

# EL ESTADO SOCIAL Y EL DERECHO DEL TRABAJO: RUPTURAS ACTUALES

Fecha de recepción: 26-06-2009, aprobación: 15-07-2009

RODRIGO ERNESTO VARGAS ÁVILA

## RESUMEN

La crisis del Estado social de derecho se manifiesta en una fundamental transformación en el Derecho del trabajo y el de la seguridad social. El panorama que se divisa en el siglo XXI, caracterizado por la globalización y el auge de las nuevas tecnologías, da cuenta de una relación asincrónica entre desarrollo económico, democracia y equidad. Bajo la premisa neoliberal de reducir los costos para incrementar las ganancias, subyace una aguda problemática, presente en la creciente flexibilización de los mercados laborales y el debilitamiento de los derechos del trabajador. Esta situación hace necesaria la reformulación de la concepción del Estado de derecho por la del Estado de bienestar.

## PALABRAS CLAVE

Estado de derecho, Estado de bienestar, flexibilidad laboral, mercado laboral, Derecho del trabajador, neoliberalismo.

## ABSTRACT

The crisis of the Social Rule of Law presents in a fundamental transformation in the worker rights and social security. The overview for the XXI century, characterized by globalization and growth of new technologies, displays an asynchronous relationship among economic development, democracy, and equity. Under the neoliberal premise of decreasing costs in order to increment profit, there is a huge problem present in the growing relaxation of labor markets and the weakening of worker rights. This situation makes it necessary to reformulate the idea of Rule of Law for the one of Rule of Goods.

## KEYWORDS

Rule of Law, Rule of Welfare, labor relaxation, labor market, worker rights, and neoliberal.

## INTRODUCCIÓN

Este ensayo pretende explicar la creciente crisis del Estado social reflejada en acelerados cambios y rupturas en el interior del Derecho del trabajo y de la seguridad social. Caracterizar esa crisis y analizar los principales aspectos de ruptura en ella, son los

objetivos que se desarrollarán en los párrafos siguientes.

Para tratar los aspectos propuestos, me ocuparé de las principales circunstancias de tipo económico, social y político que hoy han permitido una mayor flexibilización del Derecho del trabajo y cómo, simultánea-

*El monetarismo, la apertura y la privatización, así como la internacionalización, tienen un denominador común: la economía de mercado cuya denominación universal es neoliberalismo.*

mente, esas variables tienen incidencia en un cambio de concepción y transformación del llamado Estado social al Estado de bienestar.

Concluiré, finalmente, tratando de adecuar el marco teórico propuesto a las condiciones del trabajo en nuestro país.

El monetarismo, la apertura y la privatización, así como la internacionalización, tienen un denominador común: la economía de mercado cuya denominación universal es neoliberalismo. Lo que el mercado decida, con las fuerzas dadas que dominan su oferta y su demanda, es la racionalidad social y el equilibrio absoluto del sistema. Al mercado entran productos de consumo y materias primas para la producción. Todo el mercado es una mercancía. El trabajo humano, desde luego, también es una mercancía como cualquier materia prima.

La teoría del mercado se olvida del “valor-trabajo” de los clásicos, Smith, Ricardo y Marx. Olvida que el trabajo no es una mercancía cualquiera sino la única mercancía que produce el valor, y que parte de ese valor, el que se queda en manos del empresario, privado o público, es la plusvalía, base de la acumulación de capital. Pero si toda la plusvalía se acumula y el trabajo sigue pagándose como una mercancía de acuerdo con la ley de mercado, según su oferta y demanda, de pronto no habrá demanda para toda la oferta de mercancías producidas, y en el próximo

ciclo se frenará la inversión y aumentará el desempleo.

Si, por otro lado, el trabajador no comprende su nuevo campo de operaciones y no se posesiona de su papel activo en la toma de decisiones de inversión y en la vigilancia y rectificación de los proyectos en curso, muy seguramente regresará a un tipo de lucha sindical clasista que desaprovecha las oportunidades de movilidad social que ofrece el nuevo sistema de producción (Silva, 2005).

El neoliberalismo busca disminuir los actuales costos del trabajo mediante varias estrategias que presenta al lado de otras ventajas para hacerlas socialmente aceptables. Estas ventajas se basan principalmente en la hipótesis de estar devolviéndole al trabajador sus libertades perdidas por las dictaduras sindicales y en la maraña administrativa de las regulaciones del Estado. Con la flexibilidad laboral se dice que el trabajador recupera su libertad a cambio de la inercia o esclavitud de la antigua estabilidad laboral. Ahora podrá tener mayores oportunidades de movilidad social y de elegir las libremente.

