

Colombia: *Diálogo* pendiente *vol. III*

El derecho al trabajo
y la política de *buffer* de empleo

Luis Jorge Garay Salamanca
Álvaro Martín Moreno Rivas
Andrés Felipe Mora Cortés
Iván Darío Velásquez Garzón



PLANETA PAZ

Sectores Sociales Populares
para la Paz en Colombia

Documentos de política pública para la paz

COLOMBIA: DIÁLOGO PENDIENTE

[VOL. III]

EL DERECHO AL TRABAJO Y LA POLÍTICA DE BUFFER DE EMPLEO



COLOMBIA: DIÁLOGO PENDIENTE

VOL. III

EL DERECHO AL TRABAJO Y LA POLÍTICA DE *BUFFER* DE EMPLEO

LUIS JORGE GARAY SALAMANCA

ALVARO MARTÍN MORENO RIVAS

ANDRÉS FELIPE MORA CORTÉS

IVÁN DARÍO VELÁSQUEZ GARZÓN

DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PAZ

Esta publicación ha sido producida gracias
al apoyo de
El Real Ministerio de Relaciones Exteriores
de Noruega,
La Fundación Hanns Seidel-Stiftung,
La Generalitat Valenciana
y la Fundación Ayuda en Acción
bajo los términos y acuerdos de
colaboración.

Las opiniones expresadas por los autores no
necesariamente reflejan el punto de vista de los
cooperantes.

**COLOMBIA: DIÁLOGO
PENDIENTE. VOL. III**
**El derecho al trabajo y la
política de *buffer* de empleo**

PLANETA PAZ
Sectores Sociales Populares
para la Paz en Colombia

© PLANETA PAZ

© Luis Jorge Garay,
Alvaro Martín Moreno Rivas,
Andrés Felipe Mora Cortés,
Iván Darío Velásquez Garzón.

ISBN: 978-958-98745-3-0

Primera edición: diciembre de
2011

PLANETA PAZ
Calle 30 A No 6-22 Of. 2701
PBX 3402300
Bogotá D.C. - Colombia
planetapaz@planetapaz.org
www.planetapaz.org

Diseño y producción editorial:
Ricardo Alonso / Torre Gráfica

Ilustración de la portada:
Giovanni Cabrera

Impresión:
Gripo 2D

Bogotá, diciembre de 2011

1

Acerca de la asistencia y la protección social.
Una perspectiva de la transformación del papel
del estado hacia un estado postbenefactor /15

LUIS JORGE GARAY SALAMANCA

2

Una propuesta de *buffer* de empleo para reducir la tasa
de desempleo en colombia / 51

ÁLVARO MARTÍN MORENO RIVAS

ANDRÉS FELIPE MORA CORTÉS

IVÁN DARÍO VELÁSQUEZ GARZÓN

3

Hacia un plan de emergencia estructural de
reconstrucción y reparación integral de las víctimas
en colombia. El papel de un programa de *buffer* de
empleo incluyente / 109

LUIS JORGE GARAY SALAMANCA

PRESENTACIÓN

I

El Proyecto PLANETA PAZ presenta a las organizaciones sociales populares y a la sociedad en general, el sexto libro de la serie Documento de Política Pública para la Paz, titulado *Colombia: diálogo pendiente III, Derecho al trabajo y la política de buffer de empleo*, realizado por Luis Jorge Garay, Álvaro Martín Moreno, Andrés Felipe Mora e Iván Darío Velásquez.

Este documento se presenta en desarrollo de la Misión del Proyecto PLANETA PAZ cual es la de trabajar por el fortalecimiento de los sectores populares para que contribuyan al conocimiento de la realidad nacional, la constitución de sujetos políticos democráticos capaces de construir sociedad y nación con justicia social, y a la búsqueda de soluciones viables al conflicto social, político y armado colombiano.

PLANETA PAZ desarrolla su Misión mediante el acompañamiento a un conjunto de organizaciones y redes sociales populares relacionadas con perspectivas identitarias y temas como paz; educación; géneros; juventud; seguridad, autonomía y soberanía alimentarias, y desplazamiento forzado de población, de tal manera que los estudios y publicaciones realizados buscan dar respaldo a los derechos, reivindicaciones y propuestas de dichas organizaciones y redes. Para el efecto, el Proyecto realiza trabajos de investigación social crítica, educación popular y comunicación; promueve y divulga estudios relacionados con la problemática nacional e internacional, el movimiento social y los sectores sociales populares. Desde este punto de vista, el trabajo del Proyecto se entiende como una contribución a la construcción de una agenda programática para la construcción de la paz y desde ningún punto de vista pretende ser una vocería de las organizaciones populares.

Para PLANETA PAZ, *la construcción de la paz* supone la creación de condiciones políticas, sociales y económicas para que los múltiples conflictos que constituyen la sociedad colombiana se resuelvan sin que ninguno de los actores involucrados en ellos recurra a estrategias bélicas que impliquen la eliminación física o simbólica de los adversarios. No significa simplemente superar el conflicto armado mediante la incorporación de todos los combatientes a la vida civil o mediante la derrota militar de las organizaciones armadas consideradas ilegales, sino erradicar de la vida social colombiana *el estado de guerra* en que vive la mayor parte de su habitantes por la

incertidumbre permanente frente a la obtención de los medios necesarios para garantizar la vida biológica y una vida digna que les permita acceder a las posibilidades de autorrealización que ofrece el mundo contemporáneo. Así, la erradicación del *estado de guerra* y la construcción de la paz, comprende al menos tres requisitos:

- Garantizar institucional y socialmente que los conflictos sociales puedan resolverse o cualificarse mediante mecanismos políticos democráticos, que guiados por la materialización de medios para ofrecer una vida digna permitan la participación directa y decisoria de los más afectados.
- Impedir la militarización, legal o ilegal, de la vida social colombiana y la imposición de una lógica bélica de socialización, en virtud de la cual los antagonistas políticos son convertidos en enemigos que pueden ser tratados por debajo de los límites que separan lo humano de lo inhumano.
- Detener los mecanismos sociales, políticos y económicos que convierten los conflictos sociales en conflictos bélicos, tratándolos como disfuncionalidades o desviaciones que deben ser combatidas y reprimidas para salvaguardar el orden social, y no como señales claras del deficiente funcionamiento institucional y sistémico de la sociedad colombiana.

II

En los cinco números anteriores¹, se ilustró la viabilidad de resolver a nivel político, macroeconómico y fiscal, de manera eficaz, con criterio público, social y de equidad, los derechos a la educación, salud, seguro al desempleo, seguridad social, seguridad alimentaria, salarios, vivienda y reforma tributaria, con un estudio de caso especial sobre la provisión alimentaria y de salud para la ciudad de Bogotá. Se presentó un texto que muestra, bajo un estudio riguroso, los alcances y consecuencias del Tratado de Libre Comercio –TLC– firmado con Estados Unidos en el capítulo Agropecuario, de consecuencias relativamente previsibles en la estructura productiva y el empleo rurales e imprevisibles en el desarrollo de los conflictos que abaten al país. Se presentó también una propuesta de *Agenda mínima para la paz* desde la visión de un conjunto de organizaciones sociales populares². En la perspectiva de PLANETA PAZ, la viabilidad de las políticas públicas que den fin a la concentración de la riqueza y del poder, así como a la exclusión y a la inequidad, está estrechamente relacionada con la resolución política de los conflictos sociales, políticos y armado. En este sentido, se estima que Colombia no puede aplazar más este *diálogo pendiente* para el logro de la paz.

1 Garay, Luis Jorge y Rodríguez, Adriana. *Colombia diálogo pendiente*. Planeta Paz, Bogotá, 2005. Organizaciones Campesinas y Comunales et al. *Bogotá: autonomía agroalimentaria. Diálogos y controversias*. Planeta Paz, Bogotá, 2006. Garay, Luis Jorge, Barberi, Fernando y Cardona, Iván. *La negociación agropecuaria en el TLC. Alcances y consecuencias*. Planeta Paz, Bogotá, 2006. Grupo de Paz. *Agenda Mínima para la Paz*. Planeta Paz, Bogotá, 2007. Garay, Luis Jorge y Rodríguez, Adriana. *Colombia diálogo pendiente Volumen II: Políticas de empleo, salarios y vivienda*. Planeta Paz, Bogotá, 2007.

2 Cada uno de estos libros se puede consultar en www.planetapaz.org

El libro que se entrega da continuidad a los dos volúmenes de esta serie de *Diálogo Pendiente*, presentados en los años 2005 y 2007. En el primero de ellos se realizó un ejercicio de análisis, proyección y costeo de la viabilidad de cumplir, bajo un criterio público, con la realización de los derechos a la educación, la salud, el seguro al desempleo, la pensión y la seguridad alimentaria, apoyados en una propuesta complementaria de reforma tributaria. En el segundo volumen, se avanzó en el análisis de cinco temas estratégicos para los sectores populares: las políticas activas de empleo, a propósito de la experiencia de la Unión Europea; una aproximación analítica a la economía informal en la globalización, con evidencia empírica a propósito del caso de Bogotá y Colombia; una mirada al derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; la evolución del salario mínimo e ingresos en Colombia, y el estado del derecho a una vivienda digna.

Según estos artículos, el mercado de trabajo colombiano tenía varias características bien marcadas: alta informalidad en varias de sus ramas, que alcanzaba al 80% en agricultura y minería, 65% en construcción, 60% en comercio, 45% en manufactura y 25% en el sector financiero. El impacto de este fenómeno en las 13 principales ciudades del país se estimaba tal, que el sólo el 47% de los trabajadores informales estaba afiliado a salud y el 26% a pensiones, al igual que sólo el 26% tenía un contrato escrito.

Se verificó también la tendencia a generar puestos por fuera del régimen laboral, pues el 46.9% de los ocupados eran trabajadores asalariados, mientras el 46.1% lo eran independientes y el 6.9% trabajadores sin remuneración, segmentación del mercado que generaba implicaciones serias en el acceso a la seguridad social. Para el año 2003, la afiliación a riesgos profesionales sólo cubría al 42.1% de los asalariados, de los cuales sólo el 43.1% estaba inscrito en el sistema pensional, por lo que el porcentaje de asalariados que llegaba a cumplir con todas las condiciones que definen la calidad del trabajo era del 23%.

En el espectro de los trabajadores, la situación se estimó más crítica para los trabajadores independientes, pues sólo el 3.6% de ellos cumplía con todas las condiciones de calidad del trabajo, con 7.9% afiliado a pensiones y 13.6% a salud. También se verificó que en el período comprendido entre 1990 y 2005 el 75% de los nuevos puestos de trabajo creados correspondieron a trabajadores independientes, ligados a contratos de prestación de servicios y cooperativas de trabajo.

Mirada la situación de los trabajadores con respecto a su salario, en particular el mínimo, se encontró que si medía con respecto a la inflación pasada, su nivel para el 2007 era igual al de 1984 y con respecto a la inflación futura implicaba que los

trabajadores no tenían quién respondiera por la capacidad de compra perdida. En su momento, el salario mínimo sólo alcanzaba para cubrir la canasta de indigencia, en el caso que los indigentes lo recibieran, y no lograba cubrir la canasta de pobreza, indicando su insuficiencia como ingreso.

Los análisis sobre empleo e ingresos mostraron la profundización de las brechas relacionadas con los salarios, cada vez mayores entre trabajadores asalariados y cuenta propia, sesgadas en contra de las mujeres, con afectaciones fuertes sobre los jóvenes y a los adultos mayores, favorable a los profesionales dependiendo del tipo de contratación y con efectos negativos sobre las ocupaciones más mal pagas.

Un estudio reciente de la Procuraduría General de la Nación sobre la situación del empleo y los salarios³ muestra los siguientes resultados:

- Sobre un universo de 18.8 millones de personas ocupadas, el 11.84 millones, el 63%, tienen empleos de baja calidad, relación que tiende a la reproducción de niveles de inequidad.
- El 46% de los asalariados gana menos del 0.95% del salario mínimo diario.
- La vinculación de empleo directo por parte de las empresas pasó de 96% al 72% entre 196 y 2007 y la contratación a través de terceras empresas pasó del 3.9% del total del empleo industrial en 1960 al 27.4% en 2007.
- Para el mes de marzo de 2011, 48 de cada cien trabajadores laboraban sin contrato, cifra que alcanzó el 63% en las áreas rurales.
- Sólo el 50% de los empleados bajo contrato firmó a término indefinido y los de término fijo aumentaron del 10 al 24% entre 1990 y 2010.
- El 62% de los trabajadores recibe cesantías y sólo el 57% tiene vacaciones remuneradas.
- El 10% de la población más pobre capta el 0.5% de los ingresos y el 10% más rico el 50%.
- La participación laboral de las mujeres urbanas mayores de edad es el 55% en tanto la de hombres es de 73%, con una brecha más fuerte en el mundo rural, con cifras de 35% y 75% respectivamente.

La situación del empleo y de los ingresos de la población colombiana no ha sido y no es entonces halagüeña, en un contexto en el que las políticas de focalización del Estado tienden a estimular los subsidios al desempleo ante las restricciones del mercado de trabajo, guiado por la flexibilización laboral. Precisamente, este volumen trata sobre cómo recuperar un papel activo del Estado en la generación de empleo productivo con unas garantías básicas de remuneración y seguridad social.

3 Procuraduría General de la Nación [2011].. Ver referencia en *El Tiempo*, "Seis de cada diez personas no tienen empleo digno", Bogotá, lunes 27 de octubre de 2011. Página 2.

El objetivo de este texto obedece entonces a la necesidad de revalorizar socialmente actividades que están al margen del mercado de trabajo. Garay lo expresa en el Capítulo I al decir que

Ante el cambio técnico, la revolución informática y las nuevas formas de organización de los procesos de trabajo a escala internacional que se han venido reproduciendo en las últimas décadas —consecuente con una reducción de la intensidad relativa de mano de obra (especialmente de mano de obra menos calificada)—, el aumento de la brecha salarial a favor del trabajo calificado y en detrimento del no calificado, la precarización laboral (particularmente de los trabajos no calificados), la persistencia e inflexibilidad a la baja de los niveles denominados “naturales” de desempleo y la vulnerabilidad y pobreza de determinados grupos sociales, desde la década de los ochenta del siglo XX se ha insistido en la conveniencia del reconocimiento social y el otorgamiento de algún tipo de prestación social, directo o indirecto, para actividades al margen del mercado de trabajo, ya sea en términos de una transferencia (...) a las personas que ejercen dichas actividades (...), o el acceso a un servicio público que les libere el tiempo dedicado a este tipo de actividad, les permita ejercer su empleabilidad en el mercado de trabajo y además contar con una remuneración contractual.

Para dar respuesta a este objetivo, el libro nos introduce en los debates sobre la protección social y su sentido en épocas contemporáneas cuando algunos Estados se ven obligados a repensar sus políticas de bienestar y discute su validez para los Estados que avanzaron poco en niveles de bienestar. Retoma también los debates sobre las explicaciones de la economía convencional en torno a la existencia del desempleo y la informalidad como fruto de las rigideces del mercado de trabajo, asentadas sobre la idea de la existencia de una tasa natural de desempleo que no es otra cosa que la garantía de un ejército de reserva para valorizar la rentabilidad de las inversiones privadas. Contrario a estas lógicas convencionales, se propone una política activa frente al empleo que se basa en la garantía del derecho al trabajo y se demuestra es viable financieramente, no vulnera las finanzas estatales y no genera inflación. Dicha política se denomina buffer de empleo público.

El libro desarrolla su propuesta en tres capítulos del siguiente orden. El capítulo I, trata sobre cinco temas: una síntesis del contexto histórico de la evolución de la asistencia y la protección social en Estados de Bienestar, con énfasis en los retos ante el mundo actual; un recuento de la evolución general de la asistencia y protección hasta la segunda mitad del siglo XX; la relación entre la ampliación de derechos, el paso del Estado liberal al Estado de bienestar y al Estado postbenefactor; el actual

estatus constitucional y jurisprudencial del derecho al trabajo y, finalmente, el papel así como algunas políticas y modalidades de intervención del Estado de bienestar para proveer protección social en una sociedad del riesgo global y tendiente a la individualización.

El capítulo II trata temas relacionados con los argumentos filosóficos y analíticos de diferentes estrategias para tratar el desempleo como el *buffer* de desempleados, los subsidios al desempleo, la renta básica de ciudadanía y opta por el esquema del *Estado como empleador de último recurso o buffer de empleo público o sistema de garantía de empleo*. Para el efecto, el capítulo trata seis puntos: primero, como introducción, establece los diferentes conceptos sobre empleo, desempleo, *buffer* y renta básica; segundo, reflexión conceptual sobre las causas del desempleo y la informalidad; tercero, análisis de las diferentes alternativas en el marco de una perspectiva de jerarquización de políticas; cuarto, ejercicio analítico sobre el impacto de las diferentes propuestas; quinto, resumen de las experiencias internacionales de aplicación de programas de *buffer* de empleo y, sexta, propuesta de *buffer* de empleo para Colombia, a partir de la cual se podría reducir la tasa de desempleo hasta el 4.6% en los próximos cuatro años.

En el capítulo III se hacen consideraciones de política pública sobre la problemática humanitaria así como una aproximación al universo poblacional afectado, junto con una caracterización y valoración de las magnitud de las afectaciones, para proponer finalmente un plan de emergencia estructural de mediano plazo que se fundamente en el *buffer* de empleo.

Estos tres capítulos permiten concluir, como dice Luis Jorge Garay, que

en respuesta a la persistencia a la precarización laboral y vulnerabilidad de ciertos grupos sociales y, aunque pareciera en un principio paradójico, por estar en abierta contradicción con las exigencias de agentes e instituciones del mercado en un ambiente de competencia abierta internacional (con la globalización neoliberal), las propuestas novedosas como las mencionadas requieren la aceptación de la conveniencia, si no necesidad, de un mayor rol del Estado de Bienestar con políticas anticíclicas, incluyentes y redistributivas.

En esta perspectiva, el esquema de *buffer* de empleo público se presenta como una propuesta alternativa, robusta y eficiente que permite al Estado contratar trabajadores para que realicen actividades productivas con valor social, en particular, para enfrentar la reconstrucción de zonas afectadas por desastres naturales y reparación de víctimas de la violencia. El estudio demuestra que la garantía pública del pleno

empleo y la estabilidad de precios son realizables en economías modernas que conservan su soberanía monetaria y funcionan bajo tasas de cambio flexibles.

En el contexto colombiano, la propuesta de *buffer* de empleo es muy útil para enfrentar la larga tendencia a una tasa de desempleo de dos dígitos y alto nivel de informalidad, siempre y cuando se desarrolle una institucionalidad público – privada y se tomen decisiones sobre fuentes de financiamiento que anulen privilegios innecesarios para el desarrollo, así como que se reorienten las prioridades del gasto público. Un primer campo de beneficio sería el de avanzar en la reparación integral distributiva en equidad, como principio de la política pública.

III

PLANET PAZ mantiene su estrategia de trabajo que apunta a realizar este tipo de estudios y recomendaciones para alimentar el trabajo crítico y propositivo sobre la construcción de la paz, que constituye el eje de acción del Proyecto, de tal manera que sea posible consolidar un ámbito de debate público y popular en torno a una propuesta de cómo resolver el conflicto social, político y armado.

PLANETA PAZ estima que los análisis presentados en este libro contribuyen no sólo a esta discusión sino a fortalecer propuestas programáticas, en particular, de las organizaciones sociales populares que han tenido dentro de sus reivindicaciones el cumplimiento de derechos desde una perspectiva de fortalecimiento de lo público. En el horizonte del Proyecto, la paz sostenible es posible si se construye con políticas públicas que concreten la desconcentración del poder y la riqueza, la inclusión, la igualdad de derechos y la justicia social.

Las reflexiones y propuestas que han sido propias del Proyecto surgen del trabajo de acompañamiento a redes sociales populares que, desde diferentes perspectivas y temas, buscan consolidar a la población en los territorios que han construido históricamente y en los cuales desarrollan acciones desde perspectivas diferenciales.

Las redes de trabajo que se acompañan se han beneficiado del apoyo de varios proyectos que, para el presente caso, son las siguientes. El *Real Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega* ha facilitado durante varios años el funcionamiento del equipo de trabajo de **PLANETA PAZ**, así como sus labores investigativas, educativas y operativas con las organizaciones sociales populares en pro de la paz en Colombia. La *Fundación Hanns Seidel* de Alemania facilitó recursos para la elaboración del Capítulo II y la publicación de este texto. El proyecto "*Consolidación de procesos*

sociales populares en defensa de derechos para la transformación de conflictos y la construcción de la paz en Colombia", financiado por la *Comunitat Valenciana* y la *Fundación Ayuda en Acción* de España, facilitó recursos para el trabajo con las redes populares de las cuales surgen las preocupaciones sobre los temas de la acción del Estado y el empleo, así como la impresión final del libro.

La responsabilidad por los resultados atañe al Proyecto, pero no podemos desconocer el decidido interés de la cooperación internacional por los asuntos del país. PLANETA PAZ entiende este trabajo como una práctica de cultura política, de aporte al desarrollo de redes sociales, de comprensión de los asuntos públicos, de apuesta por la negociación política del conflicto y la construcción de la paz en Colombia.

La Dirección
PLANETA PAZ

1

Acerca de la asistencia y la protección social.

Una perspectiva de la transformación del papel del estado hacia un estado postbenefactor*

Luis Jorge Garay Salamanca

* El autor quiere agradecer los muy oportunos y pertinentes comentarios y sugerencias de Andrés Felipe Mora, Álvaro Martín Moreno y Carlos Salgado a una versión preliminar de este capítulo. Por supuesto, el autor es responsable de los errores y omisiones prevalecientes.

