivos de la protección laboral: entre 2005 y 2007 se fortalecieron los sindicatos, se recentralizó y extendió la negociación colectiva, se estableció la responsabilidad solidaria de todo intermediario, subcontratista o suministrador de mano de obra y se adoptaron otras iniciativas legales de tutela del trabajador. Pese a ello, no se registró un aumento del desempleo ni una pérdida de competitividad, tal como pronosticaban los postulados neoliberales. Por el contrario, los incrementos de la tasa de sindicalización, de la cobertura de la negociación colectiva y del salario real fueron acompañados por modestas mejoras en la formalización y en la tasa de empleo. Contra lo que opinaban muchos, era posible hacerlo sin provocar ningún desastre económico. Pero tal

vez el caso también sea útil para ejemplificar los límites de esta política, a los que nos referiremos más adelante.

Un párrafo aparte debe dedicarse a los indicios de cambio en materia de régimen de pensiones. En los 80 y 90 la tendencia fue –con algunas importantes excepciones, entre las que se destaca Brasil– la privatización. Hoy, en cambio, se habla de la «reforma de la reforma»<sup>3</sup>: Venezuela derogó la ley privatizadora, Argentina introdujo modificaciones, Chile constituyó una comisión revisora y en Uruguay se ha instalado un debate al respecto. Ecuador, Nicaragua y Paraguay no llegaron a aplicar la reforma aprobada en su momento. En ese contexto, la situación se mantiene estable solo en Colombia, Perú y México. En general, entonces, parece claro que el sistema privado de pensiones, tal como fue diseñado e implementado, no se sostiene, y que está siendo, por lo menos, revisado.

**¿Una revolución jurisprudencial?** En Derecho, es frecuente la afirmación de que la doctrina es y debe ser revolucionaria, innovadora, creativa, mientras que la jurisprudencia tiende a ser –y tal vez es bueno que así lo sea– más bien conservadora. Sin embargo, la jurisprudencia superior de algunos países latinoamericanos viene registrando últimamente algunos fallos particularmente trascendentes, innovadores y protectores, a tal punto que se habla de una reconstrucción jurisprudencial de los derechos del trabajador.

Como ejemplos, podemos mencionar que, a partir de la aplicación directa de los derechos laborales previstos en las constituciones y en las normas internacionales (especialmente en los pactos y las declaraciones de derechos humanos), el Tribunal Constitucional de Colombia y el de Perú, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica y la Corte Suprema y algunos tribunales de apelaciones de Argentina han restablecido derechos que habían sido eliminados o disminuidos por leyes ordinarias. En otras palabras, estos tribunales «desaplican» la ley desreguladora o flexibilizadora y aplican directamente la norma constitucional o internacional más favorable. Lo mismo ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En algunos de esos casos, es probable que el cambio político progresista haya creado un ambiente o un contexto favorable para esta evolución jurisprudencial, como en Argentina. En otros, sin embargo, el cambio de tendencia

---

3. Ariel Nicolliello: «Aspectos actuales de la seguridad social en el contexto de la crisis» en *Derecho Laboral* t. XLVII N° 216, 2004, Montevideo, p. 660, y «Evaluación del sistema previsional y propuestas de reforma» en *Temas jubilatorios*, 2006, Montevideo, p. 193 y ss.

parece verificarse con autonomía de la política nacional. Es el caso de Costa Rica, Colombia y Perú.

**La recomendación 198 de la OIT.** En el marco de las normas laborales internacionales, es indispensable llamar la atención respecto de la recomendación 198 de la OIT sobre la relación de trabajo. Esta norma reafirma la protección del trabajador como objetivo central de la política laboral y proclama la procedencia de una serie de instrumentos técnico-jurídicos tradicionales para detectar la existencia de relaciones de trabajo encubiertas, tales como la primacía de la realidad, la indiferencia de la calificación jurídica que las partes hacen de la relación que las vincula, la enumeración de indicios sobre la existencia de una relación de trabajo y, sobre todo, la exhortación a los Estados miembros a eliminar los incentivos que fomentan las relaciones de trabajo encubiertas<sup>4</sup>.

No es poca cosa que, luego de dos o tres décadas de flexibilización y desregulación, de la desaplicación impune de la legislación laboral a trabajadores precarizados, tercerizados o disfrazados de empresarios independientes, la OIT apruebe una recomendación de claro tono restaurador. Esta recomendación se suma, así, a los indicios registrados en cada país del agotamiento del esquema de desregulación y el ingreso en una suerte de etapa posneoliberal.