El trabajador ya no debe pensar tanto en sus relaciones de dependencia con el patrono sino en defender sus derechos de consumidor en el mercado o de usuario de los servicios públicos en forma individual, mediante la institución de nuevos derechos como el de la tutela. Las formas precapitalistas de producción, tales como el trabajo doméstico a destajo, la empresa familiar, la cooperación comunal o solidaria, se revaloran como derivadas posibles para la sustitución de la producción en serie en grandes fábricas (*fordismo*). La deshumanización inherente a la producción en cadena en grandes plantas se sustituye por la *fábrica difusa* en talleres familiares. Es evidente que esta evolución de

---

## RESEÑA DE AUTORES

**Rodrigo Ernesto Vargas Ávila**

[rvargasa@poligran.edu.co](mailto:rvargasa@poligran.edu.co); [rva91@hotmail.com](mailto:rva91@hotmail.com)

Abogado de la Universidad Nacional de Colombia; especializado en Instituciones Jurídico-Familiares de la misma universidad; profesor de Derecho procesal y Derecho probatorio en las facultades de Derecho de las universidades Nacional de Colombia, Militar Nueva Granada, Politécnico Grancolombiano, Libre, Cooperativa y La Gran Colombia; actualmente cursa estudios de maestría en Derecho en la Universidad de los Andes.

las nuevas tecnologías no se puede generalizar y en muchos mercados de trabajo será apenas una excepción. La conversión de las excepciones en generalizaciones es otra de las argucias del neoliberalismo para presentarse como toda una ideología del cambio social.

### FUNDAMENTOS DEL ESTADO SOCIAL

Se habla de Estado social para señalar la parte que asumen el Derecho y las instituciones del Estado en la construcción del vínculo social. En oposición al Estado gendarme o mínimo, en cuanto simple árbitro de relaciones sociales en las que él no participa directamente, y al Estado Leviatán, en cuanto este pretende absorber la sociedad entera, el Estado social participa activamente en un juego social del que admite no ser su único dueño.

El Estado social<sup>1</sup> está edificado sobre dos sustentos jurídicos: (a) el servicio público, en el que el Estado ya no aparece como potencia

que trasciende a la sociedad civil, sino como servidor de esa sociedad, como creador del vínculo social, que asegura igualmente, a todos y en todas partes, los servicios fundamentales (educación, transportes, comunicación, energía, hospitales y, de forma general, todos los servicios que se inscriben necesariamente en una continuidad territorial); y (b) el estatuto social del trabajo, es decir, el Derecho del trabajo y de la seguridad social, que introduce en todo contrato de trabajo un estatuto de orden público, o, lo que es lo mismo, un sistema de reglas que se imponen a la relación reglamentada con independencia de la voluntad de las partes. Este estatuto tiende, por un lado, a restablecer una cierta igualdad en la relación capital-trabajo y, por otro, a organizar una solidaridad<sup>2</sup> frente a los riesgos que pesan sobre la fuerza de trabajo (enfermedad, vejez, cargas de familia, accidentes) (Supiot, 1996).