INTRODUCCIÓN

El propósito de este capítulo es el de sintetizar un contexto histórico de la evolución de la asistencia y la protección social en Estados de Bienestar a la luz de imperativos políticos, económicos y sociales en diversas etapas claves, con énfasis en algunos de los retos que enfrenta la transformación de la protección social ante rasgos característicos de un mundo actual que rebasan algunas de las premisas nucleares sobre las que se concibieron inicialmente los Estados Benefactores, especialmente en países europeos.

Luego de esta breve introducción, en la segunda sección se presenta un corto recuento de la evolución general de la asistencia y protección social hasta la segunda mitad del siglo XX. En la tercera sección se retoma la relación entre ampliación de derechos, desarrollo del Estado Liberal al Estado de Bienestar y al Estado Postbenefactor y la democratización sustantiva. En la cuarta se revisan los antecedentes del actual estatus constitucional y jurisprudencial internacional del derecho al trabajo, en particular su carácter o no como derecho fundamental en sentido estricto del término. En la quinta sección se analiza tanto el papel como algunas de las políticas y modalidades de intervención del Estado de Bienestar para proveer protección social, en particular contra el desempleo, la pobreza y la exacerbación de la vulnerabilidad de determinados grupos sociales, en una sociedad del riesgo a nivel cada vez más global, pero a su vez crecientemente individualizado a nivel personal, como la actual.

Un breve recuento de la evolución de la asistencia y la protección social¹

Las primeras medidas de protección y asistencia pública se implantaron con el surgimiento del mercado de trabajo en las ciudades y ante la consecuente desvinculación del trabajador de los medios de producción, en particular la tierra, en los siglos XV y XVI. En efecto, en la Edad Moderna se da el tránsito hacia la proletarización pasiva, en la denominación de Offe (1992).

Como ha sido ampliamente reconocido y también descrito con gran agudeza por autores como Weber (1922), tradicionalmente han existido dos motivaciones básicas hacia el trabajo: el éxito y reconocimiento personal y la coacción impuesta por el sistema social. La coacción se implantó primero con la imposición de castigos como la realización de trabajos degradantes (Castel, 1997) en los siglos XIV y XV, y más tarde se ha ejercido corrientemente con la imposición de condiciones de incerteza sobre la posibilidad de tener trabajo y su remuneración salarial o en su desmedro, de despido y el desempleo no remunerado.

¹ Esta sección se basa especialmente, entre otros autores, en: Pérez (2005), Offe (1992) y Polanyi (1957).

Una muestra de ello es que ya a mediados del siglo XIV se estableció quizás el primer precedente sobre la obligatoriedad al trabajo con el “Estatuto de los Trabajadores” y otras leyes y estatutos posteriores en el siglo XVI (Polanyi, 1957).

Paralelamente se establecieron ciertas instituciones de trabajo de carácter disuasorio para albergar la mendicidad y combatir el ocio a través de la implantación del trabajo forzado en las mismas.

En su evolución histórica se desarrollaron regulaciones sobre el trabajo y se dieron las bases de un nuevo orden laboral en el mundo del trabajo, especialmente en los siglos XVII y XVIII (Pérez, 2005).

De esta manera, las personas capaces de trabajar que no trabajaban o no podían hacerlo por condiciones del mercado, o que por voluntad propia no querían ejercer su capacidad, por lo tanto, conformaban un ejército de desempleados, pobres y desarraigados que una vez alcanzara un volumen significativo podía incluso poner en cierto riesgo el normal desenvolvimiento del sistema de mercado y, por ende, la estabilidad del sistema establecido. He ahí la necesidad de reforzar los mecanismos de coacción directa e indirecta, tanto de mercado como social y hasta de seguridad.

Sin embargo, ante la recurrencia de ciclos económicos y sociales se fue reconociendo la necesidad de introducir políticas y medidas disuasorias que a la vez que no alteraran el funcionamiento de las reglas de funcionamiento del mercado, sirvieran de paliativo eficaz para contrarrestar los efectos perversos en desempleo, pobreza y marginación social acarreados por las fases contractivas de la economía y la rebeldía a aceptar las condiciones impuestas por el mercado.

Es en esa época, precisamente, cuando, como lo señala Offe (1992), se dan periodos de exacerbación de asalariados en desempleo, pobreza y marginación.

Una de las consecuencias de crisis cíclicas de empleo y pobreza fue el colapso de instituciones de trabajo en la mayoría de los países que las habían promovido, al punto que muchas fueron cerradas y otras adquirieron un carácter predominantemente represivo.

Entre las alternativas que se siguieron en los siglos XVII y XVIII fue el del envío de colectivos desempleados, pobres y excluidos a las colonias, particularmente en el caso de los países colonizadores (Pérez, 2005).

En el mismo siglo XIX se introdujeron novedosas medidas que consistían en variadas formas de asistencia social pública. Estos tipos de medidas fueron posteriormente ampliadas y diversificadas en el siglo XX. Así se da surgimiento al campo de lo que hoy se conoce como políticas públicas de protección y asistencia social.

Su instauración inicial parte de la creencia de que el trabajo da reconocimiento y habilita socialmente a los pobres, en congruencia con la postura liberal vigente entonces y bajo la influencia de la visión protestante del trabajo tan enraizada en pensamientos influyentes como el de Adam Smith en su *La riqueza de las naciones*.

Pero el desarrollo de estas políticas de protección en los sistemas de mercado ha estado sujeto casi permanentemente a una inmanente contradicción: por un lado, proveer asistencia por razones tanto de justicia social como de preservación del orden establecido, es decir, del adecuado funcionamiento del mercado, y por otro, imponer medidas precautelativas para impedir la dependencia de la asistencia y la garantía de supervivencia al margen del salario y la participación activa en el mercado laboral.

Por supuesto, en algunos países dicha contradicción buscó ser mediada con la introducción de una noción “rentabilista” de la asistencia en la medida en que se propuso obtener una adecuada rentabilidad social de la asistencia a través del trabajo de los receptores beneficiados con el apoyo público. Es el inicio de lo hoy se conoce como transferencias o subvenciones públicas condicionadas (Pérez, 2005). Con ello se buscaba dar una racionalidad económica y social a la asistencia y protección social.

Solamente con posterioridad y de manera especial hacia mediados del siglo XX viene a darse creciente importancia a un criterio fundamental de “racionalización” de dichas políticas, que ha subordinado su alcance y ámbito, como es el del costo y la estabilidad fiscal en una perspectiva perdurable, ante una especial valoración de la restricción impuesta por la escasez de recursos y de la utilidad en sus usos alternativos en un entorno económico cada vez más internacionalizado y competitivo.

Como desarrollo de las medidas de protección y asistencia y en medio de fuertes crisis económicas en las últimas décadas del siglo XIX en países como Alemania, Francia e Inglaterra se van dando pasos significativos para ir legitimando por razones de índole social y económica el aseguramiento de la clase obrera con el propósito de avanzar hacia una cierta colectivización del riesgo infringido a los trabajadores por los ciclos económicos y así poder mantener una fuerza de trabajo en condiciones adecuadas para laborar productivamente a través del periodo. Fue así como se introdujeron por primera vez seguros obligatorios para la protección de los trabajadores urbanos en caso de enfermedad, invalidez, vejez, creándose así los antecedentes de los que hoy se conocen como sistemas de protección social (Pérez, 2005).

Entretanto siguen proveyéndose algunos servicios de asistencia a los pobres y desarraigados pero con creciente participación de organizaciones filantrópicas.

Hacia mediados del siglo XX se avanza en Inglaterra hacia la propuesta de un sistema integrado de seguros (como los de desempleo, vejez, invalidez) que novedosamente se sustentaba de manera importante en un esquema de aportes y contribuciones individuales pero sin dejar de estar apoyado con fondos estatales. Además, a diferencia de la concepción prevaleciente en siglos anteriores, en el sentido de creer en la persistencia de una acusada tendencia hacia el ocio y la dependencia de la asistencia, especialmente de los pobres y desarraigados, se privilegia, por el contrario, la concepción del individuo como ser racional para quien una de sus realizaciones es

serle útil a la sociedad y a sí mismo a través de diversas formas como el trabajo, por ejemplo. Esta propuesta fue planteada por Lord Beveridge en Inglaterra en 1942 (Beveridge, 1942) y luego complementada por el mismo Beveridge en 1944.

Con ello y el avance de la producción industrial en masa y la tecnificación de los procesos de producción y la racionalización del trabajo con los modelos de organización de Taylor y Ford, se fueron creando las bases de los Estados de Bienestar progresivamente contruidos desde inicios del siglo XX y perfeccionados décadas posteriores en los denominados países desarrollados, en particular los de Europa Occidental.

La protección en los Estados de Bienestar

Derechos, Estado liberal y democracia²

El desarrollo de los Estados de Bienestar constituye un proceso integral con la profundización de la democracia como sistema de ordenamiento de la sociedad en sus instancias política, económica y social.

La democratización o profundización de la democracia reside en el paso de aquella democracia con el pleno ejercicio al voto y la autonomía política, a la democracia en la esfera social, con la realización de derechos sociales y la participación de los individuos en calidad de ciudadanos en la definición de asuntos de carácter público-colectivo (Ferrajoli *et al.*, 2001).

En este sentido, la democracia sustancial requiere la inclusión social, ante la indisolubilidad entre el avance de la democracia y la garantía no sólo de derechos formales sino de servicios reales que permitan satisfacer derechos sociales de la población, al punto en que se argumenta que la reducción de tales servicios y el debilitamiento del carácter social y democrático del Estado significa un verdadero retroceso de la democracia (Bobbio, 1989).

A diferencia de los derechos civiles y políticos cuya garantía impone obligaciones al Estado de carácter universal y constituye la base de la democracia formal, los derechos económicos, sociales y culturales son derechos de titularidad colectiva, introducidos a lo largo del siglo XX, que surgen para complementar los derechos de primera generación instituidos en el siglo XIX, ante el reconocimiento de la necesidad tanto de vindicar los derechos de grupos —y no sólo de individuos— y los derechos de equiparación y compensación —por la incapacidad de grupos para satisfacer por sí mismos sus necesidades básicas—, como de legitimar la intervención del Estado cuando el mercado no garantice la satisfacción de necesidades reconocidas en términos del bienestar de grupos de la población. Estos derechos sociales son la esencia de la democracia sustantiva.

2 Esta sección y apartes de la siguiente se sustentan en: Garay, L. J. (2002). "Estrategias, dilemas y desafíos en la transición al Estado social de Derecho en Colombia". En: Garay, L. J. (dirección). *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo*. Contraloría General de la República, Bogotá.

En efecto, la demanda de igualdad socioeconómica fue consecuencia del proceso de democratización de las sociedades avanzadas, pues la igualdad política exigía cierta nivelación material para ser verdaderamente efectiva (Noya, 2004; Flora y Heidenheimer, 1987). Como lo señala Garay (2002):

La búsqueda de la observancia de derechos sociales se constituye en una función central del Estado Social, que asume responsabilidades en la regulación política de la economía a fin de equiparar o compensar desigualdades sociales que se consideren inaceptables en un esquema de justicia distributiva, acordado por decisión colectiva mediante el contrato social instaurado en la Constitución. Un Estado que garantice además la igualdad a través de la procura de un mínimo existencial mediante la provisión de asistencias y prestaciones que aseguren las condiciones básicas de la existencia humana y el logro de una igualdad de oportunidades, en ejercicio de sus funciones reguladoras y de servicio.

La satisfacción de los derechos sociales es financiada en buena medida con la recaudación fiscal, la afectación de los derechos patrimoniales y la distribución vigente de activos. Así, según lo argumenta Ferrajoli et al. (2001),

(...) se trata siempre de elecciones, precisamente políticas, referidas a la parte del presupuesto estatal empleada en gasto social, a la porción del gasto destinada a la satisfacción de algún tipo de derechos sociales, a las prioridades y los criterios de distribución de los recursos.

Ahora bien, en el mundo actual, ante las exigencias y condicionamientos de la globalización, las obligaciones positivas del Estado para garantizar derechos sociales no tienen que asumirse únicamente a través del presupuesto —por las restricciones a la soberanía monetaria y las limitaciones fiscales agudizadas en un ambiente de competencia abierta bajo el modelo neoliberal— sino, por un lado, mediante regulación, normas e instituciones y, por otro, con la intervención activa de particulares. En este sentido, se han de sopesar, en forma debida, las inmanentes tensiones entre los costos sociales y los costes de transacción —o de intercambio mercantil—, por un lado, y, por otro lado, entre las restricciones fiscales y del gasto público, la mercantilización/desmercantilización de la provisión de servicios públicos y los derechos sociales (Alonso, 1999).

Del Estado Liberal al Estado Social y al Estado Postbenefactor

El Estado de Bienestar desarrollado en el marco de Estados Sociales de Derecho durante el auge de la posguerra en países avanzados (particularmente europeos), tuvo como propósito el de alcanzar un mayor dinamismo del capitalismo, mediante una

nueva regulación del mercado orientada a la promoción del pleno empleo con el manejo (keynesiano) de la demanda, a través de los derechos al bienestar y de nuevas formas de consumo colectivo (de masas). El Estado de Bienestar se materializó en sus formas concretas y medios bajo diferentes modelos básicos entre países.

Por un lado, se destaca el modelo de Estado de Bienestar Socialdemócrata distinguido por su carácter universalista en el sentido de proveer prestaciones amplias y de calidad a toda la ciudadanía al margen de su relación con el mercado, y con una financiación sustentada en buena medida en impuestos de índole fiscal. Este modelo se desarrolló particularmente en los países europeos nórdicos (Esping-Andersen, 1990).

En contraste, en el caso de Estados Unidos y en menor medida Canadá, el Estado de Bienestar se da como una refundación del Estado liberal de derecho, en el marco del Estado de Derecho, desde la óptica de mercado con la limitación a ciertas funciones públicas de naturaleza social, con un alcance no universalista, dejando que grupos sociales pudieran proveerse la protección a través del mercado, y con un sistema de protección social muy focalizado en aquellas poblaciones más excluidas. Por ello se le denomina Estado de Bienestar Liberal.

En el intermedio se encuentra el modelo de Estado de Bienestar Corporativista especialmente instituido en países como Alemania, Francia, Países Bajos, y en menor medida Italia y España.

Como lo señala Noya (2004), cada modelo institucionaliza principios distintos: Socialdemócrata, igualdad y universalismo; liberal, necesidad y asistencialismo; y Corporativista, seguridad, contribuciones y particularismo. No obstante, aunque por diferentes vías, los modelos de Estados de Bienestar tienen como propósito de referencia la búsqueda de pleno empleo y el aprovechamiento de los recursos disponibles en la sociedad.

Sin duda, los Estados de Bienestar han contribuido a superar, todavía en mayor grado en el caso de los modelos universalistas que en los liberales, el carácter coercitivo del tratamiento a los beneficiarios de la protección y desarrollar una aproximación rehabilitadora del trabajo, así como a progresar hacia sociedades desarrolladas con mayor igualdad de oportunidades, con una calidad de vida ostensiblemente superior, con mucho menores niveles de exclusión social, con menores vulnerabilidades individuales ante la colectivización de muchos de los riesgos del sistema de mercado y con regímenes democráticos más consolidados.

No obstante, ante las recurrentes crisis económicas y financieras en las últimas décadas del siglo XX, especialmente en medio de un avanzado proceso de globalización bajo un modelo liberal de mercado, con las consecuentes presiones permanentes para la mejora de productividad y competitividad internacional, la limitación de los salarios reales, la estabilidad fiscal y el control inflacionario, por una parte, y la reduc-

ción o la porosidad de la soberanía de los Estados para la implantación autónoma de políticas de diversa índole, por otra parte, se han ido reproduciendo diversas presiones por la acción de los mercados y de agentes económicos poderosos en la escena mundial (como las agencias calificadoras de riesgo país, los especuladores institucionales y los organismos internacionales como el FMI) para acotar el ámbito y reducir la profundidad de los Estados de Bienestar.

Ello aunado a que ya desde la década del setenta empezó a germinarse una problemática institucional depredadora en algunos países, expresada en: el relativo deterioro de su legitimidad, debido tanto a su incapacidad económica y política para la plena satisfacción de todos los derechos sociales y la amplia realización de expectativas colectivas, como a la discrecionalidad y arbitrariedad burocrática (sin la debida rendición pública de cuentas); la insuficiente eficiencia y selectividad de las funciones públicas con sesgos en favor especialmente de ciertos grupos poderosos (con la reproducción del problema del rentismo y el clientelismo); la tendencia a restringir las prestaciones de naturaleza social y asistencial por las presiones para garantizar la viabilidad fiscal y la estabilidad de la economía en medio del proceso de globalización, y, entre otros aspectos, la relativa ingobernabilidad, por su incapacidad para disciplinar y racionalizar jurídica y financieramente sus funciones sociales, con normas y criterios transparentes y operacionales sobre prioridad y rentabilidad social, secuencialidad y sostenibilidad intertemporal y equidad distributiva de la asignación de recursos públicos (entre usos y destinos alternativos) (Garay, 2002).

En estas circunstancias, se ha venido observando un cambio tendencial en países europeos hacia modelos de Estados de Bienestar reformados y con menor alcance como, por ejemplo, el denominado Estado de Trabajo (ET) en el que la política social consulta y se adecua progresivamente a ciertas necesidades de la flexibilización del mercado de trabajo y la competitividad (Jessop, 1999).

Se va recrudeciendo la exigencia de ir “mercantilizando” así sea parcialmente algunos campos de atención y protección social, con la búsqueda de ir garantizando su financiación a cargo de la propia contribución de los beneficiados a través de modalidades privadas de mercado (por ejemplo, cotización individual para fondos de ahorro pensional) y relevando la responsabilidad de su sostenimiento a cargo de recursos públicos, así como de ir focalizando otras medidas de asistencia hacia grupos seleccionados por su condición de vulnerabilidad, desarraigo, por ejemplo.

Se trata de una tendencia inmanente hacia un debilitamiento del Estado de Bienestar Socialdemócrata y Corporativista, en especial, y un retroceso en los alcances de la responsabilidad y solidaridad sociales en las sociedades de bienestar. Un expresión fehaciente se está observando en los ajustes del modelo de Estado de Bienestar que están teniendo que ir implantándose en algunos países europeos como respuesta a las presiones tanto de los mercados internacionales como de gobiernos e instituciones,

para evitar serios problemas de financiación y la desestabilización de sus economías, y así asegurar la sostenibilidad de la zona del euro y su modelo de integración en medio de la crisis financiera y económica internacional detonada desde 2008.

En este entorno, al fin de cuentas pareciera indispensable lograr consensuar un pacto social para la transición hacia un modelo de Estado de Bienestar en consulta con los mandatos constitucionales y las realidades económicas, políticas, sociales y culturales en medio de los condicionamientos de la globalización, suficientemente innovador a fin de evitar retrocesos inaceptables en términos de los progresos alcanzados, particularmente en el caso de países desarrollados como sociedades incluyentes, democráticas con observancia del goce efectivo de derechos fundamentales y adecuada calidad de vida para la gran mayoría de sus poblaciones, y al mismo tiempo promover un desarrollo sostenible. Es decir, se trataría de una especie de Estado Social de Derecho Postbenefactor.

En este contexto, ha de partir reconociéndose que una regulación excesiva de los mercados para reproducir unos ciertos privilegios a favor de unos grupos específicos y unas políticas públicas que no necesariamente favorecen a los más vulnerables, como ha ocurrido incluso en el marco de algunos Estados del Bienestar, según palabras de Inerarity (2011), “no es solamente ineficaz, sino socialmente injusto..., con demasiada frecuencia, el Estado benevolente ha producido nuevas injusticias, en la medida en que ha favorecido a quienes no lo necesitaban y ha excluido sistemáticamente a otros”. De ahí que en la nueva perspectiva postbenefactora se deban ponderar debidamente los derechos de los ausentes intra- e inter-generacionalmente del Estado actual, es decir de los excluidos del sistema, para que las políticas redistributivas no se nutran, al menos en parte, de la exclusión, cuando su construcción no favorece especialmente los intereses de los vulnerables y excluidos.

Además, y no menos importante, aceptar que una de las falencias del Estado en los últimos tiempos ha residido en materia de prevención de riesgos sistémicos y de aplicación de políticas reactivas efectivas, al punto en que autores como el mismo Inerarity (2011) han llegado a proclamar que

(p)robablemente estemos saliendo de la era del Estado de bienestar entendido como aquel Estado cuya única fuente de legitimidad era la redistribución y entramos en otra nueva en la que tan importante es la prevención de riesgos sistémicos. ...Este sería el primer desafío de la nueva agenda socialdemócrata ...

Una agenda de esta naturaleza se hace aún más compleja y exigente en el caso de países en desarrollo por el hecho de que han de avanzar en un tránsito hacia Estados *postbenefactores* desde su condición de Estados prebenefactores, que no han logrado avanzar debidamente en la redistribución de oportunidades, ni en el desmonte de la exclusión social al punto que una buena proporción de sus poblaciones se mantiene

todavía relegadas al margen de los progresos de sociedades modernas. Para ello se han de eliminar de raíz principios, valores y prácticas esencialmente excluyentes de los vulnerables y concentradores en favor de los privilegiados, que han permeado la estructura social, económica, política y cultural de las sociedades. Es decir, se ha de instaurar por decisión colectiva una economía política por la inclusión social y la democracia en suplantación de la economía política de la exclusión social hoy imperante.

Un cambio de esa naturaleza corresponde a una transformación radical de la lógica societal del papel del Estado y su relación con el mercado: hacia una regulación más efectiva regida por criterios intra- e inter- generacionales de la preeminencia del bien público, desmonte de las desigualdades y privilegios, incluso y con mayor razón los reproducidos por el mismo Estado prebenefactor, y un compromiso por la eficacia.

El derecho al trabajo bajo Estados de Bienestar³

En la medida en que se avanza en la construcción de los Estados de Bienestar se van adoptando principios rectores para promover mayor equidad e inclusión social, mejor calidad de vida y bienestar social, congruente con la formación de una ciudadanía más participativa y la consolidación del régimen de la democracia. Consecuentemente se da un reconocimiento cada vez más generalizado y formalizado en instancias internacionales de derechos básicos de los ciudadanos, transitando desde los derechos civiles y políticos a los derechos sociales, económicos y culturales.