Es cierto, por supuesto, que hubiera sido deseable que la disposición de la OIT fuera un convenio internacional del trabajo y no una mera recomendación. El convenio, una vez ratificado, tiene fuerza vinculante, mientras que la recomendación es una simple sugerencia u orientación. Esto se vincula precisamente con los límites del proceso de cambio: por una parte, parece objetivamente claro que soplan otros vientos. Pero, por otra parte, el nuevo horizonte aún no se ha delineado con suficiente nitidez.

### ■ Los límites del cambio

Si bien los indicios son claros y permiten pensar en una política laboral posneoliberal, también es cierto que no se verifican en todos los países en los que han llegado al poder fuerzas progresistas, ni tienen la misma intensidad en todos lados. Además, incluso allí donde han sido impulsados por gobiernos progresistas, los cambios no han tenido toda la extensión e intensidad que probablemente se esperaba o que podrían haber alcanzado.

---

4. El texto y un comentario a la recomendación pueden ser consultados en *Derecho Laboral* t. XLIX N° 223, 2006, Montevideo, p. 673 y ss.

Como señalamos, el caso uruguayo es paradigmático. Sin duda se hizo mucho, pero se han verificado marchas y contramarchas (por ejemplo, en el dificultoso proceso de aprobación de la ley de protección de la actividad sindical y en la ley de responsabilidad solidaria de subcontratistas, intermediarios y suministradores). Además, no se han visto afectadas las «empresas unipersonales» (principal vía de escape de la protección laboral), ni las administradoras de fondos de pensiones. En Brasil, la aprobación de la Enmienda 3 sobre las denominadas «PJ» («personas jurídicas», maniobra que consiste en presentar a un trabajador como si fuera una institución o empresa que contrata comercialmente con el empleador, al margen de la legislación laboral), luego vetada por el presidente, es otro ejemplo de estos reflujos.

Tal vez esto no sea raro y admita diversas explicaciones. Como ya argumentamos, durante el periodo neoliberal la legislación laboral infraconstitucional fue más proclive a la desregulación que la Constitución, y quizás también más que la jurisprudencia. Si es así, ¿por qué no deberían registrarse allí mismo las principales resistencias a la re-regulación?

También hay que tener en cuenta la situación de cada gobierno. Una cosa son aquellos gobiernos progresistas que cuentan con las mayorías parlamentarias necesarias para llevar adelante las reformas de las reformas y otra, aquellos que, aun con una orientación ideológica similar, carecen de tales mayorías.

Pero tal vez la mayor dificultad para la reconstrucción de una política laboral protectora resida en la permanencia, incluso en aquellos países que cuentan con gobiernos progresistas, de una política económica neoliberal o, por lo menos, de instrumentos heredados del periodo anterior. Varios factores inciden en esa dirección: el peso de los intereses económicos, la incapacidad o el temor para elaborar una alternativa y los compromisos preasumidos para gestionar desde la izquierda la política de la derecha. Y también, claro, la colonización cultural o ideológica, habida cuenta del grado de penetración del discurso neoliberal que, aunque está perdiendo legitimidad, permanece como una especie de conciencia colectiva de los equipos de gobierno, sea cual fuere su orientación política.

**Tal vez la mayor dificultad para la reconstrucción de una política laboral protectora resida en la permanencia, incluso en aquellos países que cuentan con gobiernos progresistas, de una política económica neoliberal ■**

Aquí hay que retomar lo adelantado en la introducción. ¿Puede ser considerada progresista una política que no aminora las desigualdades, no redistribuye la renta ni genera un aumento de la inclusión social? La pregunta es válida ya que, en algunos países en que se han verificado los cambios laborales señalados, la continuidad de las grandes líneas de la política económica anterior ha hecho que las desigualdades se mantuvieran o que incluso se incrementaran. Ello fue posible por la mejora relativa de los términos de intercambio. Como los precios de las exportaciones de las materias primas han mejorado sensiblemente en los últimos años, los aumentos salariales y las mejoras de las condiciones de trabajo impulsados por las reformas laborales posneoliberales pudieron ser absorbidos. Además quedó un plus acumulado por el capital, que ha logrado mantener o incluso incrementar su diferencial sobre el trabajo.