1. “El Estado social resulta de manera principal del intervencionismo del Estado en las relaciones laborales, una de cuyas manifestaciones es la obligatoriedad del aseguramiento frente a determinados riesgos profesionales y de su compromiso de promover la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos y la redistribución de la renta, a través del sistema fiscal. El Estado de bienestar convierte las pretensiones de igualdad en obligaciones de los poderes públicos y hace recaer sobre ellos la responsabilidad de garantizar a todo ciudadano, por el hecho de serlo, unos ingresos mínimos y la cobertura universal de los servicios sociales de educación, salud y pensiones por vejez” (Supiot, 1996, p.25).
2. El concepto de solidaridad es poco utilizado en la actualidad en las ciencias sociales. Uno de sus requisitos es la construcción de una identidad colectiva y del deber de ayuda mutua. Ello presenta dos problemas; uno es la construcción de esa identidad colectiva en una sociedad cerrada, que lleva necesariamente a la exclusión del otro y a esquemas de chauvinismo nacionalista, por ejemplo. El otro problema es la construcción de esa identidad en sociedades muy heterogéneas, complejas y con un alto grado de especialización y diferenciación. La solidaridad, como principio jurídico-político o como uno de los fundamentos de los derechos, está vinculada con la tradición igualitaria de Rousseau. Existe otro concepto de la solidaridad como principio ético, de origen religioso cristiano; es decir, como caridad. “Así, la seguridad social representa uno de los mecanismos más efectivos ideados para asegurar el goce de los derechos económicos en las sociedades occidentales. Anteriormente, las respuestas a las necesidades básicas eran la asistencia y la caridad. La seguridad social responde a un esquema de solidaridad que presupone la cooperación entre una sociedad más igualitaria o en la que los individuos tienen situaciones de oportunidad poco distantes una de la otra. En cambio, la asistencia social responde a un esquema de solidaridad que implica una cooperación del que tiene mayores oportunidades y recursos con el que tiene pocas o ninguna oportunidad y recursos, es decir, que implica una sociedad poco igualitaria. La política actual neoliberal, mediante una reducción del Estado Social, reduce el ámbito de la seguridad social y ensancha el de la asistencia social. Una diferencia entre la seguridad social y la asistencia es el criterio de asignación de recursos. En la asistencia, la asignación es a quien no tiene recursos y se financia con gasto público general. En la seguridad, la asignación es por derecho, sin importar los recursos y se financia con cuotas de seguridad social e impuestos” (Trueba, 2005, pp.231-232).

*Esa idea del Estado, convertido en compañía de responsabilidad ilimitada que cubre todas las necesidades de los ciudadanos desde que nacen hasta que fallecen, carece de futuro.*

El individualismo es corregido por el reconocimiento de la legitimidad de las intervenciones del Estado en todos los órdenes en que aquellas vengan exigidas por la solidaridad social. Bajo el pretexto de asegurar una realidad efectiva a los derechos individuales, se pone a cargo del Estado la obligación de crear las condiciones necesarias para su cumplimiento. No satisface ya, por ejemplo, enunciar la igualdad de los hombres; se agrega que el Estado debe concretarla asegurando a todos iguales posibilidades, mediante la enseñanza, el seguro o la reparación de las injusticias del destino. Ahora bien, estas obligaciones del Estado lo conducen a limitar los derechos de otras categorías sociales. Los gobernantes deben organizar la vida colectiva de manera que el individuo pueda beneficiarse realmente de las ventajas que su derecho comporta.

Así, surge el intervencionismo del Estado, que configura inicialmente el “Estado social” y que, al extenderse a casi todas las esferas de la vida comunitaria y absorber áreas de la iniciativa privada o condicionar decisivamente los márgenes de esta, se convierte en el “Estado del Bienestar”<sup>3</sup>.

Esa idea del Estado, convertido en compañía de responsabilidad ilimitada que cubre todas las necesidades de los ciudadanos desde que nacen hasta que fallecen, carece de futuro. La crisis del Estado de Bienestar es un lugar común en amplios sectores de los estudiosos, que coinciden en la necesidad de volver a diseñar la relación entre el Estado y la sociedad, redistribuir sus recursos y responsabilidades

y alterar las fronteras de las áreas de las decisiones públicas.

La reacción inevitable frente a los excesos a que ha llegado el Estado de Bienestar se aprovecha hábilmente por la llamada “nueva derecha” para un asalto ideológico, que incluye entre sus objetivos la supresión de cualquier intervencionismo en las relaciones laborales y el desmantelamiento de los sistemas públicos de seguridad social, con todos los riesgos que ello comporta para el futuro de nuestra sociedad.

Las tendencias de cambio y los efectos sobre los trabajadores no son ineludibles, como se plantea desde la óptica neoliberal que ha permeado la lógica económica y la perspectiva empresarial. Los países pueden crecer, las economías pueden ser competitivas y las condiciones de empleo, ingresos, salarios, oportunidades y condiciones de vida pueden ser más equitativas. Ello depende en gran medida del papel que los Estados estén dispuestos a asumir y de las capacidades de la sociedad civil de gestionar y negociar no solo sus demandas sino, también, su lugar en la sociedad.