En el desarrollo de este proceso el ejercicio del trabajo y sus condiciones no escapan de configurarse en un objeto del derecho identificado y aceptado internacionalmente.

Marco normativo internacional

a. Reconocimiento general del derecho

El trabajo constituye el medio fundamental para satisfacer las necesidades que permiten al ser humano desempeñarse, relacionarse y seguir el comportamiento acostumbrado que se espera de él por el simple hecho de formar parte de la sociedad⁴. La inclusión en el mercado de trabajo y los ingresos que de ella se derivan son, para la mayoría de la población, determinantes en su inclusión social y bienestar presente y futuro. En efecto, la desvinculación del mercado de trabajo (desempleo) o la inserción precaria en el mismo (subempleo) significan no sólo la privación de ingresos, medio esencial para acceder a los bienes y servicios, sino el deterioro de las competencias de los trabajadores y con ello de sus posibilidades de movilidad social.

3 El desarrollo de esta sección se basa en diferentes textos, entre otros: (1) Rodríguez, A. (2007). "El derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias". En: Garay, Luis Jorge y Rodríguez, Adriana, *Colombia: Diálogo pendiente. Vol II. Documentos de política pública para la paz*, Planeta Paz, Bogotá. (2) Comisión de Seguimiento de las Políticas Públicas sobre el Desplazamiento Forzado (2008). I Informe Corte Constitucional. Anexo I. Marco normativo de los derechos afectados a la población desplazada. Bogotá, enero (bajo la dirección académica de Luis Jorge Garay).

4 Townsedn, P. (2003). "La conceptualización de la pobreza". En: *Revista Comercio Exterior*, México D. F., mayo. Esta idea es aplicable para las naciones que se han apartado de las propuestas del Estado de Bienestar Socialdemócrata, de la Renta Básica Universal (Phillippe Van Parijs) y del socialismo.

Los efectos perversos derivados de la desvinculación del mercado de trabajo reclaman la intervención del Estado mediante políticas sociales universales que protejan a los individuos y sus hogares de las contingencias, dado que el ejercicio del derecho al trabajo es la principal fuente de ingresos para la inmensa mayoría de los hogares (el resto son los hogares de los dueños del capital que no requieren trabajar, por ejemplo)⁵. Todavía más en un mundo de marcada incertidumbre y riesgo en los más diversos aspectos de la vida como el que se ha venido reproduciendo con la etapa reciente de la globalización bajo el modelo liberal, al punto de que autores como U. Beck lo han denominado como “la sociedad del riesgo”⁶. Y con el agravante de la creciente exigencia por parte de los agentes del mercado para el recorte de la colectivización del riesgo a través de una progresiva privatización del riesgo en cabeza individual de cada vez más amplios grupos de la población.

Con el avance de los Estados de Derecho y la Estados de Bienestar, el derecho al trabajo se erigió como un derecho humano esencial y en cierto sentido fundamental, consagrado en numerosos instrumentos de la normativa internacional, y cuya realización es considerada de esencial importancia para el goce de otros derechos humanos, la movilidad social y al fin de cuentas la inclusión social en clave de ciudadanía y democracia.

Su reconocimiento se dio por primera vez en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), que en su artículo 23 proclamó que:

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. 2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social. 4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Igualmente, en su artículo 24 la DUDH añadió: “Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas”.

Posteriormente, los Estados Partes del Pacto Internacional de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), además de precisar y ampliar algunos aspectos del texto de la Declaración, realizaron una distinción entre dos tipos de derechos relacionados con el trabajo.

En primer lugar, reconocieron el derecho a trabajar en una dimensión general, indicando que éste “comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado” [PIDESC, Art. 6, párrafo 1].

5 En el caso de Colombia, por ejemplo, más del 90% de los hogares tienen como única fuente de ingresos aquellos derivados del trabajo.

6 Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Ediciones Paidós Ibérica.

- 7 Señalando: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual; ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto; b) La seguridad y la higiene en el trabajo; c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad; d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos” (Negrilla fuera de texto).
- 8 Y comprometió a los Estados a garantizar: “a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos; b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas; c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos; d) El derecho de
- huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país”.*
- 9 Estos incluyen los siguientes Convenios: (1) C87, Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, (2) C98, Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, (3) C29, Convenio sobre el trabajo forzoso, (4) C105, Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, (5) C111, Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), (6) C100, Convenio sobre igualdad de remuneración, (7) C138, Convenio sobre la edad mínima (8) C182, Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil.
- 10 Siguiendo los elementos: “a) que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo; b) que dicho trabajo será tan productivo como sea posible; c) que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social” [OIT C122, Convenio sobre la política de empleo, 1964].

En segundo lugar, instituyeron los derechos en el trabajo (conocidos también como derechos laborales), dividiéndolos a su vez en dos dimensiones. De un lado, el artículo 7 consagró la dimensión individual de estos derechos⁷. De otro, el párrafo 1 del artículo 8 incorporó la dimensión colectiva de los derechos a los trabajadores⁸.

A diferencia, los derechos de los trabajadores sí han gozado históricamente, incluso desde antes de la aprobarse la DUDH, de un tratamiento y desarrollo extenso en virtud de la existencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), creada en 1919 con el propósito principal de desarrollar y adoptar estándares internacionales relacionados con las condiciones laborales. El principal instrumento de la OIT para el desarrollo y adopción de los estándares por parte de los Estados, son los Convenios, tanto Convenios Fundamentales⁹, como Convenios Prioritarios. Únicamente uno de los Convenios Prioritarios se refiere al derecho al trabajo en el sentido general, estableciendo que todo País Miembro deberá formular y llevar a cabo una política activa para fomentar el pleno empleo, productivo y libremente escogido¹⁰.

b. Alcance y componentes del derecho

En los distintos análisis e interpretaciones de la normativa internacional se han destacado varios aspectos relacionados con el derecho al trabajo, tal y como está consagrado en ella.

En primer lugar, se resalta el hecho que el derecho al trabajo no forma parte del derecho a un nivel adecuado de vida (Art. 11 del PIDESC), el cual puede ser alcanzado mediante otros medios, como, por ejemplo, la recepción de ayudas humanitarias o asistencia social. En efecto, de acuerdo con el artículo 6 del PIDESC, el derecho al trabajo no es un medio para tener dicho nivel de vida, sino que es una *oportunidad para ganárselo*.

Lo anterior implica que el trabajo está relacionado con el aporte de cada persona para asegurar el bienestar y satisfacer las necesidades de su familia o de la sociedad, y, por ende, con la aceptación y retribución por el servicio prestado. Así, aún en el caso que sea posible alcanzar un nivel de vida adecuado en ausencia de trabajo, esta condición puede llevar a la exclusión social y a la afectación de la personalidad. Por el contrario, la realización del derecho al trabajo asegura que ninguna persona se excluya de la esfera económica de la sociedad. De la misma manera, el derecho a ganarse la vida implica que la remuneración por el trabajo sea, como mínimo, suficiente para alcanzar un nivel de vida adecuado.

Además, se debe subrayar que el derecho no implica la obligación de otorgar empleo de manera incondicional a cada persona, sino que se debe garantizar la “oportunidad” de cada persona para conseguir trabajo.

En segundo lugar, sobresale que en los distintos instrumentos de la norma internacional se afirme la obligación de garantizar la libertad de elegir y aceptar el trabajo, siempre y cuando ese trabajo le permita ganarse la vida, de donde se deduce la importancia del trabajo así escogido para el desarrollo personal y la integración económica y social. En dicha garantía está también implícito el hecho de que el trabajo puede tomar la forma de auto-empleo (*derecho a elegir*) o de empleo salarial (*derecho a aceptar*).

En la más reciente interpretación autorizada del derecho al trabajo, contenida en la Observación General No. 18 del CDESC, se afirmó que el derecho consagrado en el artículo 6 del PIDESC debe ser entendido como el derecho al trabajo digno, el cual respeta los derechos fundamentales de la persona humana (incluyendo la integridad física y mental del trabajador), así como los derechos de los trabajadores en lo relativo a las condiciones de seguridad laboral y remuneración. En ese sentido, el trabajo debe ofrecer un ingreso que le permita asegurar al trabajador su vida y la de su familia en “condiciones dignas”.

Lo anterior pone de presente el hecho que, a pesar que en el PIDESC se realizó una división entre el derecho al trabajo y los derechos en el trabajo, en realidad existe una clara interdependencia entre ellos. En suma, la garantía de tener oportunidades para conseguir empleo libremente, junto al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, son las que permiten la realización del derecho al trabajo digno.

En la Observación General No. 18 se establecieron **tres elementos interdependientes y esenciales** para el ejercicio laboral, a saber:

- i. *La disponibilidad*, que implica que los Estados Partes deben contar con servicios especializados que tengan por función ayudar y apoyar a los individuos para permitirles identificar empleo disponible y acceder a él.
- ii *La accesibilidad*, que implica que el mercado del trabajo debe poder ser accesible a toda persona que esté bajo la jurisdicción de los Estados Partes. Esta accesibilidad se realiza a través de tres dimensiones:

- a. Igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo, eliminando cualquier discriminación.
 - b. Accesibilidad física, especialmente para las personas con alguna discapacidad.
 - c. El derecho a procurar, obtener y difundir información sobre los medios para obtener acceso al empleo mediante el establecimiento de redes de información sobre el mercado del trabajo en los planos local, regional, nacional e internacional.
- iii. *La aceptabilidad y calidad*, lo que implica el derecho del trabajador a condiciones justas y favorables de trabajo, en particular a condiciones laborales seguras, el derecho a constituir sindicatos y el derecho a elegir y aceptar libremente empleo.

11 Autores como Arango (1997) han argumentado: Es posible plantear diversas teorías sobre el grado en que los mencionados derechos pertenecen a la clase de los derechos sociales fundamentales: a) teoría maximalista: derechos a la comida, al vestido, a la vivienda, a la salud, a la educación, al trabajo y a la seguridad social, en forma absoluta; b) teoría intermedia: sólo algunos (v. gr., el derecho a la educación y a la salud), en forma absoluta; c) teoría minimalista plena: todos los mencionados en el grado mínimo indispensable para una existencia digna; d) teoría minimalista parcial: algunos de los mencionados en un grado mínimo establecido legalmente (v. gr., educación básica gratuita, salud en caso de necesidad de atención inmediata)”

12 Corte Constitucional colombiana, Sentencia T-008 de 1992, M.P. Fabio Morón Díaz.

13 Por ello Alexy (1993) enfatiza en la necesidad de “distinguir entre derechos a prestaciones estatuidos, tal como se encuentran en una serie de constituciones de los Estados federados alemanes, y los derechos a prestaciones adscriptos interpretativamente. A veces, se reserva la expresión “derechos sociales fundamentales” para los primeros, mientras que los últimos son llamados “derechos fundamentales a prestaciones” o “interpretaciones sociales de los derechos de libertad e igualdad”.

¿Es el derecho al trabajo un derecho fundamental?

Todavía no hay consenso sobre qué derechos específicos son derechos sociales fundamentales (DSF) y en qué grado son derechos fundamentales, aunque es claro que los DSF se refieren primariamente a derechos a prestaciones en sentido estricto¹¹.

Según una línea de pensamiento, para que el derecho social pueda ser considerado como derecho fundamental resulta indispensable una argumentación explícita en tal sentido.

Es decir que, en último término, el problema de la interpretación de los derechos constitucionales fundamentales queda a cargo de la Corte [o Tribunal] Constitucional... [T]odo lo cual quiere decir que sobre esta materia de suyo difícil y trascendente, quizá sea lo más conveniente adoptar una posición flexible y abierta, sin comprometerse en una definición cerrada y excluyente de los derechos fundamentales...¹².

Es decir, según esta posición, los derechos sociales son considerados como derechos fundamentales en casos concretos, lo que matiza ciertas posiciones que entienden que el derecho social se convierte en derecho fundamental sólo cuando un texto expreso lo estipula. En verdad, ni siquiera la existencia de un artículo, incluso del nivel constitucional, garantiza su exigibilidad en sede judicial. Pero también es cierto que la no existencia de un texto expreso no impide la atribución del carácter de derecho fundamental a un derecho social¹³.

De otra parte, el respeto por el precedente judicial guarda un importante lugar en el desarrollo conceptual de los derechos sociales fundamentales. Si bien el respeto a una línea de precedentes no implica necesariamente el respeto a los conceptos más

generales, sí supone un respeto por los precedentes en sentido estricto, esto es, las subreglas jurisprudenciales¹⁴.

Por último, respecto al grado de derecho fundamental de los DSF, Alexy (1993) argumenta que éste depende del tipo de norma que los defina. “La protección más fuerte la otorgan normas vinculantes que garantizan derechos subjetivos definitivos a prestaciones; la más débil, las normas no vinculantes que fundamentan un mero deber objetivo prima facie del Estado a otorgar prestaciones. (...). A estas diferencias estructurales se agregan otras de contenido. Especialmente importante es la (diferencia) que existe entre un contenido mínimo y otro máximo. Un programa minimalista apunta a asegurarle “al individuo el dominio de un espacio vital y un status social mínimos” -es decir, aquello que fue llamado “derechos mínimos” v “derechos sociales pequeños”-. En cambio, estamos frente a un contenido maximalista cuando se habla de una “realización plena” de los derechos fundamentales ... La esbozada variedad sugiere la suposición de que en el problema de los derechos fundamentales sociales no puede tratarse de una cuestión de todo o nada. Parece inevitable introducir diferenciaciones”.

Es así como al sugerirse que los tribunales constitucionales pueden y suelen moverse en un rango bastante amplio, resulta conveniente precisar cuáles normas integran el bloque de constitucionalidad en relación con los derechos sociales, y aclarar si la doctrina de las instancias internacionales es relevante o no en el orden interno.

Por todo lo anterior, resulta claro que para la gran mayoría de los casos, por no decir todos, el contenido de las Cartas Constitucionales, los precedentes judiciales/jurisprudenciales y la normatividad internacional reinante, llevan a que el derecho al trabajo no sea en sí mismo un derecho fundamental en sentido estricto, de carácter universal y plena observancia en todo tiempo e independiente de las circunstancias, bajo la obligatoriedad del Estado en última instancia.

No obstante lo anterior, es de reconocer¹⁵ que en la práctica real el ejercicio del derecho al trabajo constituye la base misma de la protección social y de su sostenibilidad institucional y financiera, aparte de que es base esencial del denominado derecho al mínimo vital. Es por ello que algunos autores lo han asociado con meta-derecho, en la acepción introducida por Sen¹⁶.

Así, entonces, aunque se trata de un derecho social no fundamental en sentido prestacional efectivo, es un derecho determinante del sistema de protección social en la práctica real y por supuesto que sí es del resorte estatal. Precisamente por ello, constituye una importante responsabilidad del Estado interponer acciones, implantar estrategias y medidas para la creación de un entorno propicio a la generación empleo en condiciones dignas, con su decidida intervención para corregir “fallas” en el mercado de trabajo (tanto de la oferta con promoción de la capacitación laboral como

14 Como afirmaba Alexy ya en 1978, “el uso de un precedente significa la aplicación de la norma que subyace a la decisión del precedente... el planteamiento limitado que aquí se sigue permite... señalar únicamente dos cosas: la posibilidad del distinguishing y del overruling. La técnica del distinguishing sirve para interpretar de forma estricta la norma que hay que considerar desde la perspectiva del precedente, por ejemplo, mediante la introducción de una característica del supuesto de hecho no existente en el caso a decidir, de manera que no sea aplicable al caso. Con esto el precedente como tal sigue siendo respetado. La técnica del overruling, por el contrario, consiste en el rechazo del precedente”.

15 Este párrafo se incluye gracias a un oportuno comentario de Andrés Felipe Mora a una versión preliminar de este capítulo.

16 “Un metaderecho a algo X puede ser definido como el derecho a tener políticas P(X) que persigan genuinamente el objetivo de hacer realizable el derecho X. Es un derecho de otro tipo: no a X sino a P(X). Propongo llamar el derecho P(X) metaderecho”.

de la demanda en las instancias macro y meso), a través de políticas activas y pasivas de empleo, por ejemplo, e incluso cuando sea necesario con actuaciones de política económica en el mismo sistema del trabajo y, en ciertas condiciones específicas, hasta con la asunción de su papel como empleador de última instancia en el marco de una estrategia anticíclica y de estabilización de mediano y largo plazo.

La importancia del papel del Estado en este campo reside en el lugar determinante, y condicionante en buena medida, que ocupa el trabajo en condiciones dignas para la inclusión social y el goce integral de derechos, aparte de constituir requisito indispensable para el aprovechamiento del capital humano disponible y su contribución a la generación de riqueza colectiva y el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía.

Exacerbación de la vulnerabilidad en una sociedad del riesgo y papel del Estado

A pesar de los avances de los Estados de Bienestar en los países desarrollados, especialmente europeos, con la profundización del alcance y contenido de los derechos sociales y sus progresos jurisprudenciales en el caso de varios derechos, y de la consolidación de regímenes democráticos en pleno proceso de desarrollo económico, ante el avance de la globalización bajo el modelo neoliberal, del cambio tecnológico y la revolución informática, de la progresiva desregulación de mercados como los de trabajo, capitales y financieros a nivel cada vez más internacional, entre otros factores, se ha ido reproduciendo una ampliación de la precariedad laboral a través de países y una agudización del riesgo con implicaciones directas sobre la calidad de vida y sostenibilidad socioeconómica de aquellos grupos poblacionales más vulnerables y dependientes de los ingresos provenientes de su participación en el mercado de trabajo.

Esta precarización laboral se refiere básicamente a: la creciente temporalidad del trabajo con la menor duración y previsibilidad de los contratos; el deterioro de las condiciones de trabajo como la extensión de la jornada, el cambio unilateral de horarios, etc.; la restricción en el aumento salarial y la consecuente insuficiencia de remuneraciones; la inadecuada disponibilidad de medidas de protección y seguridad social como seguro de desempleo para situaciones de paro de larga duración, entre otros.

Es por ello que se ha argumentado con sustento que los Estados de Bienestar no han sido capaces de eliminar la pobreza y que no siempre han logrado reducir sustancialmente las desigualdades sociales, al punto que su eficacia redistributiva ha dejado de ser evidente en al menos ciertos casos (Goodin y LeGrand, 1987).

Ante estas circunstancias, se vino a diagnosticar la necesidad de recurrir al impulso de políticas públicas relacionadas con el mercado laboral, en primera instancia desde las más tradicionales y luego hasta incluso las denominadas políticas activas y pasivas de empleo, con la creencia de que el factor determinante de la precarización residía básicamente en el mercado de trabajo y que con ello se podría avanzar en la dinámica de la inclusión social y el bienestar social.

Sin embargo, debido a la persistencia de severos impactos sociales como los recién mencionados y a la clara incapacidad de este tipo de políticas para subsanar, en una perspectiva perdurable, la problemática de agudización de la vulnerabilidad de ciertos grupos sociales y la precariedad laboral, como resultado no solamente de problemas estructurales en el mercado de trabajo sino también del funcionamiento de los mercados bajo el modelo liberal, con la pérdida de dinamismo en la creación de suficientes empleos de calidad, desde finales de los setenta del siglo XX se plantean nuevas perspectivas de protección pública como: aplicar una renta básica universal desde la perspectiva de una ciudadanía más activa e igualitaria, revalorizar socialmente actividades realizadas al margen del mercado laboral y asignar al Estado la responsabilidad de empleador de última instancia.

Es decir, en respuesta a la persistencia a la precarización laboral y vulnerabilidad de ciertos grupos sociales y, aunque pareciera en un principio paradójico, por estar en abierta contradicción con las exigencias de agentes e instituciones del mercado en un ambiente de competencia abierta internacional (con la globalización neoliberal), las propuestas novedosas como las mencionadas requieren la aceptación de la conveniencia, si no necesidad, de un mayor rol del Estado de Bienestar con políticas anticíclicas, incluyentes y redistributivas.

Políticas activas y pasivas de empleo¹⁷

Las políticas activas surgieron como una respuesta de diferentes concepciones teóricas (incluida la neoclásica) a la lucha contra el desempleo, al reconocer la existencia de ineficiencias en el proceso de búsqueda de empleo, rigidez salarial (impidiendo que se ajuste el mercado de trabajo), insuficiente dotación de capital humano y un *trade off* entre inflación y desempleo.

Las políticas activas intentan suplir las desigualdades presentes en el mercado de trabajo a partir de la toma en consideración de la heterogeneidad de los diferentes colectivos que participan en el mercado (Sacristán 2003). Esto es, tienen como principal objetivo la mejora del funcionamiento del mercado laboral, permitiendo a los trabajadores aprovechar las oportunidades que se presentan, y mejorar las perspectivas de empleo de los demandantes menos cualificados y de los desempleados de larga duración (Garay, 2007).

17 Esta sub sección se basa en cierta medida en: Garay (2007).

Dichas políticas pueden ser o bien una serie de medidas que tratan de mejorar la empleabilidad del desempleado, o bien un conjunto de programas que fomentan la creación de puestos de trabajo donde la demanda de trabajo resulta insuficiente para asegurar el pleno empleo, o bien unas acciones para conseguir el ajuste entre oferta y demanda de trabajo a través de una mejor información y unas oficinas de empleo eficaces (Alujas 2002). A diferencia, las políticas laborales pasivas están orientadas hacia el objetivo de responder a las situaciones de carencia de los desempleados, buscando asegurarles un cierto nivel de ingresos.

Ahora bien, la mayoría de los programas activos intentan facilitar el acceso a los puestos de trabajo fijos y mejorar el ajuste del mercado de trabajo. Pero también existen programas activos que responden a objetivos no económicos, más bien sociales (OCDE 1990).