Esto se acentúa por la presencia de un importante sector informal y otro francamente excluido, ninguno de los cuales se beneficia directamente con la política laboral protectora, focalizada en los asalariados más o menos organizados. Enfrentamos así la paradoja de políticas laborales protectoras en el marco de políticas económicas que toleran la profundización de la brecha de ingresos entre capital, por un lado, y trabajo y exclusión, por el otro. La política laboral introduce algunas mejoras en favor del trabajo pero, simultáneamente, la política económica tolera que aumenten las ventajas relativas del capital. La pregunta se impone: ¿es viable y eficaz o, por lo menos, sustentable, una política laboral progresista acompañada de una política económica más o menos conservadora?

Finalmente, es común decir que la globalización dificulta una política laboral nacional protectora y eficaz. Esto, que es verdad hasta cierto punto, muchas veces opera como una excusa. En efecto, diferentes experiencias nacionales han demostrado que todavía hay un margen para la acción del Estado, que a menudo lo que falta no es espacio para esas iniciativas sino voluntad política para llevarlas a cabo. Al mismo tiempo, la globalización ha creado un espacio internacional –organismos internacionales, bloques de integración, jurisprudencia internacional y acción sindical internacional– apto, si no para neutralizar, al menos para disminuir los obstáculos a la protección nacional del trabajador.

### ■ ¿Un modelo de política laboral progresista?

Si efectivamente la ofensiva flexibilizadora/desreguladora impuesta por el neoliberalismo ha perdido impulso, y si no se erigirá en un nuevo sistema

hegemónico sustitutivo de las políticas laborales más o menos clásicas centradas en el derecho del trabajo tradicional, se impone entonces la cuestión del posneoliberalismo. Después de la desregulación ¿qué?

La restauración del derecho del trabajo tuitivo no será estrictamente tal. En rigor, una restauración nunca conseguirá un calco perfecto de la situación anterior, pues el tiempo no corre en vano. En todo caso, lo interesante sería determinar cuáles son los resultados del interregno neoliberal en al menos dos aspectos: qué instituciones del régimen anterior al neoliberalismo demostraron su utilidad, «modernidad» y vigencia, y qué componentes de la crítica a la que fue sometido se revelaron fundadas.

No estamos en condiciones de formular ahora una teoría posneoliberal del derecho del trabajo ni de la política laboral, pero sí intentaremos destacar algunas de las constataciones que la traumática experiencia desreguladora han dejado, para bien o para mal (más para lo segundo que para lo primero), pues es sobre ellas que habrá que adaptar o modelar una «nueva vieja» política del trabajo. Ésta podría girar, nos parece, en torno de los siguientes lineamientos.

***La revalorización de la continuidad de la relación individual de trabajo.*** La precarización e inestabilidad de las relaciones individuales de trabajo impuestas por las reformas desreguladoras terminaron por revalorizar la continuidad. España y Argentina son ejemplos claros de ello. Habiendo sido respectivamente el campeón europeo y el latinoamericano en la difusión de los «contratos basura», fueron también los primeros países en rectificar el camino, mediante leyes que intentaron acotar el ámbito de aplicación de los contratos inestables y estimular la contratación por tiempo indeterminado o de larga duración.

La inestabilidad extrema solo es funcional al empleador en el corto plazo y en determinados sectores, sobre todo aquellos que se basan en mano de obra poco calificada. Fuera de esos ámbitos, termina siendo disfuncional para todos. No solo para el trabajador; también para el Estado y

**La inestabilidad extrema solo es funcional al empleador en el corto plazo y en determinados sectores, sobre todo aquellos que se basan en mano de obra poco calificada. Fuera de esos ámbitos, termina siendo disfuncional para todos ■**

sus instituciones, y hasta para el empresario. En efecto, la inestabilidad atenta contra dos axiomas de la moderna administración de personal: la capacitación y el compromiso del trabajador con los objetivos de la empresa.

Lógicamente, no es realista pretender que el trabajador se identifique con los objetivos de la empresa y los asuma como propios (que «se ponga la camiseta») si sabe que en pocos meses ya no trabajará allí. Del mismo modo, tampoco es razonable pretender que el empleador invierta en capacitar a un trabajador que en poco tiempo estará fuera de su empresa.

Por el contrario, sobre la base de la continuidad puede intentarse un círculo virtuoso. La perspectiva o vocación de permanencia de la relación de trabajo permitirá alentar la capacitación y el involucramiento del personal. Esto, sobre todo vía la capacitación permanente, permitiría mejorar la adaptación del trabajador a los cambios y generar una cierta polifuncionalidad, que le dará más posibilidades de conservar el empleo a pesar de las transformaciones tecnológicas, comerciales, etc. De esa forma se mantendrá la continuidad que había dado inicio al círculo, lo que generará nuevas ocasiones para la recapacitación y el involucramiento, y así sucesivamente.