Un Estado democrático está obligado a generar políticas de equidad: regulación y control estatal sobre la empresa privada en cuanto a sus responsabilidades públicas; políticas de impuestos graduales y equitativos a las empresas y a las personas; políticas de protección a las poblaciones vulnerables; acceso a la salud y la educación; seguridad social; políticas de promoción y mejoramiento del empleo, de la inversión y de la protección al medio ambiente;

3. “Ya en 1876, Lorenz von Stein acuñó la de ‘Estado social’ para referirse al Estado que ‘tiene que promover con su poder el progreso social y económico de todos sus miembros, porque, en último término, el desarrollo de lo uno constituye la condición y, asimismo, la consecuencia del desarrollo de lo otro y, en este sentido hablamos de Estado social, mientras que la denominación del Estado de bienestar, inicialmente utilizada en 1879 por el socialista de cátedra Adolph Wagner y equiparada en 1932 por von Papen al Estado providencia, triunfa en el mundo después de la segunda guerra mundial. Con todo, Ritter advierte que el concepto de Estado de bienestar es un concepto ‘multívoco y tornasolado’ (Ritter, 1991, pp.17-21).

políticas redistributivas del ingreso y, por sobre todo, un marco normativo de respeto a los derechos humanos individuales y sociales. Solo de esta manera el Estado, el mercado y la sociedad civil (incluidos empleadores y sindicatos) podrán ser esferas que se desarrollen de manera autónoma pero controlada entre sí.

### RUPTURAS DEL DERECHO DEL TRABAJO

El Derecho del trabajo ha sido desarrollado comúnmente sobre dos ejes complementarios. El primero, es el de la protección del asalariado en su relación jerárquica con el empleador. Es el objeto del Derecho del trabajo concebido como Derecho de un contrato especial, cuyo fin es el de compensar la desigualdad estructural inscrita en la subordinación. Así, la ley interviene, por un lado, en la definición de las obligaciones contractuales: el derecho de las relaciones individuales de trabajo garantiza al asalariado seguridades en materia física (salud, tiempo de trabajo, etc.) y económica (salario, empleo); y, por otro, para situar a empleadores y asalariados en pie de igualdad en el plano de sus relaciones colectivas: el derecho de las relaciones colectivas de trabajo organiza la solidaridad de los asalariados frente a los empleadores (derecho sindical, derecho de huelga, derecho de la negociación colectiva).

El segundo es el de la protección del trabajador y de su familia frente a los riesgos de alteración en sus medios de existencia. Es el objeto

del Derecho de la seguridad social, institución independiente del contrato, que impone una solidaridad de empleadores y de asalariados, destinada a garantizar la seguridad de los trabajadores frente a esos riesgos.

Son, pues, dos ramas del Derecho distintas, pero que se conjugan en el estatuto salarial para asegurar a cada trabajador los medios de la solidaridad y la seguridad. Ahora bien, es la estructura profunda de ese estatuto la que se encuentra cuestionada desde hace varias décadas por dos evoluciones importantes: (a) el Derecho del trabajo y el de la seguridad social están siendo empujados por un mismo movimiento a un retroceso de las seguridades; y (b) las solidaridades se desplazan como resultado de un movimiento cruzado del Derecho del trabajo y del Derecho de la seguridad social.

### RETROCESO DE LAS SEGURIDADES

La globalización ha producido transformaciones sustantivas en las relaciones laborales. En el ámbito del trabajo se puede caracterizar un conjunto de temas que se reiteran en los diagnósticos sobre lo laboral, en los debates sobre las tendencias de los cambios productivos, en las preguntas relevantes sobre el empleo y en las condiciones de trabajo, tanto desde la dimensión de las empresas como desde la de los trabajadores<sup>4</sup>.

Estos cambios aluden por lo menos a las siguientes tendencias:

*La globalización ha producido transformaciones sustantivas en las relaciones laborales.*

4. “Las condiciones del mercado laboral que enfrentan los pobres colombianos tampoco son las mejores. Además de presentar una mayor dependencia de los ingresos laborales que los hogares no pobres (78% vs. 71%), tienen una menor participación laboral, menores tasas de ocupación y mayor desempleo. Unido a lo anterior, y como consecuencia de su bajo nivel educativo, los pobres dependen más de las actividades del campo y del sector informal y, en promedio, reciben menores ingresos laborales, que, como ya se dijo, constituyen la mayor parte del ingreso de sus familias.

Como resultado de la alta dependencia de la protección social de los mecanismos provistos por el empleo formal, la mayoría de los pobres están excluidos de los sistemas de aseguramiento en salud y pensiones. Menos de la mitad de los trabajadores que pertenecen al quintil más pobre está asegurado en salud, y menos del 5% está afiliado al sistema de seguridad social en pensiones. En contraste, más del 80% de los trabajadores del quintil 5 está asegurado en salud, y cerca de la mitad está afiliada a pensiones” (Núñez y Cuesta, 2005, p.24).