- a. *Programas que responden a objetivos económicos:* formación ocupacional de desempleados adultos y de personas amenazadas de desempleo, medidas de apoyo social destinadas a los jóvenes desfavorecidos o en situación de desempleo, ayudas al empleo permanente en el sector privado, apoyos en carácter de prestaciones a los desempleados que crean empresas, apoyos a la readaptación profesional de minusválidos, ayudas a la contratación de personas con minusvalías, etc.
- b. *Programas que responden a objetivos sociales:* creación directa de empleo temporal en el sector público o en el tercer sector alrededor de actividades de interés social, trabajo protegido para minusválidos.

Por último, existen varios modelos de políticas activas de mercado de trabajo de acuerdo con la variedad de programas y la intensidad de gasto público.

- a. *De orientación liberal:* caracterizado por un mínimo grado de intervención y por un gasto altamente concentrado en medidas de información y orientación a los desempleados —que pueden utilizarse, al mismo tiempo, como medidas de control de los beneficiarios de las políticas pasivas—.
- b. *De orientación intervencionista:* definido por gran diversidad de programas y por una elevada intensidad en gasto público (Gautié, 1997).

De cualquier forma, en relación con la experiencia de la aplicación de políticas activas de empleo es de advertir que los diversos análisis sobre la efectividad de dichas políticas en países europeos muestran la existencia de un importante espacio para el mejoramiento del diseño e implantación de este tipo de políticas públicas y de los

innegables impactos potenciales positivos en términos de eficiencia y de equidad que ello podría traer consigo.

Pero, como ya lo ha advertido Calmfords (1994), unas políticas activas más poderosas tampoco pueden resolver por sí solas el problema del desempleo, ya que éste también depende, y de manera fundamental, de la oferta de puestos de trabajo en el mercado y al fin de cuentas, del funcionamiento del sistema económico.

Además, la experiencia parece demostrar que las políticas activas funcionan solo cuando los problemas de desempleo y desajuste del mercado laboral tienen un alcance limitado y coyuntural; en todo caso son más bien complementarias pero en absoluto suficientes por sí mismas. Es decir, unas políticas activas más eficientes son solamente un componente de una estrategia comprensiva e integral de políticas macro y microeconómicas para reducir sustancialmente el desempleo (Garay, 2007).

Renta básica universal

Como lo señala Van Parijs (2001):

La idea de la renta básica universal (RBU) tiene al menos 150 años de edad. Las dos primeras formulaciones conocidas fueron inspiradas por Charles Fourier, el prolífico socialista utópico francés. (...). Bajo diferentes denominaciones, la idea de una RBU se ha ido teniendo en consideración repetidamente en círculos intelectuales durante el siglo XX. ... Pero solo a partir de finales de los años 70, la idea ha tenido resonancia política real en cierto número de países europeos, empezando por Holanda y Dinamarca.

La renta básica es una subvención general que se diferencia con los seguros tradicionales en que es de carácter universalista y no está restringida a los(as) trabajadores(as) asalariados(as) con derecho por el hecho de haber cotizado suficientemente a través de su vida laboral.

Se trata de una renta universal incondicionada a diferencia de los programas de ingreso mínimo adoptados en países europeos después de la II Guerra Mundial que fueron corrientemente condicionados al cumplimiento de algunas condiciones como la capacidad comprobada de trabajar, la aceptación de cualquier trabajo que le fuera ofrecido, la realización efectiva de actividades de capacitación por parte del beneficiario, entre otros.

Ahora bien, en una versión no universalista puede restringirse la renta básica a un determinado grupo poblacional cuando se la enmarca en la búsqueda de propósitos específicos de política económica como sería el caso de política de empleo o de reducción del desempleo sin incremento del nivel de pobreza, en el que se

trata de una subvención al trabajador potencial con miras a posibilitarle aceptar un empleo con una remuneración menor (por hora, por ejemplo) o con una jornada más corta, sin una reducción de sus ingresos totales (laborales adicionados con la subvención). Esta estrategia corresponde a una intervención típica de un Estado de Bienestar activo para promocionar la actividad productiva y el empleo, y combatir el empobrecimiento.

Al menos en su planteamiento original, no está ligada a ninguna noción de necesidades básicas, aunque se favorece que sea lo más elevada posible y sustentable en el mediano y largo plazo y se reconoce la conveniencia de que pueda ir ampliándose su cobertura y su monto a través del tiempo. Ahora bien, dependiendo de su nivel (suficiente o insuficiente para tener una razonable calidad de vida) se acepta la conveniencia de desmontar o no las transferencias condicionadas previamente existentes a la instauración de la renta básica. A juicio de uno de sus proponentes más conocidos (Van Parijs, 2001):

El principal argumento a favor de la RBU se fundamenta en el punto de vista de la justicia. La justicia social, según creo, requiere que el diseño de nuestras instituciones esté orientado a asegurar mejor libertad real para todos. Tal concepción de justicia real-libertariana combina dos ideas. Primero, los miembros de la sociedad deberían ser formalmente libres, con una estructura de la propiedad bien aplicada que incluyera la propiedad de sí para cada uno. Lo que interesa a un libertario real, de todas maneras, **no es sólo la protección de los derechos individuales, sino asegurar el valor real de tales derechos:** debemos estar preocupados no sólo con la libertad, sino, en palabras de John Rawls, con “el valor de la libertad” (...) Una subvención en efectivo para todos, sin preguntas, sin ataduras, al mayor nivel sostenible, no puede ser que no tenga éxito en la consecución de este ideal (Lo sombreado en negro es nuestro).

También se ha argumentado que desde la perspectiva de la libertad republicana la renta básica garantizada constitucionalmente instituiría un derecho de existencia que enriquecería la libertad como no-dominación. Es decir, bajo esta visión republicana lo que se pregona es erigir el derecho a la existencia como un derecho fundamental en sentido estricto del término, como se analizó en la sección anterior. Según lo argumenta Raventós (2001):

El ideal republicano procurará que las políticas específicas que provean a la ciudadanía de determinadas necesidades lo hagan a través de los derechos, no a discrecionalidad banderiza de un gobierno o de un grupo de funcionarios ... Porque se trata de evitar el establecimiento de otra suerte de dominación en la forma de tratar las necesidades humanas.

De otra parte, una de las defensas de la renta básica consiste en que es un mecanismo de una necesaria individualización de los derechos sociales en la medida en que ha ido evolucionando la sociedad en campos como los de las formas de convivencia familiar, las relaciones de género, la masiva vinculación femenina al mercado de trabajo, etc., y en que se van volviendo cada vez más inadecuadas las prestaciones sociales creadas a imagen del patrón familiar tradicional (hombre jefe de hogar responsable de la manutención de la esposa e hijos). En palabras de Noguera (2001):

La filosofía subyacente a las propuestas de RB es la mayoría de las veces anti-familiarista: concede cierta independencia económica de los individuos, ya no respecto del mercado de trabajo, sino también respecto de las relaciones de dominación que rigen en la esfera familiar. (...). En este sentido, la RB, a diferencia de las prestaciones contributivas, es también una propuesta radicalmente antipaternalista por cuanto no prejuzga los estilos de vida de los individuos ni su situación familiar.

Hay al menos dos grupos de críticas centrales a la renta básica: la ruptura del principio de la reciprocidad y la instauración de la no reciprocidad como acuerdo general en la sociedad, por un lado, y su impacto inflacionario, el elevado o excesivo costo fiscal y las restricciones para su financiación, por el otro.

A. *Sobre el principio de reciprocidad.* En su versión más extrema el principio de reciprocidad se identifica con el de la equidad y establece que: “El hombre que no trabaje, que no coma” (frase de Pablo de Tarso, citada por Raventós, 2001). Pero como lo señala Widerquist (1998), “(c)uando el trabajo se convierte en sinónimo de trabajar para otros, la idea de “quien no trabaja, no come” no es un hecho de la naturaleza, sino una consecuencia de cómo organizamos nuestra sociedad”, al punto en que, como agrega Raventós (2001), “(c)uando “quien no trabaja, no come” sólo es aplicado a una parte, por numerosa que sea, pero no a la totalidad de la ciudadanía”, entonces la renta básica en lugar de violar el principio de la reciprocidad, lo instauraría en la práctica real.

Aún desde una óptica crítica menos radical se resalta como ventaja de la renta básica el hecho de que contribuye a satisfacer unos requisitos materiales propicios para el ejercicio de las libertades en condiciones de igualdad y equiparación, gracias a la satisfacción de una premisa sine qua non consistente en el que a través de las libertades y la realización de capacidades se apalanca el desarrollo de la sociedad. Esta óptica está basada en la concepción de Sen sobre el desarrollo como libertad (Sen, 1999).

B. *Impacto inflacionario.* Uno de los problemas que tiene la renta básica universal es que al no estar ligada a la realización de una actividad productiva y sin garantizar ex ante el pleno empleo, ceteris paribus, tiende no solo a generar una demanda

inflacionaria por no ser de carácter anticíclica, sino además a afectar nocivamente la motivación a acceder al mercado de trabajo, en particular en la medida en que sea más elevado el monto de la renta (en referencia con el costo de las necesidades básicas, por ejemplo) y que se trate de trabajo no calificado de baja remuneración en el mercado.

Alrededor de este último punto reside el argumento básico de los partidarios de que la renta básica no sea universal para promocionar el empleo, como se anotó en párrafos precedentes.

C. *Acerca del costo fiscal.* Aunque muchos de los defensores de la renta básica apelan también a la emisión monetaria como un medio de financiación, por supuesto una de las críticas más comunes a la renta básica universal es su elevado costo fiscal y las limitantes para su financiamiento, so pena de incurrir en problemas como la desestabilización macroeconómica que atenta, en últimas, en contra de su sostenibilidad inter-temporal.

Precisamente, por ello es que se ha reconocido que la aplicación de la renta básica ha de implementarse con una racionalización/complementación/desmonte de las transferencias condicionadas existentes, una adecuación de las condiciones de acceso a ciertos servicios sociales, una secuencialidad y progresividad en términos del ámbito y de la cobertura por grupos poblacionales, al punto que puede no llegar a ser universal sino sectorizada alrededor de unos derechos como el derecho al trabajo (mencionado párrafos atrás) y, entre otros, una definición del monto de la renta que debe evolucionar acorde con las condiciones de desarrollo y riqueza de la sociedad en cuestión, pero que no necesariamente tiene porqué cubrir el costo de las necesidades básicas.

No se profundiza más en el tema dado que está tratado con adecuado detalle técnico en el capítulo 2 por sus autores Moreno, Mora y Velásquez.

El Estado en su responsabilidad como empleador de última instancia

Se podría afirmar que casi desde la década de los setenta del siglo XX se fue relegando el propósito del pleno empleo, al aceptarse la idea sustentada en el enfoque tradicional predominante que defiende la existencia de una tasa “natural” de desempleo compatible con -y, porqué no decirlo, requerida por- la estabilización del nivel de precios. Por ello, si se quisiera plantear una política que buscara una reducción drástica del desempleo, para ni siquiera plantearse alcanzar el pleno empleo “ideal”, y así reducir inaceptables umbrales de pobreza y marginalidad, habrían de adoptarse modelos teóricos alternativos sobre los determinantes de la demanda de mano de obra y el funcionamiento de mercados como los de bienes y servicios.

Para los modelos ortodoxos el nivel “natural” de desempleo que no genera inflación es denominado como NAIRU (por su acepción inglesa), al asumirse que la inflación es el resultado de aumentos salariales que presionan sobre los costos de las empresas, y que una vez trasladados a los precios, aumentan la demanda. Ello a no ser que existiera un incremento de la inversión que ampliara la capacidad instalada y pudiera demandar la mano de obra desempleada sin presionar los precios al alza.

A diferencia, si se adoptara un modelo alternativo como el Kaleckiano (Kalecki, 1956), en la medida en que se acepte que hay capacidad ociosa y que el aumento salarial no implica una presión inflacionaria, sino cuando hay casi utilización plena de la capacidad existente (NAICU), ya que los precios se fijan más como *mark up* que meramente por presiones salariales, habría espacio para una actuación anticíclica para incrementar la demanda de mano de obra sin que necesariamente se produzca inflación (Kostzer y Novick).

Así, entonces, el Estado está llamado a asumir un papel activo como empleador de última instancia para contribuir a amortiguar los ciclos de demanda y poder contribuir a estabilizar las expectativas de los agentes económicos. Y habría de contribuir a que se emplee la mayor cantidad posible de personas que estén dispuestas a trabajar por un salario fijado. Este es el conocido modelo de buffer de empleo. Como lo ha señalado Moreno (2009):

El esquema de buffer de empleo puede operar sin que se presenten presiones inflacionarias. Sus proponentes muestran que el ancla monetaria es el salario fijado por el Estado. En caso que se presente un brote inflacionario, se podría hacer uso de la política monetaria para reducir la demanda privada o aumentar los impuestos, sin que ello afectara la situación de ausencia de desempleo involuntario. En síntesis, se podrían combinar políticas deflacionarias con políticas de pleno empleo sin contradicción y sin costos altos para la sociedad. Sin embargo, han surgido dudas sobre aspectos importantes.

En su versión más radical, una de ellas hace relación con la posibilidad de que el Estado se pueda financiar de manera casi que ilimitada sin mayor costo, dado que podría acudir a la emisión monetaria. Ello requiere, entre otros, la existencia de un sistema cambiario perfectamente flexible y una plena soberanía monetaria del Estado, lo que ya de por sí es bastante exigente en medio de una profunda globalización bajo el modelo liberal. Aún más, en casos de tasa de cambio fija al gobierno ya le costaría su financiamiento y así se vería restringido por los requisitos de conservar la estabilidad fiscal, por lo que se reduciría su capacidad para demandar empleo, en una medida que dependería de los fundamentos macro de la economía y de su entorno externo (Wray, 2007; Moreno, 2009).

Otra crítica o duda, según se quiera, hace referencia a si se trata de una opción de política adecuada para fluctuaciones económicas de corta o de larga duración, de carácter coyuntural o estructural, ya que puede estar sujeta a des-economías de escala y externalidades negativas que pueden reducir su eficiencia inter-temporal.

Aparte de los problemas de financiamiento cuando no rige una tasa de cambio perfectamente flexible, móvil, su permanencia si bien puede estabilizar expectativas y reducir incertidumbre en los agentes económicos, también puede generar comportamientos distorsionantes, “oportunistas”, en determinados mercados que impliquen costos sociales en eficiencia y competitividad, como sería el caso de mercados de competencia imperfecta en ambientes abiertos a la competencia externa. Por supuesto, ello también dependerá tanto de la adecuación de la política a cambios en el transcurso de los ciclos, esto es, a su grado de proactividad y previsibilidad, como además de la fijación de parámetros básicos como son: el salario o la remuneración, la durabilidad asegurada o no del empleo provisto (temporal o indefinido, por ejemplo); la cobertura con relación al tamaño de la población desempleada y la selectividad según criterios de racionalidad de acceso al programa de empleo; las modalidades de financiamiento cuando no hay perfecta flexibilidad cambiaria, por ejemplo, mediante una cierta combinación de fuentes entre impuestos directos, indirectos, emisión primaria, endeudamiento financiero, etc., con miras a reducir su costo y no afectar la inversión y el crecimiento en la economía, entre otros.

Claro está, la especificación de los parámetros más sustentables teóricamente ha de consultar el carácter y perdurabilidad de las fluctuaciones económicas, las condiciones de competencia de mercados de bienes y servicios, el grado de flexibilidad cambiaria, los costos de financiación

Una duda adicional hace relación con el nivel del salario reconocido ya que si se fija muy elevado puede reducir el incentivo a trabajar en otras actividades tanto del sector privado como del público, lo que llevaría a distorsionar el mercado de trabajo, afectando las condiciones de producción y competencia de la economía. Ahora bien, si se fija muy bajo, incluso del valor de la canasta de necesidades básicas, se reproduciría un mercado de trabajo precarizado que presionaría el salario de mercado a la baja, con el favorecimiento de sectores del capital y en detrimento de los trabajadores, lo que iría en contra incluso de uno de los objetivos de la política como es la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad.

No menos importante, es de mencionar que muchas de las críticas más severas se refieren al sobredimensionamiento del papel y del tamaño del Estado que implica una política como la del buffer de empleo, con el indebido involucramiento del Estado a cargo de la realización de actividades que bien podrían o aún deberían desarrollarse por el sector privado. Esta crítica no es estrictamente válida en la medida en que esta política no requiere que el Estado sea el encargado directo de la ejecución de las

actividades, porque en muchos casos la etapa de materialización de las actividades conviene que sean llevadas a cabo a través de empresas del sector privado, ONGs, asociaciones comunitarias, etc., y no por el Estado. Y esto tiene que ver con una de las ventajas de la propia política del buffer de empleo, cual es el fomento de obras de valor social y comunitario y obras de inversión que contribuyan a fortalecer la capacidad productiva incluso del sector privado y a avanzar hacia la sostenibilidad económica de las mismas comunidades. Además, la estructura institucional deseable del buffer de empleo ha de ser esencialmente descentralizada. Este tema será ilustrado en el capítulo 3, a propósito de la propuesta de una estrategia de reparación y reconstrucción masiva en el caso colombiano.

Así, entonces, en términos analíticos se puede argumentar, como lo hacen Moreno, Mora y Velásquez en el siguiente capítulo 2, sobre:

“... la superioridad analítica de las políticas de buffer de empleo en relación con los subsidio al desempleo y la renta básica de ciudadanía, y se han señalado alternativas y principios de política que permiten conciliar los objetivos y efectos macroeconómicos del sistema de buffer con las dimensiones éticas y normativas que sustentan el modelo de renta básica de ciudadanía; alternativas que trascienden, además, los límites propios de las políticas activas de empleo”.

La política de *buffer* de empleo tiene como propiedad potencial que aparte de que no “rompe” abiertamente con el principio de la reciprocidad tan determinante en el arreglo de la sociedad contemporánea, contribuye a la potenciación de capacidades, la generación de riqueza colectiva, la reproducción del sentido de pertenencia y al ejercicio de ciudadanía en la medida en que los individuos pueden participar efectivamente en la sociedad con su aporte real a la realización de actividades socialmente útiles y financieramente razonables. Ahí reside, entre otras, una razón fundamental de la razón de ser de la responsabilidad del Estado frente al derecho al trabajo.

En este sentido, es claro que un tipo de política como la de buffer de empleo puede resultar más eficiente socialmente que otras como algunas de las mencionadas anteriormente en esta sección, pero siempre bajo ciertas condiciones específicas, en determinados horizontes de tiempo, con salarios o remuneraciones fijados razonablemente y con coberturas sustentables y financiación no desestabilizadora y previsible. Y, por supuesto, dependiendo de la existencia de otras medidas de protección y de políticas anticíclicas y de empleo, por ejemplo.

Revalorizar socialmente actividades al margen del mercado de trabajo

Ante el cambio técnico, la revolución informática y las nuevas formas de organización de los procesos de trabajo a escala internacional que se han venido reproduciendo en

las últimas décadas -consecuente con una reducción de la intensidad relativa de mano de obra (especialmente de mano de obra menos calificada), el aumento de la brecha salarial a favor del trabajo calificado y en detrimento del no calificado, la precarización laboral (particularmente de los trabajos no calificados), la persistencia e inflexibilidad a la baja de los niveles denominados “naturales” de desempleo y la vulnerabilidad y pobreza de determinados grupos sociales-, desde la década de los ochenta del siglo XX se ha insistido en la conveniencia del reconocimiento social y el otorgamiento de algún tipo de prestación social, directo o indirecto, para actividades al margen del mercado de trabajo, ya sea en términos de una transferencia (condicionada) a las personas que ejercen dichas actividades (Przeworski, 1988), o el acceso a un servicio público que les libere el tiempo dedicado a ese tipo de actividad, les permita ejercer su empleabilidad en el mercado de trabajo y además contar con una remuneración contractual.

Con relación a este punto vale la pena resaltar que cambios como los mencionados han llevado a cuestionar seriamente una de las bases sobre las que se construyó el Estado de Bienestar, a saber: el familiarismo. Como lo argumenta con razón Esping-Andersen y Palier (2010):

Las políticas sociales de después de la guerra partían del principio de que el hombre era el sostén de la familia y su cónyuge ama de casa... (Así,) el Estado del bienestar ha favorecido las prestaciones en especie por mecanismo de reemplazo de los ingresos, en detrimento de los servicios sociales. (...) La mayoría de las sociedades desarrolladas se ven así confrontadas a un desequilibrio creciente, pues las políticas adoptadas no han proporcionado una respuesta adecuada a la revolución femenina. (...) La necesidad de repensar la política familiar se hace sentir claramente.

A lo que anota Garay (2011):

En el caso de los países (especialmente) del Norte la problemática se concentra en cómo lograr proveer la asistencia social más adecuada para conciliar maternidad/inserción laboral/distribución de la vida de trabajo mediante la intervención de políticas sociales apropiadas. Y ello, además, con la búsqueda de aportar al crecimiento económico, la productividad y la financiación de la seguridad social, en condiciones de mayor equidad intra- (hombres vs. mujeres en su papel de madres y padres) e inter-generacional (entre ciudadanos futuros —hijos de la presente generación— y ciudadanos actuales).

Se trataría, entonces, de una adecuación de ciertas intervenciones públicas para implantar una nueva combinación de acciones públicas y privadas para avanzar hacia una desmercantilización y, como señala Esping-Andersen (2010), “... una “desfamiliarización” de ciertas tareas”.

En este contexto, resulta ilustrativa la conveniencia de una intervención estatal con miras o bien a reconocer una remuneración para quien ejerce actividades como el trabajo doméstico o el cuidado de niños(as), ancianos, discapacitados, etc., que hoy no son reconocidas laboralmente cuando se realizan al margen del mercado (en especial intrafamiliarmente), o bien proveer asistencia estatal a través de guarderías, centros especializados, etc. que permitan liberar el tiempo que le dedican a dichas actividades sin remuneración, para que lo puedan aprovechar en la realización de actividades laborales remuneradas en el mercado.