**La formación profesional.** Se asiste a un verdadero descubrimiento de la formación profesional, consagrada como derecho fundamental en los pactos y las declaraciones de derechos humanos, así como en las normas constitucionales y legales de varios países, ya no solamente como una modalidad del derecho a la educación, sino también como parte de los derechos laborales.

La globalización, la tecnologización del trabajo y la progresiva sustitución de mano de obra preponderantemente física por otra más sofisticada y con mayores conocimientos han incidido fuertemente en el tema de la formación profesional. Más aún, la celeridad del cambio tecnológico exige, cada vez más, la recapacitación periódica para la conservación del empleo. La formación profesional desempeña un papel fundamental en el derecho laboral e integra la propia relación de trabajo: condiciona el acceso al empleo, facilita la promoción del trabajador y determina su preservación. También es importante cuando el empleo se pierde, pues ya no es concebible un sistema de seguro de desempleo desvinculado de una recapacitación tendiente a la recolocación del trabajador.

Además, como ya señalamos, la formación continua constituye un engranaje central de la continuidad de la relación de trabajo. Por ello, la formación profesional debe ser integrada a la relación de trabajo y a la propia seguridad social. Ya no es posible, en el mediano o largo plazos, implementar una política laboral que no incluya una política de formación profesional.

**La calidad del empleo.** Durante décadas, la preocupación se centró exclusivamente en la cantidad de empleo, en las tasas de desocupación: el objetivo era crear cualquier clase de puestos de trabajo, con tal que ello permitiera combatir el desempleo. Últimamente se verifica un viraje que, sin restar importancia al aspecto cuantitativo, introduce la preocupación por la calidad del empleo.

El concepto de «trabajo decente» elaborado por la OIT en 1999 revela esta nueva orientación e introduce un cierto viraje en las políticas de la

propia organización internacional. No basta con crear empleos; deben ser empleos mínimamente decorosos o dignos. La elaboración por parte del Ministerio de Trabajo español del Índice de Calidad de Vida en el Trabajo también apunta en esta dirección. En ese sentido, no es extraño que el Congreso Mundial de Relaciones Industriales, celebrado en Lisboa en 2004, haya tratado, como uno de sus temas centrales, la calidad de las relaciones de trabajo. La propia idea de responsabilidad social de la empresa y la emergencia de códigos de conducta dentro de las empresas, aunque deben ser sometidas a una mirada crítica, reflejan la misma «sensación térmica»: las condiciones de trabajo deben responder a determinados niveles cualitativos. Más aún: la propia noción de «ciudadanía en la empresa»<sup>5</sup> ¿no armoniza acaso con la necesidad de preservar o mejorar la calidad del trabajo?

**La captura de los fugados.** Ya mencionamos el proceso de fuga, huida o expulsión de trabajadores del ámbito de protección del trabajo. Está claro que una política laboral posneoliberal debe buscar la forma de revertirlo. Diferentes propuestas doctrinales proponen la extensión del ámbito de aplicación de forma tal de «capturar» a los fugados. Al fin y al cabo, correr la línea fronteriza tal vez sea la manera más sencilla de incorporar a los que la cruzaron. Esta estrategia

**Durante décadas, la preocupación se centró exclusivamente en la cantidad de empleo, en las tasas de desocupación. Últimamente se verifica un viraje que, sin restar importancia al aspecto cuantitativo, introduce la preocupación por la calidad del empleo ■**

---

5. De acuerdo con esta noción, el trabajador no deja de ser una persona por el hecho de celebrar un contrato de trabajo o de incorporarse a una organización jerarquizada como una empresa, por lo cual continúa ejerciendo, en ese ámbito, aquellos derechos propios de todo ser humano: la libertad de cultos, la libre expresión, la dignidad personal, etc. (v., entre muchos otros, Sergio Gamonal: *Ciudadanía en la empresa*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2004; Fernando Valdés Dal-Ré: «Los derechos fundamentales de la persona del trabajador» en *Derecho Laboral* t. XLVI N° 212, 2003 y Carlos Blancas Bustamante: *Derechos fundamentales de la persona y relación de trabajo*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2007).

se concreta a través de diferentes iniciativas, como el establecimiento de un estatuto para el trabajador autónomo o la aplicación del derecho del trabajo a todo trabajador y no solo a los subordinados, dependientes o asalariados.