*Cambios en el empleo*, que se reflejan en las altas tasas de desempleo y precarización del mismo.

*Flexibilización en el mercado de trabajo*, que se manifiesta en la creciente inestabilidad del empleo y altas tasas de rotación.

Si el propósito es competir y mejorar la eficiencia, se trata entonces de reducir los costos de producción, bien sea vinculando nuevo capital o mediante innovación tecnológica, o bien reduciendo las unidades de trabajo o formas de remuneración.

Surgen pues, varias modalidades flexibilizadoras que van a impactar la estructura del mercado, entre las que se destacan las siguientes:

- Tendencias en los escenarios económicos a dividir los procesos productivos atendiendo la lógica de los ciclos de descentralización del capital y el desarrollo de la nueva empresa competitiva.

- Afirmación de los procesos de modernización industrial en los últimos años por la vía de los cambios organizativos, que solo en algunos casos estuvieron asociados a innovaciones tecnológicas; muchas razones influyeron para que los procesos de racionalización productiva, en el marco de una economía cerrada, se produjeran más por los cambios generados en el ámbito organizativo, que por los cambios producidos por el impacto tecnológico. A pesar de que hay un mayor impulso a la modernización por la vía de la innovación tecnológica en la última época, la búsqueda de una mayor competitividad “permite suponer que la tendencia de modernización empresarial a través de los cambios organizativos se reforzaría en los próximos años” (Weiss de Belalcázar, 1993).

- El descenso relativo de los salarios es otra modalidad de afectación del mercado

de trabajo. Por los caminos de la flexibilización se van a determinar las remuneraciones: bien por la oferta, bien por la demanda o bien por los niveles de productividad. En este escenario desempeña un papel básico el sindicalismo, en la medida en que pueda llegar a convenir los salarios mediante procesos de negociación; la mayor o menor capacidad de negociación va a afectar los niveles de remuneración de importantes segmentos del mercado laboral, por no decir que de todo el mercado.

- Establecimiento, en las normas sustantivas, de una pluralidad de formas para contratar según se trate de satisfacer diferentes eventos laborales; cierto es que al momento de las reformas quienes tenían contrato de trabajo continuarían con las condiciones estipuladas, pero para quienes se han incorporado recientemente al mercado estos quedan necesariamente sujetos a la nueva normatividad laboral.

- Generalización de vínculos laborales no convencionales. Algunos de ellos se establecieron por la vía de la contratación no convencional que recogía los fenómenos del trabajo temporal. Su expresión jurídica se ha materializado en contratos de trabajo ocasional o transitorio, contratos a término fijo y contratos a domicilio, acordados directamente con las empresas.

Una segunda modalidad de la temporalidad se expresa en la figura de la contratación con empresas de servicios temporales, eventualidad en la que el trabajador es vinculado por una agencia de servicios temporales, su patrón, y es enviado a cumplir una tarea en la localidad de la empresa contratante. A estos operarios la nueva legislación los denomina “trabajadores en misión”.

*Flexibilización en el mercado de trabajo, que se manifiesta en la creciente inestabilidad del empleo y altas tasas de rotación.*

*Cambios en la normativa laboral*, avance ostensible hacia la desprotección laboral. Si la regla general consistía, hasta la década de los noventa, en regular normativamente el trabajo formal, la ley 50 de 1991 vino a modificarla. Entre esos cambios se subrayan:

- *Formas no convencionales*. Se presume contrato de trabajo en toda relación de trabajo personal. No obstante, quien habitualmente preste sus servicios personales remunerados, en ejercicio de una profesión liberal o en desarrollo de un contrato civil o comercial, y pretenda alegar el carácter laboral de su relación, deberá probar que la subordinación jurídica fue la prevista en el literal b) del artículo 1.º y no la propia para el cumplimiento de la labor o actividad contratada (artículo 2.º del Código Sustantivo del Trabajo, CST). Ello significa que todas las relaciones producto de las profesiones liberales y las estipuladas por servicios técnicos han quedado “deslaborizadas” y sujetas a la legislación civil y comercial.

- *El contrato de trabajo a término fijo*. Expresa que su duración máxima no puede ser superior a tres años, pero renovable indefinidamente, y elimina el límite inferior de duración, reconociendo prima de servicios y pago de vacaciones para los que sean inferiores a un año. Se introduce igualmente el periodo de prueba (artículo 46 del CST). Es la forma más generalizada de contratación en la actualidad.