Ello, aparte de reconocer socialmente el valor económico y social de esas actividades, permitiría avanzar hacia una mayor individualización de los ingresos especialmente para las madres responsables de realizarlas en la actualidad, lo que resulta más consecuente con las nuevas formas de organización menos tradicionales y rígidas que la familia biparental, sino más flexibles y variadas tanto entre progenitores como entre éstos y los hijos, además de que les posibilita contar con recursos materiales para ejercer sus libertades en condiciones de equiparación, lo que favorece la inclusión y la equidad en la sociedad.

Como es lógico, el papel de los diferentes pilares de la protección social ha de adecuarse en la medida en que va alterándose sustancialmente la estructura de la sociedad en diversos campos como, por ejemplo, la distribución etaria según sexo con un acelerado envejecimiento de la población, una inserción masiva de la mujer en el mercado laboral y un creciente monoparentalismo(monomarentalismo). Ello al punto de que el Estado ha de ir redefiniendo incluso la provisión de protección entre determinadas etapas del ciclo de vida. Se trataría, por lo tanto, de ajustar el sistema tradicional de atención y protección sociales de acuerdo con la transformación del modelo convencional de familiarismo.

Al fin de cuentas se trataría de desarrollar y llevar a la práctica un nuevo contrato inter- e intra-generacional que busque afrontar los retos de las sociedades, el envejecimiento de la población, la transformación de las trayectorias vitales/laborales, la tendencia sistémica bajo el capitalismo a la reproducción de desigualdades, la necesidad de renovación de los Estados de Bienestar y en particular de las políticas tradicionales de seguridad y atención social (Garay, 2011). A manera de ilustración, como lo señala Esping-Andersen (2010):

La necesidad de repensar la política familiar se hace sentir claramente. Si no somos capaces de desfamiliarizar las funciones de protección y especialmente de cuidado de los niños, no lograremos jamás conciliar maternidad y empleo”. A lo que agrega, “ ... debemos encontrar un modelo capaz de asegurar un cuidado de los niños universal y de gran calidad. ... El establecimiento de una cobertura universal no resulta oneroso. ... a partir de los cálculos referidos al caso danés, las mujeres que se benefician de un sistema de cuidado subvencionado acaban,

a largo plazo, por reembolsar (¡con intereses!) la subvención inicial gracias al incremento de sus ganancias a escala de una vida y a los impuestos que se derivan. ... Pero el hecho de financiar un servicio público de cuidado de los niños pequeños produce unos beneficios mucho más elevados, si se lo considera como una inversión eficaz en las capacidades de aprendizaje de los niños. ... En la medida en que los servicios de pago de cuidado de niños constituyen un impuesto regresivo sobre el empleo de las mujeres, la financiación pública manifiesta un prerrequisito de la equidad y la justicia”.

He ahí un argumento irrefutable en el sentido de que el Estado de Bienestar prevalece sobre el mercado para asegurar la reproducción de un mayor capital social y, por ende, mayor rentabilidad social del cuidado de niños en cierta edad, bajo una perspectiva intertemporal de mediano y largo plazo. En este caso se trata de convertir gastos de bienestar social incurridos hoy en una inversión social al futuro que les permita a los futuros ciudadanos poder conducir mejor sus destinos y, a la vez, a sus sociedades poder enfrentar en mejores condiciones los riesgos y desórdenes del futuro.

A manera de conclusiones

1. A mediados del siglo XIV se estableció quizás el primer precedente sobre la obligatoriedad al trabajo y paralelamente se establecieron ciertas instituciones de trabajo. En su evolución histórica se desarrollaron regulaciones sobre el trabajo y se dieron las bases de un nuevo orden laboral en el mundo del trabajo, especialmente en los siglos XVII y XVIII.

Paralelamente, se implantaron las primeras medidas de protección y asistencia pública con el surgimiento del mercado de trabajo en las ciudades y ante la consecuente desvinculación del trabajador de los medios de producción, en particular la tierra, iniciada en los siglos XV y XVI.

Con posterioridad, en el mismo siglo XIX se introdujeron novedosas medidas que consistían en variadas formas de asistencia social pública. Y hacia mediados del siglo XX, a diferencia de la concepción prevaleciente en siglos anteriores, en el sentido de creer en la persistencia de una acusada tendencia hacia el ocio y la dependencia de la asistencia, especialmente de los pobres y desarraigados, se privilegia, por el contrario, la concepción del individuo como ser racional para quien una de sus realizaciones es serle útil a la sociedad y a sí mismo a través

de diversas formas como el trabajo, por ejemplo. Con ello y el avance de la producción industrial en masa y la tecnificación de los procesos de producción y la racionalización del trabajo, se fueron creando las bases de los Estados de Bienestar.

2. El desarrollo de los Estados de Bienestar constituye un proceso integral con la profundización de la democracia como el paso de aquella democracia del pleno ejercicio al voto y la autonomía política, a la democracia en la esfera social, con la realización de derechos sociales y la participación de los individuos en calidad de ciudadanos en la definición de asuntos de carácter público-colectivo.

Por su carácter, en términos generales es posible argumentar que los Estados de Bienestar, todavía en mayor grado en el caso de los modelos universalistas que en los liberales, han contribuido a superar el carácter coercitivo del tratamiento a los beneficiarios de la protección y desarrollar una aproximación rehabilitadora del trabajo, así como a progresar hacia sociedades desarrolladas con mayor igualdad de oportunidades y con regímenes democráticos más consolidados.

No obstante ello, el derecho al trabajo en sí mismo no rige como un derecho fundamental en sentido estricto, de carácter universal y plena observancia en todo tiempo e independiente de las circunstancias, bajo la obligatoriedad del Estado en última instancia. Lo que no desvirtúa que la búsqueda de la observancia de este derecho sea también del resorte estatal, y que constituya una importante responsabilidad del Estado interponer acciones, implantar estrategias y medidas para la creación de un entorno propicio a la generación empleo en condiciones dignas, mediante su decidida intervención para corregir “fallas” en el mercado de trabajo, a través de políticas activas y pasivas de empleo, por ejemplo, la valoración social y económica de ciertas actividades realizadas al margen del mercado, la implantación de una renta básica universal o parcial, sectorizada, e incluso cuando sea necesario con actuaciones de política económica en el mismo sistema del trabajo y hasta con la asunción de su responsabilidad como empleador de última instancia en el marco de una estrategia anticíclica y de estabilización de mediano y largo plazo.

A este respecto no debe olvidarse que la política de *buffer* de empleo tiene como propiedad potencial que aparte de que no “rompe” abiertamente con el principio de la reciprocidad tan determinante en el arreglo de la sociedad contemporánea, contribuye a la potenciación de capacidades, la generación de riqueza colectiva, la reproducción del sentido de pertenencia y al ejercicio de ciudadanía en la medida en la medida en que los individuos pueden participar efectivamente en

la sociedad con su aporte real a la realización de actividades socialmente útiles y financieramente razonables.

La importancia del papel del Estado en este campo reside en el lugar determinante, y condicionante en buena medida, que ocupa el trabajo en condiciones dignas para la inclusión social y el goce integral de derechos.

3. El alcance, pertinencia y bondad económica y social de este tipo de intervenciones novedosas deja lecciones y aprendizajes que han de ser tenidos en cuenta a la hora de avanzar hacia la transformación de Estados de Bienestar, con particular importancia en procesos de deconstrucción de sus sistemas de atención y protección social.

La experiencia de la aplicación de políticas activas de empleo denota la existencia de un importante espacio para el mejoramiento del diseño e implantación de este tipo de políticas públicas y de sus innegables impactos potenciales positivos en términos de eficiencia y de equidad, pero también muestra contundentemente que unas políticas activas más poderosas tampoco pueden resolver por sí solas el problema del desempleo, ya que éste también depende, y de manera fundamental, de la oferta de puestos de trabajo en el mercado y, al fin de cuentas, del funcionamiento del sistema económico.

A su vez, tanto conceptual como programáticamente en términos de política económica, se reconoce que la aplicación de la renta básica ha de implementarse en consulta con: una racionalización/complementación/desmonte de las transferencias condicionadas existentes, una adecuación de las condiciones de acceso a ciertos servicios sociales, una secuencialidad y progresividad en términos del ámbito y de la cobertura por grupos poblacionales. Además, que el monto de la renta ha de evolucionar acorde con las condiciones de desarrollo y riqueza de la sociedad en cuestión, sin que tenga necesariamente que cubrir el costo de las necesidades básicas, y ha de depender de la intensidad y variedad de otras políticas de empleo y afines vigentes.

Adicionalmente, resulta claro que un tipo de política como la de buffer de empleo puede resultar más eficiente socialmente que otras como algunas de las mencionadas anteriormente, pero siempre bajo ciertas condiciones específicas, en determinados horizontes de tiempo, con salarios o remuneraciones fijados razonablemente, con coberturas sustentables y financiación no desestabilizadora y previsible. Y, por supuesto, dependiendo de la existencia de otras medidas de protección y de políticas anticíclicas y de empleo, por ejemplo.

No menos importante aún, en la medida en que se reconoce económica y socialmente el ejercicio de actividades al margen del mercado de trabajo, se cuestiona el papel de algunos pilares y, por ende, políticas y medidas tradicionales de la protección social, porque no responden a la nueva estructura de la sociedad en diversos campos como, por ejemplo, la distribución etaria según sexo con un acelerado envejecimiento de la población, una inserción masiva de la mujer en el mercado laboral, la transformación de las trayectorias vitales/laborales, y un creciente monoparentalismo (monomarentalismo). Al fin de cuentas, se ha de ajustar el sistema tradicional de atención y protección sociales de acuerdo con la transformación del modelo convencional de familiarismo.

4. En el mundo actual, ante las exigencias y condicionamientos de la globalización bajo el modelo liberal, se han de sopesar, en forma debida, las inmanentes tensiones entre los costos sociales y los costes de transacción, por un lado, y, por otro lado, entre las restricciones fiscales y del gasto público, la mercantilización/desmercantilización de la provisión de servicios públicos y los derechos sociales. Así mismo, se han de implantar adecuaciones de pilares básicas de sistema benefactor de protección a los nuevos rasgos de la sociedad y adoptar medidas y políticas económicas y sociales novedosas, con una ponderada combinación y sincronía entre ellas desde la perspectiva integral de sistema y no meramente parcial/sectorial, en aras de propender por su mayor pertinencia y eficacia en términos de la inclusión social, la ciudadanía y la democracia.

El ordenamiento del nuevo Estado postbenefactor se caracterizaría por una estrecha complementariedad entre el Estado, la sociedad y el mercado, con una universalidad focalizada de los servicios básicos del bienestar sustentada en una fiscalidad exigente: una estructura fiscal progresiva con elevadas tasas impositivas a ciertos grupos de capital y a las rentas más altas, y operada mediante un sistema de colaboración estrecha, estrictamente regulado (bajo estrictos parámetros de costo-efectividad, rigurosa tarificación de referencia y creciente libertad de elección en condiciones de abierta competencia entre agentes prestadores de servicios) y fiscalizado (Rojas, 2010), con el propósito central de garantizar la creación de igualdad de oportunidades y resultados para la potenciación de capacidades, el ejercicio de libertades y el desarrollo democrático incluyente.

Al fin de cuentas, se trataría de consensuar un pacto social para la transición hacia un modelo novedoso de Estado de Bienestar en consulta con los mandatos constitucionales y las propias realidades económicas, políticas, sociales y culturales en medio de los condicionamientos de la globalización, pero a la vez

suficientemente innovador a fin de evitar retrocesos inaceptables en términos de vigencia de derechos humanos y de ciudadanía.

Es decir, erigir un pacto social alrededor de la deconstrucción y legitimación democrática de una especie de Estado Social de Derecho Postbenefactor. Esto es, de un Estado de Bienestar eficiente y socialmente justo, como requisito para el avance social, económico y democrático en términos sustanciales -no meramente formales- en el mundo moderno, que a la vez de asegurar los avances alcanzados hasta ahora, pueda cumplir con sus deberes indelegables en el desarrollo de la ciudadanía bajo niveles de equidad razonables y defendibles, con la construcción y legitimación sociales de una verdadera *economía política de la inclusión y equidad sociales*. Y que parta de la necesidad de interponer esfuerzos societales con miras a combatir la opulencia tanto altiva y vergonzosa como innecesaria en términos sociales, con restrictivas medidas redistributivas; erradicar la corrupción, la captura y el despilfarro de recursos públicos con desarrollo de una cultura de la legalidad y responsabilidad social; fomentar una relativa austeridad equitativa y solidaria; vindicar la recompensa al mérito y no al aprovechamiento de relaciones de poder en el mercado y al margen del mercado, de índole tanto legal como ilegal y, entre otros, reforzar la capacidad colectiva de enfrentar los riesgos, daños y desequilibrios de muy diversa índole resultantes del desorden capitalista en la fase contemporánea de la globalización.

Una agenda de esta naturaleza se hace aún más compleja y exigente en el caso de países en desarrollo por el hecho de que han de avanzar en un tránsito hacia Estados *postbenefactores* desde su condición de Estados prebenefactores, que no han logrado avanzar debidamente en la redistribución de oportunidades, ni en el desmonte de la exclusión social al punto que una buena proporción de sus poblaciones se mantienen todavía relegadas al margen de los progresos de sociedades modernas. Para ello se ha de instaurar por decisión colectiva una economía política por la inclusión social y la democracia en suplantación de la economía política de la exclusión social hoy imperante.

Un cambio de esa naturaleza corresponde a una transformación radical de la lógica societal del papel del Estado y su relación con el mercado: hacia una regulación más efectiva regida por criterios intra- e inter-generacionales de la preeminencia del bien público, el desmonte de las desigualdades y privilegios —incluso y con mayor razón los reproducidos por el mismo Estado prebenefactor—, y la promoción de la eficacia.

Bibliografía

- Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Alexy, R. (1997). *Teoría de la argumentación jurídica*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- Alonso, L. E. (1999). *Trabajo y ciudadanía*. Editorial Trotta, Madrid.
- Arango, Rodolfo (1997). “Los derechos sociales fundamentales como derechos subjetivos”. En: Pensamiento Jurídico, *Revista de Teoría del Derecho y Análisis Jurídico* No. 8.
- Beveridge, W. (1942). *Social Insurance and Allied Services*. Report by Sir William Beveridge presented to Parliament by Command of His Majesty. London, November.
- Beveridge, W. (1944). *Full Employment in a Free Society*. Londres.
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Ediciones Paidós Ibérica.
- Bobbio, N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. FCE. México.
- Comisión de Seguimiento de las Políticas Públicas sobre el Desplazamiento Forzado (2008). I Informe Corte Constitucional. Anexo I. Marco normativo de los derechos afectados a la población desplazada. Bogotá, enero (bajo la dirección académica de Luis Jorge Garay).
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Basil Blackwell, Cambridge.
- Esping-Andersen, G. y Palier, B. (2010). *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*. Ariel, Barcelona.
- Ferrajoli, L. et al. (2001). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Editorial Trotta, Madrid.
- Flora, P. Y Heidenheimer, A. (1987). “Modernization, democratization and the development of welfare states”. En: P. Flora y A. Heidenheimer (eds.), *The development of welfare states in Europe and America*. Transaction B., Londres.
- Garay, L. J. (2002). “Estrategias, dilemas y desafíos en la transición al Estado social de Derecho en Colombia”. En: Garay, L. J. (dirección). *Colombia: Entre la exclusión y el desarrollo*. Contraloría General de la República, Bogotá.
- Garay, L. J. (2007). “Una nota sobre las políticas activas de empleo. A propósito de la experiencia de la Unión Europea”. En: Garay, L. J. y A. Rodríguez. Colombia: *Diálogo pendiente. Vol. II. Documentos de política pública para la paz*, Planeta Paz, Bogotá.

- Garay, L. J. (2011). “Una revisión analítica sobre la racionalidad pública de las políticas de cooperación para el desarrollo y la migración internacional”. En: M. Revilla (coord.). *Infancia, juventud y migraciones. Una mirada para la cooperación internacional*. Fundación Carolina. Siglo XXI, Madrid.
- Garay, L. J. et al. (2010). “Notas para el diseño de un plan estructural de emergencia para la reconstrucción y reparación integral de las víctimas en Colombia”. Equipo Nacional de Verificación, Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, Bogotá.
- Geremek, B. (1986). *La piedad y la horca. Historia de la miseria y de la caridad en Europa*. Alianza editores, Madrid.
- Giner, S. (2010). *El futuro del capitalismo*. Ediciones Península, Barcelona.
- Goodin, R. E. y LeGrand, J (eds.). *Not only poor: the middle classes and the welfare state*. Allen & Unwin, Londres.
- Inerarity, D. (2011). “El mercado, un invento de la izquierda”. *Diario El País*, Madrid, 22 de abril.
- Jessop, Bob (1999). *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Siglo del Hombre Editores-Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Kalecki, M. (1956). *Teoría de la dinámica económica: ensayo sobre los movimientos cíclicos y a largo plazo de la economía capitalista*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Kostzer, D. y Novick, M. (s.f.). “La necesidad del pleno empleo”. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires (mimeo).
- Moreno, A. (2009). “Hacia una política macroeconómica para el pleno empleo”. En: M. Cárdenas y A. Suárez (coords.). *Bases de una política económica para la productividad, el empleo y la distribución del ingreso*. Fescol, Bogotá.
- Moreno, A., Mora, A. F. e I. D. Velásquez (2011). “Una propuesta de buffer de empleo para reducir la tasa de desempleo en Colombia”. Planeta Paz, Bogotá (mimeo).
- Muñoz de Bustillo, R. (2000). *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo. Una perspectiva comparada*. Alianza Editorial, Madrid.
- Noguera, J. A. (2001). “La renta básica y el principio contributivo”. En: D. Raventós (ed.). *La renta básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*. Ariel Social, Barcelona.

- Noya, J. (2004). *Ciudadanos ambivalentes. Actitudes ante la igualdad y el Estado de Bienestar en España*. CIS-Siglo XXI Editores, Madrid.
- Offe, C. (1992). *La sociedad del trabajo: problemas estructurales y perspectivas del futuro*. Alianza-universidad, Madrid.
- Pérez, B. (2005). *Políticas de activación y rentas mínimas*. Fundación Foessa y Cáritas, Madrid.
- Polanyi, K. (1957). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Przeworski, A. (1988). “La viabilidad de los subsidios universales en el capitalismo democrático”. En: Zona abierta, enero-junio.
- Raventós, D. (2001): “La renta básica: Introito”. En: D. Raventós (ed.). *La renta básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*. Ariel Social, Barcelona.
- Rodríguez, A. (2007). “El derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias”. En: Garay, L. J. y Rodríguez, A. Colombia: Diálogo pendiente. Vol II. Documentos de política pública para la paz, Planeta Paz, Bogotá.
- Rojas, M. (2010). *Reinventar el Estado de Bienestar. La experiencia de Suecia*. Editorial Fundación FAES, Madrid.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Alfred A. Knopf Inc., New York.
- Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. Taurus, Madrid.
- Townsend, P. (2003). “La conceptualización de la pobreza”. En: *Revista Comercio Exterior*, México D. F., mayo.
- Van Parijs, Ph. (2001). “Una renta básica para todos”. En: D. Raventós (ed.). *La renta básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*. Ariel Social, Barcelona.
- Weber, M. (1922). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Widerquist, K. (1998). “Reciprocity and the guaranteed income” (mimeo).
- Wray, R. (2007). “Endogenous money: structuralist and horizontalist”. *Working paper* 512, The Levy Economics Institute.

2 Una propuesta de *buffer* de empleo para reducir la tasa de desempleo en Colombia

Álvaro Martín Moreno Rivas*

Andrés Felipe Mora Cortés**

Iván Darío Velásquez Garzón***

* Economista y Magíster en Economía. Profesor Asociado Universidad Nacional de Colombia y Profesor Investigador Universidad Externado de Colombia.

** Politólogo y Magíster en Economía. Docente del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Investigador del Observatorio Nacional de Paz – Planeta Paz.

*** Economista Universidad Nacional. Investigador del Grupo de Investigación en Pensamiento y Teoría Económica (GIPTE) de la Universidad Nacional de Colombia.

Introducción

Al final de la cruda comedia “Lunes al sol”, cuatro desempleados quedan a la deriva en un barco, no muy lejos del puerto. La pregunta que se hace uno de ellos es simple: ¿Qué día es hoy?, lunes le responden. Tal vez sea esta la mejor metáfora del significado del desempleo: un estado involuntario, inexplicable desde el punto de vista individual. Carecer de un empleo remunerado *no es una decisión voluntaria* para la mayoría de las personas en las sociedades capitalistas modernas. El film muestra con claridad el malestar individual a que se ven sometidos cada uno de los personajes: el suicidio, la depreciación radiactiva del capital humano, la ruptura familiar, el subempleo, la discriminación, la exclusión y la pérdida de la autoestima. Ya lo había dicho Tolstoi: “Todas las familias dichosas se parecen, y las desgraciadas, lo son cada una a su manera”.

En otro de los apartes del film, Santa -el personaje interpretado por Barden-, desconcertado, observa cómo de nada sirvieron los sacrificios voluntarios de los obreros para salvar sus puestos de trabajo. Entre las acciones que enumera están: la reducción de los salarios monetarios, trabajar horas adicionales sin recargo y mejorar la productividad, sin embargo, todo fue fútil: nada cambio, nada sirvió. El astillero fue cerrado y todos los trabajadores quedaron despedidos. Este es el mismo desconcierto que viven sin expresarlo los economistas ortodoxos quienes siguen promoviendo la reducción de costos laborales y la flexibilización de los mercados laborales para eliminar el desempleo, a pesar de que los hechos desvirtúan sus conjeturas. A la manera de “Simplicio”, se ven obligados a inventar nuevos epículos para evadir las anomalías de sus modelos¹.