Aun con los viejos instrumentos, la jurisprudencia puede y debe alcanzar a muchos fugitivos con las redes del derecho laboral. Una aplicación agresiva de los principios de primacía de la realidad, de continuidad, de irrenunciabilidad, de orden público y de protección permitiría avanzar en ese sentido. A eso apunta la muy importante nueva recomendación de la OIT de 2006 sobre la relación de trabajo, ya comentada. El asunto es, también, una cuestión de estrategia sindical<sup>6</sup>.

Pero más allá de todo esto, parece indispensable propender a la formalización del empleo. Venimos de décadas de tolerancia –y a veces hasta de apología– de la informalidad, lo que ha contribuido a la desmejora de las condiciones de trabajo, formales e informales, a la desfinanciación de la seguridad social y a la competencia desleal.

**La recuperación de la seguridad social.** La privatización de la seguridad social impuso un régimen particularmente inicuo. Se trata de una verdadera confiscación del dinero del trabajador, ya que las contribuciones dejan de ser aportes al Estado destinados a la solidaridad con los mayores para convertirse en una directa transferencia de ingresos a determinadas empresas. Peor aún, el trabajador no solo tiene la obligación de aportar todos los meses a un «fondo» manejado por entidades privadas, generalmente bancarias, en las que ni siquiera tiene participación, sino que además debe pagarles una comisión: es el único caso en que, cuando una persona le presta dinero a otra, le paga además para que lo disfrute.

Hoy no solo se cuestiona la inequidad del mecanismo, sino que se percibe su fracaso. Estamos ante un modelo en crisis, ya que no alcanzó ninguno de los objetivos sociales declarados: no aumentó la cobertura ni disminuyó la evasión. Y, además, en todos los países existe un considerable número de trabajadores que no generarán una pensión suficiente. En rigor, estos resultados habían sido advertidos desde un comienzo<sup>7</sup>, pero ahora son cada día más evidentes y

---

6. Gerardo Castillo y Álvaro Orsatti (comps.): *Estrategias de sindicalización de «otros» trabajadores*, Cinterfor / OIT, Montevideo, 2007.

7. En verdad, los motivos reales de las reformas privatizadoras poco o nada tenían que ver con la seguridad social, la protección social u otros objetivos sociales. Solo se buscaba la dinamización del mercado de capitales y la transferencia de riquezas de un sector a otro, lo que sin duda se consiguió.

públicamente reconocidos. Es indispensable, por lo tanto, recuperar la seguridad social, signo distintivo del Estado de Bienestar e ineludible instrumento de redistribución e inclusión.

**Internacionalización y constitucionalización de los derechos humanos.** La globalización requiere, y la regionalización implica, una re-regulación internacional del trabajo, tanto como una acción sindical internacional. No hay otra forma de actuar eficazmente en la globalización, sobre todo en los países subdesarrollados o periféricos como los latinoamericanos. Cada vez es más necesario coordinar políticas sociales y acciones sindicales en los órdenes regional y mundial.

En el orden regional existe, en la Unión Europea, el «derecho laboral comunitario». En el Mercosur, algo –muy poco– se ha hecho o se ha insinuado. A escala global, los derechos humanos calzan perfectamente en la universalidad reclamada por la globalización. Si se mundializan la inversión, el comercio y la producción, ¿cómo no mundializar los derechos? ¿Y qué parte del Derecho es ontológicamente universal si no los derechos humanos, entendidos como aquellos esenciales a la persona humana como tal, dondequiera que esté y cualquiera sea su condición de nacionalidad, ciudadanía, domicilio o residencia, es decir, cualquiera sea el vínculo que la una a determinado Estado nacional?

Hay un importante abanico de derechos laborales que constituyen, sin duda, derechos humanos. El nuevo derecho del trabajo posneoliberal debe, por lo tanto, fundarse en la reconstrucción del derecho social sobre la base de esos derechos laborales que son derechos humanos, específicos e inespecíficos, y que, en tanto tales, están supraordenados por las normas internacionales y por la Constitución al Poder Legislativo de cada país<sup>8</sup>.