- *La duración de la jornada de trabajo*. La regla general reconoce una duración máxima legal de la jornada ordinaria de trabajo de 8 horas al día y 48 a la semana, aunque se exceptúan las labores insalubres y peligrosas y las referidas al trabajo de los menores. En el literal c) se crea, sin embargo, un régimen especial para las

empresas y factorías o nuevas actividades que se establezcan a partir de la vigencia de la Ley 50. De esta forma, el empleador y los trabajadores pueden acordar temporal o indefinidamente la organización de turnos de trabajo sucesivos de la misma sin solución de continuidad durante todos los días de la semana, siempre y cuando el respectivo turno no exceda de 6 horas al día y 36 a la semana (artículo 161 del CST) Esta definición permite deshacerse de muchas cargas laborales, pero el salario corresponderá en todo caso al de la jornada ordinaria de trabajo.

Estas disposiciones son concordantes con lo establecido en el artículo 194, *ibidem*, que, para efectos de la creación de nuevas unidades de producción, plantas o factorías para desarrollar actividades conexas, similares o complementarias, establece que los empresarios gozarán de un periodo de gracia de diez años, antes de que se les declare la unidad de empresa.

*Reestructuración de los sistemas de seguridad social* (fondos privados de pensiones por vejez, seguro de desempleo, prestaciones de salud), con una tendencia creciente a segmentar la oferta y la cobertura y a aumentar los niveles de exclusión.

*Debilitamiento del sindicalismo y de las negociaciones colectivas*, que se orienta hacia la pérdida de derechos adquiridos y una disminución de las exigencias reivindicativas.

*Debilitamiento del papel del Estado como asignador de recursos y como agente redistributivo del ingreso*, con una tendencia creciente a dejar que sea el mercado el que regule el empleo, los salarios y las prestaciones sociales.

*Fortalecimiento de la autonomía empresarial* no solo para la toma de decisiones

económicas, sino también para definir unilateralmente las condiciones de trabajo y de salarios y los márgenes de rentabilidad que quieren alcanzar para sus negocios.

Estas tendencias se verifican en mayor o menor medida en la gran mayoría de los países. Sin embargo, en aquellos donde el sindicalismo tiene más fortaleza, particularmente en Europa, los gobiernos y los movimientos sindicales han ido generando estrategias de protección que han frenado los efectos más nocivos llegando a acuerdos y políticas que combinan flexibilización, protección social y competitividad internacional, lo que muestra la posibilidad cierta de la eficacia de una acción sindical que no solamente sea defensiva, sino con real capacidad de influir en las más importantes decisiones (Espinoza, 2006).

Desde otra perspectiva, en lo que interesa para el presente análisis, es pertinente anotar que la distinción entre el Estado y la sociedad y el debate sobre las funciones que el primero tiene que ejercer para servir a la segunda, no para suplantarla ni sustituirla, vuelve a constituir el eje de las preocupaciones políticas actuales.

#### **EL DESPLAZAMIENTO DE LAS SOLIDARIDADES**

Las solidaridades formadas por el Derecho del trabajo y el Derecho de la seguridad social responden a aspectos diferentes. La creada por el Derecho del trabajo es una solidaridad frente a los empleadores; es decir, una solidaridad de lucha y de negociación, la cual tiene como finalidad darse un peso que cuente en la definición del empleo y que adopte las formas de la división del trabajo (empresa, sector, oficio). Por el contrario, la solidaridad creada por el Derecho de la seguridad social es una

solidaridad de trabajadores y empleadores frente a los riesgos objetivos de la existencia salarial. Esta solidaridad se ha traducido en congestión de las cajas de seguridad social y en el régimen del desempleo, pero no asume las formas de la división del trabajo sino que cubre toda la condición salarial.

Pero es esta oposición de ambas solidaridades la que se hace actualmente confusa bajo el impacto de un doble fenómeno. Por una parte, el Derecho del trabajo se convierte en instrumento de solidaridad frente a los riesgos generando la fragmentación de esta solidaridad. Por otra, de manera inversa, el movimiento de extensión del círculo de la solidaridad efectuado por el Derecho de la seguridad social hace participar a este en el Derecho del empleo.