El desempleo es un fenómeno macroeconómico, explicado esencialmente por las deficiencias de la demanda agregada. El sistema de mercado no cuenta con un mecanismo automático que garantice que el gasto agregado sea compatible con la oferta de bienes y servicios *al nivel de pleno empleo*. Incluso si se pudiera alcanzar el pleno empleo, por medio de políticas keynesianas convencionales, esta situación no podría mantenerse por mucho tiempo: el cambio estructural y la transformación de la economía conducen a la destrucción de los balances existentes y si la economía no es lo suficientemente flexible para adecuarse con rapidez a la nueva situación -con pleno empleo y estabilidad de precios- aparecerá el desempleo. En efecto,

Las economías modernas capitalistas, sin embargo, ganan mucha de su flexibilidad de la existencia de desempleo de recursos, incluyendo trabajo, y exceso de capacidad productiva. La flexibilidad, aunque es un rasgo deseable de un sistema económico, sólo se puede alcanzar a un costo social y económico alto (Forstater, 1999a).

¹ Simplicio es el defensor de la visión geocéntrica del universo en los diálogos de Galileo Galilei.

Hasta este punto han aparecido dos conceptos importantes: desempleo involuntario y pleno empleo. Si bien las dos categorías están íntimamente relacionadas, es importante hacer un esfuerzo por aclarar su significado en el análisis económico moderno. El concepto de desempleo involuntario aparece explícitamente en John Maynard Keynes, donde el ilustre economista británico lo asocia a una situación según la cual, si aumentan los precios y el salario real se reduce, la oferta de trabajo supera a la demanda de trabajo al salario vigente. Es decir, una persona desempleada involuntariamente es aquella que está dispuesta a trabajar al salario vigente, pero no encuentra un puesto de trabajo. Esta definición le permitió separar su concepto macro de las ideas de desempleo voluntario y friccional, propias de la teoría convencional. La otra referencia se realiza en el contexto del equilibrio global de la economía, donde el desempleo se puede considerar como involuntario, si y sólo si, el nivel de demanda efectiva está por debajo del nivel de pleno empleo. Keynes considero que las dos definiciones eran equivalentes. Estas referencias han generado un agitado debate entre economistas convencionales y keynesianos (De Vroey, 2004; Hayes, 2006; Sawyer y Spencer, 2006; Boianovsky, 2005).

Para el propósito de este trabajo, lo que interesa resaltar es que el desempleo es por naturaleza involuntario y macroeconómico.

Así, nuestra noción de desempleo se extiende a quienes desean tener un empleo, a quienes aceptarían uno si se les ofrece y a quienes tienen que trabajar pero no buscan activamente un empleo remunerado por falta de puestos de trabajo disponibles. Este último grupo puede ser considerado como trabajadores separados involuntariamente de la fuerza de trabajo disponible, ya que podrían estar buscando activamente empleo, si pensaran que tienen el chance de encontrarlo (Sawyer y Spencer, 2006: 21).

Del mismo modo, se entiende por *pleno empleo* una situación en la cual la oferta de puestos de trabajo supera el número de personas buscando una ocupación, lo que permitiría a cualquier trabajador cesante encontrar un puesto o un empleo remunerado en el corto plazo, con un salario justo y acorde con las habilidades y características (Vickrey, 1992 y 1996; Forstater, 2000).

Desde la década de 1970, las autoridades económicas prácticamente han abandonado los objetivos de pleno empleo, reduciendo las acciones a implementar mecanismos macroeconómicos para garantizar la estabilidad de precios. Ello como consecuencia de la introducción de la idea de “tasa natural” de desempleo o NAIRU (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment). Aunque los dos conceptos no son sinónimos, si son equivalentes. La teoría convencional considera que las economías modernas están sujetas a restricciones “naturales” en el largo plazo que evitan alcanzar y mantener el pleno empleo. E insiste en que las políticas fiscales y mone-

- 2 La teoría de la NAIRU ha sido criticada rigurosamente desde una perspectiva empírica. Robert Eisner (1997), mostró contrariamente a lo que se cree, que cuando la tasa de desempleo está por debajo de la NAIRU, la tasa de inflación en lugar de aumentar, lo que hace es reducirse. Desde una perspectiva teórica se ha mostrado que bajo ciertas condiciones la tasa NAIRU, si existe como equilibrio de largo plazo, no es independiente de la demanda agregada (Sotckhammer, 2004; Thirlwall, 2007)
- 3 El economista polaco Michal Kalecki siempre tuvo claro el potencial económico del Estado para garantizar el pleno empleo. Sin embargo, ¿Por qué razón el Estado no hace uso de dicho potencial? ¿Qué tipo de argumentos se esgrimen para no aprovechar al Estado como garante del pleno empleo y la seguridad económica? La respuesta, ofrecida por el mismo Kalecki, es enteramente política: la posibilidad de encontrar en el Estado el soporte fundamental para el pleno empleo implica, necesariamente, desplazar a los empresarios, industriales y banqueros como actores indispensables para sostener un modelo económico deseable. Este hecho implicaría un deterioro de su hegemonía política, económica y social. Todas las perspectivas que rechazan o demeritan el potencial económico del Estado para garantizar el pleno empleo, subrayan la necesidad y el ideal de la confianza. Todos aquellos que consideran que la única fuente deseable y factible para alcanzar el pleno empleo se encuentra en las decisiones infalibles de los líderes empresariales, idealizan la confianza como el motor del crecimiento económico y el pleno empleo: el deterioro de la confianza en materia fiscal, jurídica, monetaria o política constituye el origen del desempleo, la pobreza y el pobre desempeño económico. El ideal de la confianza sustituye al potencial del Estado como fuente del pleno empleo y pilar de una sociedad más justa. La búsqueda de la mayor confianza constituye, en el fondo, una estrategia destinada a fortalecer el papel hegemónico del capital privado en la economía (Kalecki, 1943).

tarias deben ajustarse para lograr la estabilidad de precios, lo que se debe entender como tasas de inflación de un dígito, 2%. Por ejemplo, en Colombia los estudios más recientes muestran que la tasa de desempleo de largo plazo, consistente con la estabilidad de precios, no sólo es variable, sino creciente en el tiempo. Los datos oscilan del 8% al 14% de la Población Económicamente Activa, PEA (julio, 2001). Esto significa que si la tasa de desempleo corriente está por debajo de dicha cifra, la tasa de inflación se acelera, lo que resulta inaceptable a los ojos de los hacedores de política y del público en general².

De allí que se pueda decir que las autoridades económicas ortodoxas utilizan como mecanismo de estabilidad de precios un NAIRU-*buffer de desempleo*; es decir, cuando se acelera la inflación se promueven políticas fiscales contraccionistas (reducción del gasto público y aumento de impuestos) y políticas monetarias restrictivas, mediante tasas de interés más altas, para reducir la demanda y provocar desempleo, lo cual quiebra las expectativas de los agentes económicos, obligándoles a contener los incrementos de los salarios y los precios (Mitchell y Muysken, 2001).

En otras palabras, la política macroeconómica moderna garantiza la estabilidad de precios, mediante el ajuste del stock de personas desempleadas. Sin embargo, dicho modelo resulta excesivamente costoso para la sociedad. No sólo se pierde producto real, sino que la sociedad incurre en externalidades negativas, como la violencia ciudadana, la violencia intrafamiliar, la deserción de niños de la escuelas, altos costos de salud, drogadicción, etc., todos estos males asociados a las altas tasas de desempleo (dos dígitos). No sin razón, el premio Nobel de economía William Vickrey (1992) consideraba a la NAIRU como uno de los “eufemismos más vicioso jamás acuñados” y al desempleo producto de ese “dogma infame” equivalente al vandalismo.

Con lo anterior no se quiere desconocer que el desempleo es funcional a la dinámica de acumulación de capital. De hecho, la NAIRU tiene un agridulce sabor al concepto de “ejército industrial de reserva” propuesto por Karl Marx. Mantener alta la tasa de desempleo es una condición necesaria para garantizar tanto la valorización de la riqueza financiera como la rentabilidad de las inversiones privadas. El mecanismo es simple: el *buffer* de desempleados le provee a los empresarios de trabajadores listos y dispuestos a trabajar en situaciones de boom económico, sin presiones de costos. Del mismo modo, obliga a los trabajadores a intensificar su esfuerzo y mejorar su eficiencia para evitar ser despedidos y sufrir de largos periodos de cesantía. Por último, pero no menos importante, una mayor desocupación está asociada con reducciones salariales y menor poder de negociación de las agremiaciones de trabajadores (Forstater, 2003)³.

Por supuesto, desde la perspectiva privada, las razones beneficio-costos son positivas, sin embargo, al incorporar los costos sociales del desempleo no interiorizados por las empresas y los poseedores de riqueza, la sociedad enfrenta una razón menor que 1, es decir, la sociedad se empobrece en términos reales. Es por ello que el Estado juega un papel importante en la corrección agregada de los males.

En la literatura se encuentran mecanismos alternativos y complementarios al NAIRU-*buffer* de desempleados. Algunos analistas, consideran necesario introducir subsidios al desempleo. Esta medida no deja de ser convencional y busca simplemente complementar la bolsa de desempleados para que la búsqueda de empleo sea más eficiente. Algunos filósofos sociales han sugerido una *renta básica de ciudadanía*, el cual se le garantizaría a cada individuo independientemente de su estado de empleado, desempleado o trabajador desalentado. Recientemente, un grupo de economistas heterodoxos han diseñado un esquema que se denomina *el Estado como empleador de último recurso* (ELR, por sus siglas en inglés) o el *buffer* de empleo público o sistema de garantía de empleo.

Mientras que el seguro de desempleo es simplemente una medida compensatoria y complementaria al esquema existente de estabilización con *buffer* de desempleados, la idea de ingreso básico y ELR al parecer son propuestas que se salen del contexto convencional y se pueden caracterizar como progresistas y radicales. La diferencia entre el ingreso básico y el ELR es que el primero considera como inviolable el “derecho al ingreso”, mientras que el segundo considera que lo que debe garantizarse es el “derecho al trabajo”.

El objetivo de este trabajo es presentar los argumentos filosóficos y analíticos de las propuestas, examinar las bondades y los defectos de las mismas, y evaluar a la luz de la experiencia colombiana su pertinencia como una política de Estado. Para alcanzar dichos objetivos, el trabajo se divide en seis secciones. La primera parte es esta introducción. La segunda presenta una reflexión conceptual sobre las causas del desempleo y la informalidad. Seguidamente, se examinan cada una de las alternativas anteriormente señaladas en el marco de una perspectiva de jerarquización de políticas para, en la cuarta sección, realizar un ejercicio analítico que examine los impactos de las diferentes propuestas sobre la tasa de desempleo y otras variables macroeconómicas. Este apartado mostrará las debilidades macroeconómicas de la renta básica de ciudadanía, las bondades de un *buffer* de empleo y la posibilidad de articulación de ambas alternativas bajo un esquema de *buffer* de empleo público. En la quinta parte se presenta un resumen de las experiencias internacionales en cuanto a la aplicación de programas de *buffer* de empleo para, en la sexta y última parte del documento, realizar una propuesta de *buffer* de empleo para Colombia que lleve la tasa de desempleo del 11.8% al 4.6% en los próximos cuatro años.

- 4 El salario de reserva es el mínimo que admitiría un trabajador para aceptar el trabajo. De acuerdo con la teoría, se espera que empleos con salarios menores al “valor de reserva” sean rechazados voluntariamente por parte de los agentes (Neffa, 2007).
- 5 En el marco de la economía ortodoxa Santamaría, Steiner y Schutt (2010) concluyen que en Colombia “El desempleo y la informalidad están íntimamente vinculados a políticas relacionadas con el mercado laboral y la financiación de parte de la política social. Se destacan medidas que han encarecido la generación de empleo formal como los gravámenes al trabajo (o costos no salariales); un solo salario mínimo elevado en relación con la productividad media del trabajo e inflexible al ciclo económico; medidas que han abaratado el costo relativo del capital respecto del trabajo; y políticas asistencialistas que generan incentivos a permanecer en la informalidad (Santamaría, Steiner y Schutt, 2010: 127). Bajo esta lógica proponen una mayor flexibilización del mercado laboral a través de i) la eliminación de los costos no salariales (parafiscales) a los trabajadores que devenguen menos de 1.3 salarios mínimos; ii) la diferenciación, el salario mínimo entre zonas rurales y urbanas según niveles de productividad, y por grupos de edad (ofrecer a los jóvenes el 70% del salario mínimo); iii) el ajuste del salario mínimo en función únicamente de la inflación causada por un periodo mínimo de cinco años; y iv) el mejoramiento y la transitoriedad de las políticas de subsidios focalizados a los sectores más pobres del país. Los autores insisten en que si el salario mínimo en Colombia fuera un 24% más bajo (aproximadamente \$391.400), el desempleo en Colombia se ubicaría por debajo del 10%. Como Ministro de la Protección Social en el gobierno de Juan Manuel Santos, Mauricio Santamaría ha impulsado una Ley de Formalización y Primer Empleo destinada a generar 2.5 millones de empleos y formalizar 500 mil. Dicha ley prevé: incentivos para la formalización empresarial,

El desempleo en economías monetarias de producción: una perspectiva no convencional

El desempleo es un fenómeno monetario, es decir, macroeconómico e involuntario. Sin embargo, la economía convencional no sólo niega la existencia del desempleo involuntario, sino que sostiene que si los mercados laborales son plenamente flexibles, el mecanismo de precios garantiza el pleno empleo. En efecto, para los economistas ortodoxos, el desempleo es el resultado de la decisión racional de un individuo que considera que el salario vigente en el mercado no compensa su sacrificio marginal de trabajar. Esto quiere decir que el desempleo es una actividad como cualquier otra, la que le permite asignar óptimamente su tiempo entre el consumo de ocio y actividades productivas que generan ingreso.

Aunque el esquema permitiría explicar la decisión del príncipe Carlos entre trabajar en la administración del palacio de la Reina Isabel o dedicarse a disfrutar del croquet, resulta un despropósito considerar que un padre de familia que carece de riqueza y activos puede elegir voluntariamente entre ganarse la vida ofreciendo su fuerza laboral en el mercado y rehusarse a firmar un contrato laboral debido a que el salario ofrecido está por debajo de su salario de reserva⁴. Sencillamente, el trabajador no decide estar desempleado; queda cesante en contra de su voluntad. Es un desempleado involuntario. La decisión voluntaria la tiene el empresario y poseedor de riqueza, quien determina contratarlo o no.

La economía convencional explica la existencia del desempleo y la informalidad por las rigideces del mercado laboral. Los costos no salariales de la fuerza de trabajo, las regulaciones estatales, el salario mínimo y los beneficios del desempleo son el mantra que se repite como una verdad objetiva, válida en todo tiempo y lugar. La hipótesis se respalda con una batería de ejercicios econométricos basados en la demanda de trabajo agregada, cuyo principal argumento es el salario real. Se encuentra una relación inversa entre el salario real y el nivel de empleo, ésta es la conocida curva de la productividad marginal del trabajo; por tanto, cualquier intervención externa al mercado que aumente el salario por encima del equilibrio, automáticamente resulta en un exceso de oferta sobre la demanda de trabajo. Sin embargo, se guarda silencio absoluto sobre las inconsistencias lógicas que impiden un tránsito parsimonioso de lo abstracto a lo concreto. En efecto, para derivar la curva de demanda de trabajo se requiere especificar el valor del stock de capital agregado, esto es, en unidades monetarias deflactadas⁵.

Los economistas neoclásicos cuando acuden a sus parábolas de un solo bien o de bienes heterogéneos con relaciones técnicas de producción iguales pueden obtener un stock de capital agregado en unidades físicas y considerarlo como dado para derivar la curva de productividad marginal del trabajo; pero cuando se toma

incentivos para el primer empleo formal, la simplificación de trámites para facilitar la formalización, y la definición de mecanismos de control y otras disposiciones. Además, la ley establece que: i) Las contribuciones parafiscales (11 puntos) de los nuevos empleos de menores de 25 años serán 100% descontables del impuesto de renta, siempre que: no haya sustitución de trabajadores, aumente el número de empleados, aumente el valor de la nómina y por ende de sus cotizaciones a la Seguridad Social; e insiste en la necesidad de ii) ampliar la oferta de aprendices a más instituciones reconocidas por el Estado, y iii) eliminar gradualmente la deducción por inversión en activos fijos. Finalmente, vale subrayar que la propuesta de los empresarios para el reajuste salarial para el año 2011 es del 3%, consistente con el dato de inflación que tendrá la economía colombiana en 2010.

6 La curva de oferta de trabajo agregada neoclásica también ha recibido una serie de críticas conceptuales y teóricas (Sawyer y Spencer, 2010; Spencer, 2006), así como la definición misma del mercado de trabajo en condiciones competitivas (Kaufman, 2007).

un conjunto de bienes de capital heterogéneos con diversas técnicas de producción, no se puede asumir olímpicamente que el stock de capital en valor está dado, pues el valor de capital debe cambiar con los precios relativos y el salario real. En este sentido, no se puede derivar una curva de demanda de trabajo agregada y mucho menos inferir una relación negativa entre salario real y empleo (Petri, 2006).

Pero la crítica no culmina en este punto. Recientemente se ha podido mostrar que cuando se estima la demanda laboral agregada con variables en valores –no podría ser de otra manera– lo que realmente se está estimando es la identidad macroeconómica de la distribución del ingreso nacional, de la cual se puede obtener la correlación inversa entre empleo y salario real, que por ser una mera identidad contable, carece de valor conceptual; es decir, no es una relación causal (Jesús y McCombie, 2009). En otras palabras, la supuesta evidencia empírica de que los altos costos laborales explican siempre el desempleo y la informalidad carece de valor científico.

Los economistas ortodoxos terminan aceptando resultados empíricos sin fundamento porque sencillamente arrojan los signos esperados por sus dogmas pre-keynesianos.

Naturalmente, este desacuerdo no significa que nosotros creemos que un incremento en el salario medio o en el salario mínimo no conduzca a una reducción del empleo. Esto podría ser verdad, como Keynes lo reconoció. Nuestra demanda es simplemente que la evidencia empírica muchas veces presentada y derivada de la estimación de funciones de demanda laboral neoclásica no es convincente. De otro lado, no es difícil pensar en los efectos potenciales positivos de un aumento del salario mínimo vía un aumento en los salarios y sueldos de los trabajadores, y así de la demanda y de trabajo a partir del efecto multiplicador (Jesús y McCombie, 2008: 18)⁶.

Vale la pena insistir: el desempleo involuntario es un resultado de falta de coordinación agregada entre los agentes económicos. En efecto, cuando el gasto privado no es suficiente para comprar toda la producción a nivel de pleno empleo, o mejor, cuando el ahorro privado excede la inversión privada, y el gobierno no compensa el desbalance privado con un déficit público, entonces el desempleo surge como un resultado de la deficiencia de la demanda agregada. El exceso de ahorro sobre la inversión privada es un exceso de demanda por activos nominales de parte del sector no gubernamental. En el agregado, el balance privado de activos y pasivos es cero; por tanto, de este sector no pueden crearse activos netos nominales positivos. Solamente el gobierno, mediante un déficit fiscal puede proveer al sector privado con activos financieros y nominales netos. Esto quiere decir que la deuda pública es un activo privado y los déficit fiscales no son un sino: por el contrario, son una necesidad para balancear la economía en su conjunto.

Como lo afirma Mitchell:

(...) el desempleo ocurre cuando el gasto neto del gobierno es bajo. Por contabilidad, para que el producto agregado sea vendido, el gasto total debe ser igual al ingreso. El desempleo involuntario es trabajo desocupado incapaz de encontrar un comprador al salario corriente. En ausencia de gasto gubernamental, el desempleo surge cuando el sector privado, en el agregado, desea gastar menos unidades monetarias de cuenta de lo que gana. Reducciones del salario nominal o real no pueden aclarar el mercado laboral, a menos que ellos eliminen el deseo privado de ahorro nominal neto e incrementen el gasto. Así el desempleo ocurre cuando el gasto neto del gobierno es tan bajo para acomodarse a la necesidad del pago de impuestos y del ahorro neto deseado por parte del sector privado (Mitchell, 2007: 4).

Lo dicho anteriormente se puede presentar de manera sintética por medio de los balances agregados de la economía. Seguimos la expresión de Sawyer (2009) por su claridad y contundencia.

$$G - T = S(Y_f) - I(Y_f) + M(Y_f) - X(Y^*)$$

Donde, G es el gasto público, T los ingresos tributarios, S el ahorro, I la inversión privada, M las importaciones, X las exportaciones, Y_f es el nivel objetivo del ingreso a pleno empleo y Y^* es el PIB mundial. El déficit fiscal es igual a la suma del ahorro neto privado más las entradas de capital. El saldo en cuenta corriente se puede interpretar como el deseo del sector externo por invertir en activos en moneda nacional. Por tanto, dado el equilibrio en cuenta corriente, si el ahorro privado $S(Y_f)$ supera a la inversión, el gobierno debería compensar dicho exceso mediante déficit fiscales para mantener el pleno empleo; de lo contrario, el gasto agregado se reduce, lo que se manifiesta en menores ventas y en la acumulación de inventarios no deseados; los empresarios corregirán sus decisiones mediante la reducción de la demanda de trabajo y de bienes de capital, finalmente la economía caerá en una fase recesiva con desempleo rampante, si no se hace nada para evitarlo.

Por supuesto, si se presenta el caso contrario, lo que debe hacer el gobierno es generar un superávit fiscal para evitar presiones inflacionarias. Sin embargo, como lo reconocen autores poskeynesianos, las políticas convencionales de mayor gasto y menores tasas de interés no necesariamente garantizan alcanzar el pleno empleo. De hecho, se pueden producir presiones inflacionarias mucho antes de alcanzar dicho equilibrio. Como se demostrará posteriormente, el *buffer* de empleo público puede garantizar pleno empleo con estabilidad de precios en el sentido literal del término.

En el Gráfico 1 se presenta el mismo análisis, pero se hace relacionando el mercado de bienes y el mercado laboral. Se siguen los seminales trabajos de Davidson (1994) y Thirlwall (2007) quienes han interpretado de mejor manera el principio de la demanda efectiva de Keynes.