**El «fin del trabajo» y sus consecuencias.** Las reflexiones sobre el «fin del trabajo», más que al desaliento y a la renuncia, deberían conducir a las fuerzas políticas progresistas a impulsar la reducción del tiempo de trabajo. Más que al fin del trabajo, asistimos a la reducción de la masa horaria. El avance

**Más que al fin del trabajo, asistimos a la reducción de la masa horaria.**

**El avance tecnológico determina que se necesiten menos horas de trabajo para realizar la misma o incluso una mayor producción ■**

8. F. Valdés Dal-Ré: ob. cit., p. 650.

tecnológico determina que se necesiten menos horas de trabajo para realizar la misma o incluso una mayor producción. Paralelamente, el avance tecnológico requiere mayor capacitación y recapitación.

De ahí que sea indispensable reflexionar sobre las propuestas que visualizan la relación de trabajo en el futuro como una relación de trabajo y formación<sup>9</sup>, en la que se alternarán, en cada vida laboral, periodos de trabajo efectivo con otros de no trabajo dedicados en parte a la recapitación y en parte al ocio, la cultura, el deporte, la acción social, etc.

En ese escenario, es indispensable abordar el tema del ingreso mínimo garantizado o renta mínima de inserción, cuya implantación tiene un cierto grado de desarrollo en Europa, pero apenas algunos pocos y tímidos esbozos en Latinoamérica. Esto supone más y no menos seguridad social; no menos, sino más Estado social.

## ■ Conclusiones

Parece evidente que asistimos a un cierto enlentecimiento del empuje neoliberal en materia de relaciones laborales y que existen algunos indicios de cambios. Algunos de estos cambios, que apuntan a la reformulación de una política laboral protectora, responden a la asunción de gobiernos progresistas. Pero eso no ha sido así en todos los casos (hay impulsos de reprotención laboral en países donde gobierna la derecha), ni fue igual la extensión e intensidad en todos los casos.

Si este diagnóstico fuera correcto, y siempre que ocupar el gobierno no sea la única finalidad de los sectores progresistas, tanto ellos como el movimiento sindical deberían tomar posición sobre algunas cuestiones.

En primer lugar, la definición de un modelo de política laboral progresista o posneoliberal, que no podrá ser la mera restauración del sistema anterior. Esto implica encarar una reconstrucción de la protección del trabajador. Algunos elementos de ese modelo podrían ser la revalorización de la continuidad de la relación de trabajo, la capacitación, el desarrollo de los derechos laborales como derechos humanos, la acción internacional y la recuperación de la seguridad social.

---

9. Ver Alain Supiot: *Crítica del Derecho del trabajo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1996, p. 290, y Jean Boissonnat: *2015: Horizontes do Trabalho e do Emprego*, LTR, San Pablo, 1998, pp. 215 y 223.

Otro aspecto central es el análisis de los obstáculos concretos que la reconstrucción de una política laboral favorable a los trabajadores enfrenta en cada país, ya que la estrategia será diferente si la resistencia se encuentra en el Congreso, en el peso de los intereses económicos empresarios, en los compromisos políticos preasumidos, en el bloqueo cultural o ideológico, etc.

Es crucial, por lo tanto, el tipo de relación entre el movimiento sindical y el gobierno progresista en cuestión. El carácter de esa relación varía en el espacio y en el tiempo. Más allá de que en algunos países es más o menos orgánica y en otros no, es necesario analizar hasta dónde la capacidad de presión sindical sobre las medidas del «gobierno amigo» se ven mediatizadas por la participación del propio sindicalismo en el gobierno. Es necesario analizar también las experiencias, como la de España y tal vez la de Chile, en las que, en cierto momento, el sindicalismo llegó a ser percibido por el «gobierno amigo» como una pesada mochila de la cual sería tentador desembarazarse. Pero, en todo caso, el movimiento sindical siempre debería tener (al menos en teoría) un margen de maniobra ante un «gobierno amigo». Esto obliga a una suerte de introspección sindical.

También parece necesario tener en cuenta los cambios positivos que se han dado, incluso en países con gobiernos conservadores, por vías jurisprudenciales. Al fin y al cabo, una línea jurisprudencial firme puede ser tanto o más eficaz que una ley.

Y, finalmente, es importante fortalecer la acción internacional, absolutamente insoslayable a causa de la globalización, pero no menos importante porque en ese terreno también se crean normas, se toman decisiones y se emiten fallos que están empezando a ser revalorizados y que pueden serlo aún más en el futuro.

Desde nuestro punto de vista, todos estos aspectos son centrales para que el movimiento sindical y los gobiernos progresistas superen la etapa neoliberal y avancen en la reconstrucción de una política social protectora y favorable a los trabajadores, en el marco mayor de la prosecución de la igualdad y la inclusión. ☐