La extensión de la solidaridad organizada por la seguridad social, más allá de solamente los asalariados, es un fenómeno ya relativamente antiguo, si de lo que se trata es de la cobertura de los gastos ligados a los riesgos –prestaciones familiares, prestación en especie del seguro de enfermedad–. Por el contrario, el vínculo con el trabajo asalariado subsiste para los riesgos de pérdida o de disminución de la capacidad de generación de renta (prestaciones dinerarias del seguro de enfermedad profesional y del seguro de vejez, accidentes de trabajo). Esta solidaridad frente a la alteración de la fuerza de trabajo representa verdaderamente el núcleo central del estatuto propiamente salarial en el Derecho de la seguridad social. Ampliada primero por las compensaciones entre los diferentes regímenes en beneficio de los trabajadores independientes, esta solidaridad muestra actualmente una tendencia a extenderse a toda la población, con la utilización a gran

escala de la seguridad social en favor de las políticas de empleo, tanto cuando se trata de ofrecer ayudas, como cuando se trata de ofrecer alternativas al empleo<sup>5</sup>.

Las ayudas al empleo se presentan de dos formas. Ante todo, *ayudas financieras* consistentes en exoneraciones de las cotizaciones a la seguridad social (Sisben) y orientadas a ciertos tipos de salarios (salarios bajos) o de contratos (a tiempo parcial). En la actualidad esas exoneraciones se han convertido en un elemento estructural del Derecho del trabajo y rompen la igualdad frente al empleo (por ejemplo, la incitación al empleo de tiempo parcial y los empleos peor remunerados). Vale la pena destacar la exoneración de las cotizaciones sobre los bajos salarios y sobre los empleos de tiempo parcial, explícitamente destinada a fomentar estas formas de empleo. Compensadas por ayudas fiscales, estas exoneraciones tienen un gran interés teórico. Se convierten en un nuevo tipo de solidaridad entre los asalariados, en la medida en que introducen una progresividad ignorada hasta este momento. Tienden a hacer reaparecer un estatuto del trabajador con prestaciones no contributivas; es decir, instituyen una tutela de los pobres<sup>6</sup>. Y, final-

mente, “operativizan” la idea que hace del contrato de trabajo un contrato de interés público. La naturaleza fiscal de esas ayudas se traduce en una solidaridad nacional frente al empleo. Eventualmente, esas exoneraciones se vinculan a compromisos empresariales en materia de empleo, susceptibles de adoptar la forma de un convenio con el Estado e incluso como parte de programas contra la pobreza de origen estatal.

*Las alternativas al empleo* son otra forma de intervención de la seguridad social en el campo del empleo. En esa intervención hay que distinguir dos tipos diferentes que se suelen confundir. La seguridad social ha podido servir, antes que nada, para transformar a parados en inactivos (jubilados). Pero la seguridad social también puede servir para dar estatuto fuera del mercado de trabajo y, en ciertos casos, para remunerar un trabajo gratuito (técnicas de asimilación a tiempo de trabajo de periodos consagrados a ese tipo de actividad; extensión de la cobertura de los accidentes de trabajo a trabajos benévolos; atribución de una renta de sustitución combinándola con el derecho a vacaciones del Derecho del trabajo; prestaciones al padre o a la madre para el caso de la maternidad).

*Las ayudas al empleo se presentan de dos formas. Ante todo, ayudas financieras consistentes en exoneraciones de las cotizaciones a la seguridad social (Sisben) y orientadas a ciertos tipos de salarios (salarios bajos) o de contratos (a tiempo parcial).*

5. “El programa Empleo en Acción se propuso complementar el ingreso de la población más pobre de las zonas urbanas, ofreciendo ocupación transitoria a desempleados clasificados en el nivel 1 ó 2 del Sisben. El programa generaba empleos transitorios, a través de la financiación de proyectos de infraestructura urbana y social, intensivos en mano de obra no calificada, los cuales eran ejecutados en localidades y barrios en situación de pobreza. Además de reducir temporalmente el desempleo, y generar ingresos a los beneficiarios y sus familias, Empleo en Acción buscaba contribuir a las necesidades de infraestructura de las comunidades más pobres. Los proyectos eran cofinanciados por la Nación y los municipios, y, además de los empleos, el programa financiaba un porcentaje de los materiales. En marzo de 2004, 205.298 personas habían sido beneficiarias de este programa” (Núñez y Cuesta, 2005, p.16).
6. En particular, para el caso colombiano, uno de los cambios políticos más importantes fue el que se llevó a cabo en la Constitución Política de 1991. De esta se esperaba que cambiara las instituciones de manera estructural para distribuir en forma más equitativa el poder político y económico. Sin embargo, más temprano que tarde quienes siempre habían ostentado el poder político encontraron formas, incluso más eficientes, de seguir extrayendo rentas del resto de la sociedad. Esto, sumado al conflicto actual, pareciera un simple déjà vu de 1900 a 1950, donde unas élites luchan por mantener el statu quo y otras por cambiarlo por medio de métodos violentos. Al final, el statu quo solo se ha mantenido para la pobreza (Núñez y Cuesta, 2005, p.13).