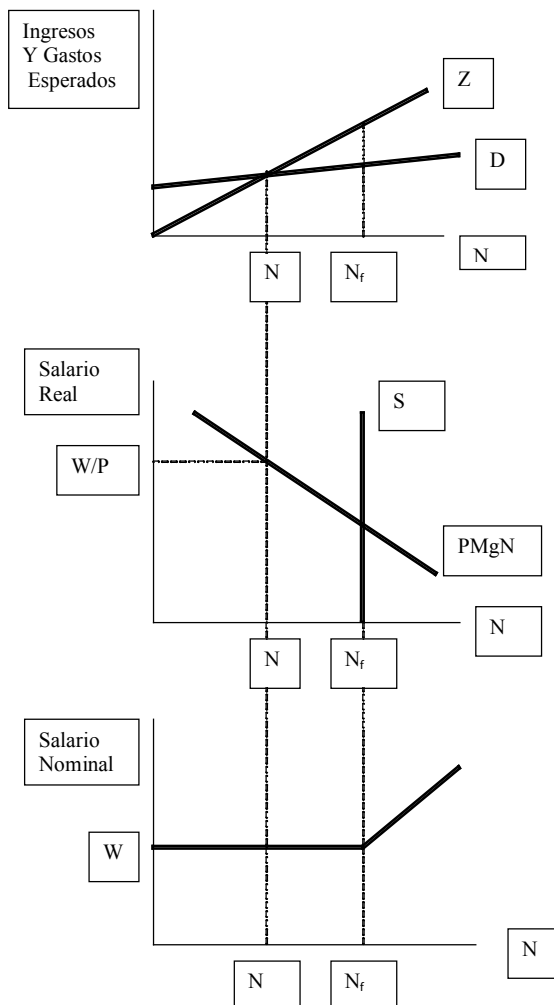
La curva $D(N)$ es la función de demanda agregada, se compone del gasto planeado de los hogares en bienes de consumo $D1(N)$ y del gasto de inversión, $D2$, que por ahora se puede considerar autónomo. La función de oferta agregada, $Z(N)$, relaciona los ingresos esperados por ventas y el nivel de empleo N , bajo condiciones de competencia y tecnología dadas.

El nivel de empleo elegido por las empresas (N) se determina a partir de la condición de maximización de ganancias. N_f es el nivel de pleno empleo, W es el salario nominal y W/P es el salario real. Se supone que

la curva de oferta laboral es vertical y $PMgN$ es la curva de equilibrio que relaciona el salario real con la productividad marginal y el nivel de empleo efectivo, N . La curva D es menos inclinada, pues a medida que aumenta el empleo, el ingreso de los hogares también lo hace, pero el consumo crece en una menor proporción, tal como lo afirma la ley psicológica de la propensión marginal decreciente de Keynes.

El análisis es sencillo. El nivel de empleo se determina en el mercado de bienes y no en el mercado laboral. El punto donde la curva D cruza la curva Z es el equilibrio del sistema. Este punto se conoce como el punto de demanda efectiva. Como es evidente, el gasto macroeconómico es el que determina el nivel de empleo en la economía. En el caso que se muestra en el gráfico, dicho punto está por debajo del nivel de pleno empleo, N_f , por lo cual existe espacio para que el gobierno aumente su gasto y desplace la demanda hasta el nivel de pleno empleo. Sin embargo, se pueden presentar embotellamientos y congestiones que impiden que las políticas fiscales y monetarias expansivas conduzcan al equilibrio N_f sin que se presenten brotes inflacionarios.

GRÁFICO 1



Fuente: Davidson (1994) y Thirlwall (2007).

- 7 El trabajo pleno y el trabajo precario pueden ser diferenciados así: el trabajo pleno es un trabajo de tiempo completo, para un solo e identificable empleador, por tiempo indeterminado, realizado en el domicilio del empleador, generalmente protegido por la legislación laboral y la seguridad social. Son precarios los empleos que se aparten de alguna de dichas características. Igualmente, es posible distinguir cuatro vertientes de la precarización con sus respectivos aspectos característicos: Inestabilidad: ausencia de contrato, contratos temporales, efectos sobre sectores vulnerables de la economía. Inseguridad: ausencia de cobertura en seguridad social, facilidades para el despido, trabajos unipersonales, violación de los derechos singulares, cambios repentinos en el nivel de ingresos. Insuficiencia: subempleo, salarios bajos, horas de trabajo insuficientes, poca relación entre las capacidades o cualidades de la fuerza de trabajo y los trabajos desempeñados. Condiciones de trabajo: discrecionalidad por parte de los empresarios, desregulación, condiciones de trabajo precarias. De esta manera, la precarización establece un vínculo profundo con la inseguridad económica y social, y quebranta las condiciones necesarias para proyectar procesos de movilidad social ascendentes: la precarización implica entonces la falta de control y autonomía de los trabajadores para planificar sus vidas a partir de sus actividades laborales, dados los altos grados de incertidumbre que presentan sus condiciones de empleo, de trabajo y salariales. Se desestructura la connotación de seguridad que antes caracterizaba al empleo. Se asiste a la pérdida de: La seguridad en el mercado del trabajo por el desmonte de las leyes protectoras frente al despido, y por la erradicación de las políticas de estabilidad laboral de las firmas. La seguridad en el empleo por los elevados índices de desempleo. La seguridad en el puesto del trabajo por la inexistencia de normas regulatorias y de inspecciones. La seguridad en los ingresos por la paulatina desaparición de las

El sistema de *buffer* de empleo podría alcanzar los mismos objetivos aunque garantizando la estabilidad de precios. En otras palabras, en una economía monetaria de producción, el sistema puede alcanzar y mantener el pleno empleo, si se cuenta con un estabilizador automático al estilo del Estado como empleador de último recurso o *buffer* de empleo.

Una vez el nivel de desempleo se determina en N , la curva de productividad marginal permite hallar el salario real (W/P). El desempleo es simplemente la diferencia entre la oferta de trabajo (fuerza de trabajo y trabajadores potenciales) y el nivel de empleo efectivo, N ; esto es, el desempleo involuntario es igual a $N_f - N$. Como se puede inferir con facilidad, dicho equilibrio con desempleo involuntario es independiente del salario nominal. De hecho, una reducción de salarios nominales no necesariamente cambia el equilibrio con desocupación. Si los precios se reducen en la misma proporción, entonces, el nivel de empleo permanece constante. Peor aún, si la reducción de salarios afecta la distribución del ingreso de manera regresiva, la demanda agregada puede reducirse y producir mayor desempleo. Como afirmó Keynes, este resultado sigue siendo válido incluso con salarios nominales flexibles. Fijar el salario nominal no es una intervención indebida en el mercado, sino un mecanismo institucional que aporta un ancla al sistema, condición necesaria reducir la inestabilidad de los mercados.

En este punto es importante resaltar que, junto al concepto de desempleo involuntario, las posturas (post) keynesianas aceptan también el concepto de “desempleo disfrazado”. La informalidad y la precarización del trabajo aparecen como aspectos desdeñables. Los trabajos caracterizados por la inseguridad económica, la inestabilidad, la insuficiencia de ingresos, la precariedad en las condiciones de trabajo, el debilitamiento sindical y el deterioro de los derechos colectivos al trabajo resultan inadmisibles.

Para los keynesianos el pleno empleo implica “trabajo pleno”⁷. Es por ello que las prescripciones políticas para generar el pleno empleo indican la necesidad de garantizar salarios adecuados y condiciones laborales que redunden, en última instancia, en el respeto por el trabajo decente y fortalecimiento de la demanda agregada de la economía (Pollin, 2000). La intervención económica del Estado debe garantizar un punto de pleno empleo más allá de la precarización, pues esta última afecta de manera negativa las lógicas de consumo y fortalecimiento del mercado interno de los países.

El esquema presentado en el Gráfico No. 1 y los elementos conceptuales enunciados servirán de base para analizar las tres prescripciones de política señaladas anteriormente: el subsidio al desempleo, la renta básica de ciudadanía y el Estado como empleador de última instancia o *buffer* de empleo. A continuación se presentarán los fundamentos teóricos y una evaluación macroeconómica de tipo analítico de cada una de las alternativas. Es esta la base sobre la que se elaborará la propuesta de política en los siguientes apartados del documento.

negociaciones colectivas. La seguridad en la protección social por la falta de seguridad social. Y la seguridad en la representación por el debilitamiento del movimiento sindical (Olesker y Azar, 2003).

Hacia una jerarquización de las políticas para combatir el desempleo: la renta básica de ciudadanía y el Estado como empleador de última instancia

Los elementos teóricos presentados hasta el momento permiten establecer una jerarquía en términos de la diferenciación entre *políticas de empleo*, *políticas laborales* y *políticas del mercado del trabajo*. De acuerdo con la tipología propuesta por Samaniego,

Las *políticas de empleo* tienen que ver con todo el contexto económico y social de un país y están inmersas, implícita o explícitamente, en la conducción general de la política económica y social y en la estrategia misma de desarrollo. Comprenden una amplia gama de medidas e instrumentos de muy distinta naturaleza en los ámbitos económico, social e institucional que afectan el nivel y calidad del empleo. Pretenden actuar, fundamentalmente, sobre la demanda de trabajo generada por la economía, la cual se ve influenciada por instrumentos macroeconómicos de naturaleza fiscal, monetaria, de precios e ingresos, de desarrollo tecnológico, así como por las políticas y los programas de desarrollo regional y por el marco regulatorio existente en el mercado de trabajo (...). Las *políticas laborales*, por otra parte, competen a los ministerios del trabajo y de la seguridad social. Comprenden un conjunto de políticas que actúan en el entorno de la relación de trabajo entre el trabajador y el empleador y que influyen en el marco y en las condiciones en que se realiza el trabajo. Comprende disposiciones relativas a la garantía de derechos como los salarios mínimos, prestaciones obligatorias, seguridad social, seguridad e higiene en el trabajo, seguridad en el empleo, no discriminación, restricciones al trabajo de menores, derecho de huelga, y todo el cúmulo de aspectos normativos e institucionales que rigen en esta materia. Las *políticas de mercado de trabajo* utilizan un conjunto de instrumentos y programas a través de los cuales el sector público interviene en dicho mercado, con objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación. Una de sus vertientes —la de las políticas pasivas— otorga prestaciones a la población desempleada, con objeto de aliviar la pérdida de su ingreso. Las “políticas activas” pretenden ayudar a los desempleados a encontrar empleo más rápidamente, a evitar que quienes tienen empleo puedan caer en desocupación, así como a alentar el crecimiento del empleo. (Samaniego, 2002: 12).

El Cuadro 1 desarrolla la tipología propuesta por Samaniego (2002) estableciendo una jerarquización de las políticas de acuerdo a sus principios, las teorías que las inspiran, las políticas que prescriben y los conflictos que las caracterizan. Como

se observa, las políticas más ambiciosas corresponden a las políticas de empleo. Estas políticas subsumen a las políticas laborales y a las políticas del mercado del trabajo, y se convierten en políticas más generales, capaces de incluir dentro de sus instrumentos las prescripciones realizadas desde los niveles de corrección de los fallos del mercado y la regulación, en un contexto de garantía del pleno empleo y transformación social.

Desde las políticas de empleo queda claramente establecido, entonces, que el tradicional análisis convencional del problema del desempleo es inadecuado, pues resulta totalmente insatisfactorio e impropio asociar los problemas del desempleo únicamente a las rigideces salariales, al alto costo de la mano de obra y a los fallos inherentes al mercado laboral. El desempleo constituye un asunto complejo que involucra variables de tipo económico, social, político y cultural. Y su resolución pasa por cada una de estas esferas. Las propuestas del Estado como empleador de última instancia y la renta básica de ciudadanía así lo comprenden; por esto deben ser analizadas con mayor detalle.

La renta básica de ciudadanía, el “trabajo como activo” y el pleno empleo voluntario

¿Es acertado buscar soluciones al problema del desempleo en los mercados laborales mismos? No: de acuerdo con los teóricos defensores de la renta básica el camino hacia el pleno empleo demanda cambios a nivel cultural, político, social y económico. El elemento fundamental de esta nueva perspectiva consiste en una nueva comprensión cultural y normativa del trabajo. Se requiere, entonces, una reorganización institucional de la vida del trabajo, de connotaciones morales y culturales.

Ante la insuficiencia en la demanda de fuerza de trabajo y la persistencia de los fenómenos de desempleo abierto y disfrazado, la solución pasa por el debilitamiento del volumen de oferta de trabajo. Para ello, las connotaciones de reconocimiento social y las posibilidades de materialización de los derechos sociales y económicos deben ser desvinculadas del empleo y la contratación laboral. Se debe avanzar hacia el “des-asalaramiento” de los derechos económicos y sociales. La renta básica de ciudadanía podría disminuir la oferta de trabajo y avanzar hacia la garantía del pleno empleo voluntario. ¿Cómo justificar este cambio de paradigma en la política de empleo?

CUADRO 1. Hacia una diferenciación y jerarquización de las políticas para combatir el desempleo

	Principios	Teorías	Políticas	Conflictos y dilemas de política
Políticas de empleo (Transformación social)	Trascienden el principio de escasez y consideran la total factibilidad de una situación de pleno empleo. Se asume que el Estado puede ofrecer una demanda de empleo infinitamente elástica, o que se puede disminuir la oferta de trabajo a un punto de pleno empleo. Consideran que en realidad no existe un mercado del trabajo, y que las causas del desempleo, por lo tanto, no se encuentran en el mismo. El desempleo es involuntario y es explicado por los aspectos macroeconómicos, políticos, sociales y culturales de las economías. Reconoce la segmentación profunda del mundo del trabajo (subempleo, informalidad, desempleo disfrazado, desempleo oculto). Insiste en las posibilidades de transformación social que puede generar una situación de pleno empleo. Considera el pleno empleo como la piedra angular de un sistema de protección social más justo, igualitaria, solidario y mutualista. La financiación de los programas incluye la posibilidad de emisión de dinero por parte del Estado.	Keynesianas y Poskeynesianas: - Insuficiencia en la demanda efectiva. - Teorías del financiamiento funcional. Marxistas y Neomarxistas: - Ejército industrial de reserva. - Teorías del cambio en el paradigma productivo (fordismo y posfordismo). - Mundialización y división internacional del trabajo. - Ciclo capitalista en economías dependientes.	Estado como empleador de última instancia: Garantía del pleno empleo por parte del Estado. Sistema contracíclico de estabilización macroeconómica en el que toda persona dispuesta a hacerlo, puede encontrar empleo en el sector público. No se defiende un "derecho a la existencia", el pleno empleo es <i>involuntario</i>, y es garantizado por una demanda infinitamente elástica de empleo por parte del Estado. Renta básica de ciudadanía: renta básica otorgada a cada persona de manera individual, universal e incondicional para garantizar el ejercicio de la libertad. Se recibe independientemente del estatuto laboral del agente y garantiza el derecho a la existencia. Disminuye la oferta de trabajo hasta el punto del pleno empleo y garantiza el pleno empleo <i>voluntario</i>.	Todos aquellos asociados a la transformación social en tanto el pleno empleo es garantizado públicamente, se mejoran las posibilidades de negociación de los trabajadores, se incrementan las posibilidades de movilidad social, seguridad económica y ejercicio de la libertad. Se fortalece, igualmente, el sistema de protección social. Se plantea asimismo, el debate sobre qué bien de mérito es más relevante: el empleo o el ingreso. Es posible percibir divergencias en cuanto a los efectos macroeconómicos, sobre el crecimiento económico, la inflación y los impactos ambientales de las propuestas. También sobre las teorías de la justicia que inspiran a ambas propuestas. Sin embargo, es posible encontrar alternativas que concilian dentro de un mismo sistema de protección social a la renta básica de ciudadanía y al Estado como empleador de última instancia.
Políticas laborales (Regulación)	Consideran la existencia de un mercado laboral que debe ser regulado, pues la búsqueda del pleno empleo no debe vulnerar normas relativas a los derechos <i>al</i> trabajo y <i>en</i> el trabajo. Se hacen explícitos enfoques relacionados con el derecho individual al trabajo y con la generación de empleo de calidad o decente. Se le imponen límites al principio de escasez que brinda fundamento a las políticas del mercado del trabajo. Defiende a los individuos no únicamente como oferentes de fuerza de trabajo, sino como sujetos con titularidades que tienen la posibilidad de exigir el cumplimiento de sus derechos económicos, sociales y culturales.	Enfoque de derechos: atributos de asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad del derecho individual al trabajo. Y defensa del trabajo decente (derecho al empleo, la seguridad social, condiciones de trabajo adecuadas y diálogo social de la clase trabajadora).	Políticas de salarios diferenciados: a fin de formalizar y ofrecer un empleo de calidad pero diferenciado en virtud de la edad, la región, la experiencia laboral o la productividad. Políticas de salario vital: ofrecer salarios que les permitan a los ya empleados (y sus familias) ubicarse por encima de las líneas de pobreza gracias al nivel de sus ingresos. Políticas de formalización y exigibilidad: asociadas a la formalización de los agentes ubicados en el sector informal y el establecimiento de contratos formales y escritos que faciliten la exigibilidad de los derechos.	Conflictos entre los efectos que sobre el mercado del trabajo puede generar la creación de empleos de calidad, garantes de un estándar de vida digno. Se cree que es posible que la generación de empleos decentes y con salarios vitales aumente el desempleo, debido al incremento en los costos de la fuerza de trabajo. Las rigideces institucionales generadas por los derechos impiden el funcionamiento óptimo del mercado del trabajo.

Políticas del mercado del trabajo (Corrección de fallos del mercado y flexibilización)	Consideran la existencia de un mercado laboral. El desempleo es concebido como un fenómeno voluntario. El empleo es considerado como un “bien escaso”. Se ataca el desempleo desde el principio de escasez. Defienden principios de flexibilización y corrección de fallos del mercado del trabajo como medio fundamental para alcanzar el pleno empleo. Entre los fallos del mercado se encuentran los problemas de rigideces en los salarios y la falta de información perfecta y simétrica. Asume a los individuos como agentes racionales que deciden entre mantenerse en el ocio o vender su fuerza de trabajo. El desempleo es comprendido desde una óptica microeconómica, y producido por la existencia de mercados laborales poco “maduros” y no “transparentes”, lo cual explica la existencia de una “tasa natural” de desempleo en las economías.	Neoclásicas: -Capital humano. -Modelos de búsqueda. -Ciclo real de los negocios. Nekeynesianas: -Salarios de eficiencia. -Insider-outsider. -Sindicatos. -Contratos implícitos.	Políticas activas de empleo: tendientes a corregir los fallos del mercado. Desde la oferta de mano de obra: inversión en capital humano y políticas para la búsqueda y encuentro de empleadores y fuerza de trabajo. Desde la demanda de mano de obra: subsidios al empleo, exenciones tributarias para estimular el empleo y programas de emprendimiento. Políticas pasivas de empleo: sostenimiento temporal de los ingresos de los desempleados mientras se ubican en otro trabajo a través de subsidios al desempleo. Se asume el desempleo como friccional.	Conflictos entre políticas pues dependiendo de la teoría que se aplique, no existen acuerdos generalizados sobre qué tipo de políticas implementar para garantizar el pleno empleo. Por ejemplo, desde los modelos de búsqueda se rechaza la existencia de subsidios al desempleo y desde la teoría del capital humano se respaldan. Desde la teoría de los salarios de eficiencia se explica la rigidez salarial desde el punto de vista de los empleadores, como producto de fallas de información, desde la teoría de los sindicatos dichas rigideces se explican desde el poder de negociación de los sindicatos. Adicionalmente, si se acepta la existencia de una “tasa natural” de desempleo (NAIRU), un nivel de desempleo efectivo menor a dicha tasa se considera inconveniente por las presiones inflacionarias que genera.
--	--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en Artus y Muet (1999), Molina (2005), Neffa (2006 y 2007), Pollin (2003), Samaniego (2002), Van Parijs (1996) y Wray (1997).

8 “(...) la idea según la cual sólo debería tenerse acceso a los bienes y valores de la vida si previamente se ha sido capaz de colocar con éxito la propia fuerza de trabajo en el mercado, es moralmente muy poco plausible. Pues ¿por qué razón deberían enhebrarse todas las actividades útiles que los seres humanos son capaces de hacer a través del agujero de la aguja de un contrato laboral? O ¿por qué razón se supone que es justo reservar las posibilidades de consumo, la seguridad social y el reconocimiento social a aquellos que se han hecho valer en el mercado de trabajo? (...) Si todos los ciudadanos adultos no tienen «derecho al trabajo» pero sí, efectivamente, derecho a participar como aspirantes a obtenerlo en la concurrencia por la ocupación, entonces todos aquellos que renuncien voluntariamente a la participación en

La sociedad está compuesta por múltiples concepciones individuales, igualmente valiosas, de vida buena⁸. Bajo el concepto del “trabajo como activo” Philippe Van Parijs defiende un derecho a la existencia en que, independientemente de su disposición a trabajar, cada uno de los individuos de la sociedad es justo portador del mismo derecho a materializar su concepción individual de vida buena. La idea principal es la siguiente:

Existe un nivel legítimo, no arbitrario y, en general, positivo de ingreso básico que viene determinado por el valor *per cápita* de los activos externos de la sociedad y que se debe financiar totalmente por quienes se apropian de esos recursos. (Van Parijs, 1996: 127).

La reinterpretación de este principio en el mundo del trabajo es la siguiente:

En la medida en que los empleos son escasos, quienes los tienen se apropian de una renta a la que legítimamente se le pueden establecer impuestos de manera que incrementen sustancialmente el nivel legítimo de ingreso básico. (Van Parijs, 1996: 118).

esta concurrencia les harán un favor a los que quieran seguir participando en ella, en unas condiciones obviamente mejores debido precisamente a la renuncia de los primeros. Consecuentemente, los que se retiran tienen derecho a una contraprestación por ese favor. Esta compensación debería concebirse como derecho ciudadano a una renta básica, desvinculada de cualquier requisito previo (la necesidad, obligaciones familiares, etc.), financiada a través de impuestos y de una cuantía, durante el periodo de no participación en el mercado de trabajo, suficiente para una vida modesta” (Offe, 1997: 26).