La única cosa cierta es que el estatuto salarial, en cuanto estatuto uniforme del trabajo, ha tenido su tiempo. El paso a una pluralidad de estatutos parece inevitable, y el problema es más bien saber cuáles podrán ser esos estatutos, cuáles serán los vínculos que los unan entre sí y qué relaciones tendrán con los contratos que tengan que ver con el trabajo.

Frente al panorama antes descrito, surge, sin duda, una perspectiva más realista. Una división social articulada con la división del trabajo, que acabaría creando la sociedad dual, muchos de cuyos signos se acumulan ya en nuestras leyes. Una perspectiva más interesante sería la que ve en la diversidad de los estatutos una oportunidad de movilidad social, abierta a todos en un sentido igualitario. Ya hay algunos signos precursoros de esta ciudadanía social, apenas distinguibles de los de la división social. Pero es en esta ligera diferencia de la perspectiva en la que yacen la esperanza y las posibilidades de acción.

El reto para el siglo XXI es saber si el desarrollo económico, la democracia y la equidad son compatibles o si, por el contrario, los supuestos mandatos de la competitividad económica van a acentuar las tendencias negativas sobre los trabajadores, generando un núcleo reducido de personas plena y felizmente integradas al mundo globalizado y grandes mayorías desposeídas,

inseguras e infelices, que sostienen sobre sus hombros los índices de crecimiento económico.

El andamiaje institucional y normativo en el que se construyeron las relaciones laborales en la era industrial requiere ser repensado. Los principios inspiradores deben ser los mismos; sin embargo, hay que hacerse cargo de las grandes transformaciones y exigencias del mundo contemporáneo en relación con el trabajo.

Por un lado, los trabajadores tienden a ser sujetos cada vez más heterogéneos, no solo por condiciones diferentes de trabajo, sino por las especificidades tecnológicas, e inclusive culturales, en las que se desenvuelven. Esto le impone al sindicalismo nuevas exigencias para representar eficazmente lo colectivo. También le propone exigencias con respecto a grupos que por definición no son sus representados: los desempleados.

Por otro, el segmento de la empresa privada que incide en el producto interno y en el crecimiento económico de los países tiende a ser cada vez más transnacional y articulado en grupos de poder económico crecientemente concentrados, lo que hace que también el sector empresarial (en el ámbito nacional) sea heterogéneo y difícil de ser representado colectivamente por una sola o pocas entidades gremiales (Palma y Urzúa, 2005).

*El reto para el siglo XXI es saber si el desarrollo económico, la democracia y la equidad son compatibles o si, por el contrario, los supuestos mandatos de la competitividad económica van a acentuar las tendencias negativas sobre los trabajadores.*

---

## BIBLIOGRAFÍA

- Espinoza, M. (2003). *Trabajo decente y dignidad social*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.
- Núñez M., J. y Cuesta, L. (2005). *Evolución de las políticas contra la pobreza: de la previsión social a las transferencias condicionadas*. Bogotá: CEDE, Universidad de los Andes.
- Palma, J. y Urzúa, R. (2005). *Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de Chile solidario*. Santiago: Colección Políticas Sociales.

- Ritter, G. A. (1991). *Estado Social. Su origen y desarrollo en una comparación internacional*. Madrid: Ministerio de Trabajo.
- Supiot, A. (1996). *Crítica del Derecho del trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo.
- Silva Romero, M. (2005). *Flujos y reflujos. Proyección de un siglo de Derecho colectivo en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- rueba, L. (2005). *Solidaridad y seguridad social*. Madrid: DOXA.
- Weiss de Belalcázar, A. (1993). Relaciones tradicionales, modelo tecnocrático y gestión participativa en la empresa colombiana. En, Dombois, Rainer (ed.), *Cambio técnico, empleo y trabajo en Colombia*. Bogotá: Fescol.