La existencia del desempleo implica una situación injusta de desigualdad en el acceso a los medios necesarios para desarrollar la concepción de vida individualmente valorada. En este sentido, además de las dotaciones naturales y la riqueza heredada o legada, el empleo se convierte en un “tercer activo” generador de rentas a las que muchos individuos no tienen acceso por la imposibilidad misma del sistema económico para generar pleno empleo, o por la norma cultural y social (injusta y no imparcial) que brinda prevalencia a una noción de vida “contributiva” sobre una concepción de vida tildada de “ociosa”. El principio contributivo, además de premiar a quienes poseen un “gusto caro” proclive a la ocupación de empleos escasos, otorga un privilegio injustificado a la “libertad para ganar” a expensas de la libertad para disfrutar el tiempo libre. Se rompe la justa imparcialidad frente a la diversidad de concepciones de vida buena (Barry, 1997).

Con el fin de trascender el carácter injusto de una sociedad con altos niveles de desempleo y precarización, Van Parijs (1996) propone una condición contrafáctica de subasta de empleos en la cual, cada uno de los individuos de la sociedad, en igualdad de condiciones, compite por las rentas provenientes del empleo y acepta, bajo disposición a pagar, el establecimiento de un impuesto sobre dichas rentas. Con esto se financia una renta básica de ciudadanía que se extendería incluso a aquellos que no compiten por el ocupación de empleos, pues estos deben ser compensados por ofrecer a los demás “la parcela de empleo” que originariamente les corresponde, y por demostrar un claro desinterés en este gusto caro.

$$\text{Renta de acceso al trabajo} = \text{Ingreso del empleo (pecuniario y no pecuniario)} - \text{Ingreso que se conseguiría si el mercado laboral fuera transparente (pleno empleo)}$$

Sobre esta renta se impone un gravamen. Ese gravamen es igual al precio competitivo del empleo surgido en la subasta. Y con dicho gravamen se financiaría la renta básica de ciudadanía.

Lo que importa (...) no es que las personas deberían trabajar, sino que deberían tener derecho a trabajar, en el sentido fuerte de tener una oportunidad real. Si lo ejercen o no ese derecho a trabajar es un privilegio de cada uno y de ninguna manera se ve desplazado por el derecho a tener un ingreso” (Van Parijs, 1996: 157).

De esta manera queda defendida la posibilidad de otorgar una renta básica de ciudadanía a cada uno de los integrantes de la sociedad. La renta básica de ciudadanía constituye “un mecanismo de distribución de la renta por el cual se proporciona a cada persona, por derecho de ciudadanía, una renta suficiente para cubrir sus necesidades básicas, y sin necesidad de estar condicionada por el mercado de trabajo, ni por el volumen de ingresos” (Iglesias, 2003: 15). El otorgamiento de dicha renta básica debe estar regulado por los criterios de individualidad (para cada

individuo), universalidad (para todos como derecho ciudadano) e incondicionalidad (independientemente de la disposición a trabajar o de la generación de otras rentas o ingresos). El rechazo a alguno de estos criterios implica la imposición de un rasgo asistencial o compensatorio que minimiza la potencia transformadora de la renta básica de ciudadanía.

La renta básica de ciudadanía asume el ingreso como un bien de mérito⁹, necesario para garantizar la máxima oportunidad de los agentes a hacer “todo aquello que pudieran desear hacer”. Se otorgaría de manera periódica a los individuos, independientemente de su disposición a trabajar y de los ingresos adicionales que puedan percibir por otras actividades. Se financiaría con impuestos a la herencia, a la riqueza y el trabajo, y no se plantea como una sustituta de otros bienes de mérito (Van Parijs, 2008).

La elaboración de una evaluación económica de la renta básica de ciudadanía pasa por la valoración de los efectos potenciales que sobre la eficiencia económica puede generar. Si los beneficios de la implementación de la renta básica superan sus costos podría decirse que al menos, en un primer momento, la renta básica es eficiente. De ser eficiente, la sociedad no tendría que pagar ningún precio adicional por una mayor equidad. Las preguntas que surgen son las siguientes: ¿Cómo realizar la medición de los costos y beneficios? ¿Qué unidad utilizar? ¿Cómo medir la ganancia en libertad? Frente a estas preguntas surgen tres alternativas de solución.

Por una parte, podría resolverse la cuestión atendiendo a las mejoras que en el sentido de Pareto podría ofrecer la renta básica. La valoración se realizaría desde el punto de vista del uso óptimo de los recursos. En el contexto de las sociedades contemporáneas, se podría definir si bajo supuesto de existencia de la renta básica se conseguiría el pleno empleo. Sin embargo, esta postura deja de lado la valoración de los procesos de redistribución y termina por asociar la eficiencia al pleno empleo y no a la eliminación de la pobreza. La segunda alternativa consistiría en preguntarse si la renta básica sería menos costosa que los programas actualmente implementados para combatir la pobreza y si ofrece al menos los mismos resultados. Desde esta óptica se realizaría una evaluación económica de los programas públicos de la lucha contra la pobreza y se compararían con los impactos generados por la renta básica. Finalmente podría pensarse en valorar el carácter eficiente de la renta básica en términos de sus efectos sobre el crecimiento económico: ¿Favorecería un programa de renta básica el aumento de la riqueza social con que se financia la propia renta básica?

Pinilla (2004) ofrece una respuesta a cada alternativa de valoración de una renta básica eficiente y concluye que, además de brindar una posibilidad de mayor flexibilidad en los mercados laborales, generaría un impulso adecuado al crecimiento económico y resultaría ser un complemento necesario para otros programas de la política social debido a su intención de atacar la injusticia de la explotación. En

9 Los bienes de mérito son entendidos “como aquellos que se merece la gente por el solo hecho de ser seres humanos y, por tanto, su satisfacción no puede estar sujeta a la dinámica del crecimiento económico, ni depender de su contribución al mismo (...) Los bienes de mérito son universales y el Estado y la sociedad deben garantizar su provisión, puesto que quienes estén privados de ellos encuentran serias limitaciones para desarrollar sus capacidades. Estos bienes son convenidos socialmente y se expresan en el contrato social que, por excelencia, es la Carta Constitucional: libertad, justicia, seguridad, educación, salud y nutrición, pues sin ellos no pueden desarrollar sus capacidades” (Corredor, 2010: 67).

últimas, la renta básica podría ser considerada como una propuesta clave para la renovación del Estado de bienestar:

(...) podríamos mejorar la eficacia del Estado de bienestar y reducir sus efectos indeseables mediante la garantía de una renta básica de ciudadanía. Dicho de otro modo, la garantía de la renta básica podría mejorar los niveles actuales de protección social y, al mismo tiempo, podría promover una producción económica más eficiente, saneada y estable (Pinilla, 2004: 9).

En cuanto a la eficiencia en el sentido de Pareto, la implementación de una renta básica de ciudadanía podría estar acompañada por la minimización de las distorsiones y rigideces que impiden un funcionamiento óptimo de los mercados laborales y, por esta vía, garantizar el pleno empleo voluntario. Así, la renta básica de ciudadanía no constituye un subsidio al desempleo; por el contrario, es un subsidio al empleo. En materia de programas eficientes de política social, la renta básica de ciudadanía actuaría como un complemento adecuado que garantizaría el fin de la explotación y el incremento de la libertad económica. Resulta importante resaltar, entonces, el carácter complementario y nunca sustituto de la renta básica en el espectro más amplio de la política social:

Los problemas de pobreza y exclusión social no son sólo un problema de escasez de renta, por lo que la renta básica no puede plantearse como una alternativa a todos los programas que contribuyen a una mayor equidad como la prestación universal de servicios de educación y sanidad públicos. La renta básica es un programa alternativo a los programas sociales cuyo contenido principal consiste en una prestación económica: subsidios al desempleo, pensiones (especialmente las no contributivas), programas de rentas mínimas, programas de empleo público ficticio (Pinilla, 2001: 164).

Desde el punto de vista del crecimiento económico, podrían esperarse, apelando a tesis keynesianas, aumentos relativos en el consumo y la inversión. No obstante, esta visión puede ser matizada dependiendo de la necesidad o no de crear nuevos impuestos, y del carácter progresivo o regresivo de los mismos.

Sobre esta base, la renta básica de ciudadanía se convierte en un factor clave para la transformación del Estado de bienestar tradicional y asegura, además, la consecución de las metas que habitualmente se le han impuesto al mismo:

(...) en el Estado de bienestar tradicional toda persona debe tener la oportunidad de trabajar para conseguir una renta que le permita vivir, por ello el Estado debe tratar de garantizar el pleno empleo. En cualquier caso, todos tienen derecho a vivir, y para las personas que no pueden trabajar el Estado debe procurar que todos tengan acceso a una renta mínima que le permita vivir. En

una sociedad con renta básica: toda persona tiene derecho a vivir y el Estado debe tratar de garantizar una renta básica suficiente para vivir. En cualquier caso, toda persona debe tener la oportunidad de trabajar para mejorar su renta, por ello el Estado debe procurar que todos tengan acceso al empleo” (Pinilla, 2004: 115).

EL Estado como empleador de última instancia, la política contra cíclica y la estabilidad de precios

Desde una perspectiva fuera de la economía convencional se ha planteado un tipo de política para enfrentar el desempleo que se conoce como Empleador de Última Instancia. Como lo plantea Hyman Minsky el papel del Estado es blindar a la población de los problemas asociados a la inseguridad económica. Así,

El principal instrumento para tal política es la creación de una demanda elástica infinita por trabajo con un piso o salario mínimo que no dependa de las expectativas a largo o corto plazo de los negocios. Dado que sólo el gobierno puede divorciar la oferta de empleo del beneficio por contratar trabajadores, la demanda elástica infinita por trabajo debe ser creada por el gobierno” (Minsky, 1986: 346).

La idea del Empleador de última instancia (ELR), *Buffer Stock* para el empleo (BSE) o Job Guarantee (JG), tiene una historia teórica que se remonta a la década de 1940. En ese momento, el economista Abba Lerner plantea la necesidad de presentar como meta de política macroeconómica el pleno empleo, la estabilidad de precios y un nivel de vida estándar decente. La idea del ELR busca alcanzar estas metas a través de la creación de una política fiscal activa que le permita a la sociedad enfrentar el problema del desempleo, pues “sin empleo y sin un ingreso asegurado, los ciudadanos son vulnerables a ideologías peligrosas, búsqueda de chivos expiatorios, y movimientos políticos antidemocráticos” (Forstater, 1999b: 2). También el premio Nobel de Economía William Vickrey plantea los riesgos que trae el desempleo, pues “reduce el producto total a ser distribuido; es el mejor equivalente al vandalismo, y cuando éste contribuye al crimen se convierte al equivalente de un incendio homicida” (Vickrey, 1996: 6). En otras palabras, con desempleo se tiene una alta probabilidad de tener una sociedad desestabilizada.

A finales de los años 90 la literatura sobre políticas de tipo ELR se relacionan con el cómo y el porqué se debe desarrollar una política de este tipo. Es así como en los trabajos de Warren Mosler (1997), L. Randall Wray (1997), William F. Mitchell y Martin J. Watts (1997) se presenta un esquema de cómo debe ser una política de empleo desde la perspectiva del ELR. En esta literatura se muestra el papel que juega

el Estado a la hora de “combatir” el desempleo sin causar ningún efecto adverso sobre la economía, garantizando que aquellas personas que estén dispuestas y sean capaces de trabajar y por algún motivo se encuentren desempleadas, puedan conseguir un trabajo a través del programa de ELR.

La idea esencial de un programa tipo ELR, plantea qué:

El gobierno puede garantizar un índice de desempleo de cero, que se traduciría en que todos quienes tengan la disposición, la voluntad y la capacidad de trabajar por el salario vigente podrán encontrar trabajo, y que sólo los que no tengan la disposición (ni la capacidad) para trabajar se quedarán sin empleo. Al mismo tiempo, al establecer este “salario vigente”, el gobierno proporcionará un ancla de precios para conferir mayor estabilidad de precios al sistema” (Wray, 1998: 296-297)¹⁰.

Esta idea define el trabajo como algo que va más allá del simple proceso de búsqueda de ganancias; y reconoce todas aquellas labores que la sociedad considere valiosas y que se deban recompensar. También plantea la idea de una política de ingresos que acompañe a los políticas de tipo ELR; es decir, una mayor cantidad de herramientas para combatir los problemas de ingresos que aquejan a la sociedad (Jackson, 1999).

Entre los trabajos que se podrían implementar para el *buffer* de empleo se tienen los siguientes¹¹:

- Supervisores de seguridad, para los alrededores de las escuelas públicas.
- Tutores para educación, con quienes se establecerían programas de alfabetismo en las comunidades.
- Supervisores de limpieza de las zonas donde se implementen los programas ELR, que podrían desarrollar tareas de reciclaje y cuidado de las zonas.
- Inspectores de seguridad ambiental y cuidadores de zonas ambientales protegidas.
- Acompañantes para adultos mayores.
- Restauradores de viviendas populares que brindarían apoyo al mejoramiento de las viviendas de personas de escasos recursos.
- Asistentes de guardería para niños a quienes se encargarían del cuidado de los niños de los trabajadores tanto de programas ELR como del sector privado.
- Asistentes de bibliotecas que como en el caso de los tutores se encargarían de incentivar y alfabetizar a la comunidad.
- Artistas comunitarios que se encargarían de proyectos comunitarios para celebración de eventos o el montaje de obras para las comunidades poco favorecidas.

10 El ‘salario vigente’ es el salario básico establecido por el gobierno en el programa ELR.

11 Wray (1997, 1998) propone un listado bastante amplio de tareas que podrían ser incorporadas en una política de ELR. Sin embargo, George Kadmos y Phillip O’Hara (2000), hacen hincapié en que los trabajos que se ofrezcan en esta política deben ser acordes a los nuevos tiempos (que aumenten el capital humano), pues si se ofrecen solamente trabajos de tipo social, estos trabajadores no serán deseados en la industria, por tanto se haría una ruptura entre el trabajo del sector privado y el sector público, lo cual no es deseable para aquellos que ingresen al programa ELR.

Además de estos trabajos es posible pensar en otras actividades que favorezcan al país como el arreglo de vías y mejora de la infraestructura física de las comunidades donde se establezcan los programas de *buffer* de empleo. Es decir, el gobierno puede plantear de forma creativa actividades para emplear a los beneficiarios de este tipo de programas.

Lo que se presenta con esta política fiscal activa es un gasto deficitario del gobierno que le permita controlar de manera efectiva el desempleo. Si bien la teoría tradicional presenta al déficit del gobierno como algo indeseable desde la idea del Sound Finance (Finanzas Sanas), casi siempre bajo la analogía del manejo del gobierno como el presupuesto de un hogar, los defensores del programa ELR insisten en que:

Los déficit se suman al ingreso neto disponible de los individuos, en la medida en que los desembolsos del gobierno que constituyen ingresos para los receptores superan lo que se restó del ingreso disponible en impuestos, tasas y otras obligaciones. Cuando se gasta, este poder de compra adicional genera mercados para la producción privada e induce a que los productores inviertan en capacidad de planta adicional, la cual forma parte de la herencia real que se trasmite al futuro (Vickrey, 1996: 302).

Entonces, los programas tipo ELR se plantean desde la idea de las Functional Finances (Finanzas Funcionales) propuestas por Lerner:

[que es una perspectiva en la que importa los efectos de las políticas y no las políticas en sí mismas, pues son simples medios. Así las finanzas funcionales no abogan por grandes déficits bajo cualquier circunstancia, sólo que no ve en un presupuesto equilibrado como intrínsecamente ‘bueno’ en sí mismo, independiente de su impacto en la economía (Forstater, 1999b: 7).

La ejecución de un programa tipo ELR debe tener presente los elementos ya mencionados anteriormente. Los elementos institucionales son de suma importancia, pues estos permitirán que el programa se desarrolle de una manera eficiente y sus resultados sean los mejores para la sociedad. Esto quiere decir que la planeación del modelo debe contar con los elementos suficientes para poder enfocar el programa a aquellos sectores, en el caso de no ser universal, que se quieran estimular. Por ejemplo, al ser un programa descentralizado permite que el programa se enfoque según la región y la población a tareas que son útiles y de gran beneficio para la sociedad. Esto es, aplicar la política de manera discrecional, buscando que su aplicación sea la más beneficiosa tanto para la sociedad (lugar de aplicación) y para los beneficiarios de los programas.

Otro aspecto importante es la fijación del salario que será pagado a los beneficiarios de este tipo de programas. Este salario debe ser el adecuado para cubrir las necesidades básicas pero no debe distanciarse de manera fuerte del salario mínimo vigente. La fijación de este elemento es muy importante pues puede causar malestar en la sociedad y los empresarios, esto porque, puede ser tomado como un salario “esclavista” o un desincentivo a trabajar en el sector privado. Este punto resulta ser clave a la hora de poner en marcha este tipo de programas.

Es preciso que a la hora de realizar el modelo el Estado tenga un sistema tributario fuerte. Esto no con el propósito de financiar sus gastos, como comúnmente se presenta en la teoría convencional, sino para reducir su propia obligación. Pues el gasto que realiza el gobierno es una decisión *ex ante*, mientras los impuestos a recaudar son una acción *ex post* (Parguez, 2008). Es decir, como ya se presentó anteriormente, el gobierno no presenta una restricción presupuestal para asumir el inicio de un programa de este tipo. Y la parte tributaria permite la disminución de obligaciones lo cual es conveniente para el gobierno.

Finalmente, desde el programa ELR se tiene además un mecanismo estabilizador de precios y contra cíclico. Se trata del NAIBER (Non-Accelerating Inflation *Buffer* Employment Ratio) presentado por Mitchell (2007) que se diferencia de la NAIRU en la manera en que se alcanza la estabilidad de precios, pues la primera lo logra manteniendo un *buffer* de empleo, mientras que la segunda basa la estabilidad de precios por medio de un *buffer* de desempleo, el cual se puede interpretar como una tasa de desempleo de macroequilibrio.

El funcionamiento de la NAIBER es simple si se tienen dos sectores de empleo. Por un lado el sector privado (A) donde el salario se establece por negociación entre los trabajadores y los empresarios, y por otro lado el *buffer* de empleo (B), en el cual el gobierno fija un salario, que sirve de ancla de precios a la estructura productiva del país, y define de la misma manera la estructura salarial del sector privado.

Cuando el sector A tiene espacio para recibir más trabajadores por un aumento en la demanda de su producción se verá un aumento relativo del salario del sector A frente al salario del sector B. Debido a que el sector A necesita más trabajadores, estos llegarán del sector B, es decir, salen del *buffer* de empleo hacia el sector privado. Pero para que el ELR sea un mecanismo efectivo para el control de la inflación se necesita que el tamaño del *buffer* no sea muy pequeño: es por esto que se tiene la tasa de *buffer* de empleo BER (por sus siglas en inglés). El papel del BER es similar a la tasa de desempleo óptimo para la NAIRU: establece una tasa de *buffer* de empleo que no acelera la inflación. Si en la economía el sector privado se contrae, entonces el tamaño de la BER aumenta, si en la economía el sector privado se expande, entonces el tamaño de la BER disminuye.

Este es el *role* contra cíclico que presenta una política tipo *buffer* de empleo o ELR. Si bien puede que el BER disminuya a tal punto que no sea efectivo en el control de precios, el gobierno deberá desincentivar la alta demanda pero sin incurrir a un aumento del desempleo como es el caso en un mundo con curva de Phillips.

Debido a que el programa ELR establece un salario fijo que sirve como ancla de precios, es fácil observar que su implementación no causa un aumento general y acelerado de precios (causado por aumentos salariales, por ejemplo). Por el contrario, permite establecer un salario de referencia (fijado por el gobierno) al que se contrataría a todos aquellos, dispuestos, capaces y con deseo de trabajar a este salario y que cuando el sector privado los requiera sean contratados al salario de mercado, abandonado así el *buffer* de empleo. Bajo ninguna forma se incentivaría un aumento general de precios, pues como se planteó anteriormente el salario que fija el gobierno sería en cualquier caso menor al que se paga en el sector privado.

Una evaluación macroeconómica de las políticas de subsidio al desempleo, renta básica y *buffer* de empleo publico

En este acápite se pretende hacer un análisis comparativo de las propuestas macroeconómicas para tratar el desempleo. En un modelo simple lineal se puede examinar la superioridad de las diferentes propuestas en relación a sus efectos sobre el producto, el empleo y el ingreso (Nell, 2000). Vale la pena anotar que existen algunos trabajos preliminares que sustentan la superioridad de sistema de *buffer* de empleo público frente a la propuesta de renta básica. Las ventajas se asocian esencialmente a su papel como estabilizador automático, su garantía para mantener el pleno empleo y su función como mecanismo de estabilización de precios.

La renta básica separa el derecho del ingreso de la actividad laboral, pero no garantiza el pleno empleo, mientras que puede constituirse en una fuente de demanda inflacionaria en la medida que no juega un papel contra cíclico y además puede generar incentivos a reducir la oferta laboral, hecho que no ocurre con el modelo del Estado como empleador de último recurso (Tcherneva y Wray, 2005; Mitchell y Watts, 2005, 2001; Watts 2002). De todos modos, se puede decir que cualquier sociedad civilizada, con un gobierno que conserve su soberanía monetaria, podría hacer una combinación óptima de medidas que le permitieran dar respuesta no sólo a los desempleados sino a aquellas personas que por su condición no pueden participar en el esquema ELR, pero que requieren asistencia del Estado.

El esquema formal se suscribe a una economía moderna de producción en masa. La evidencia muestra que la producción en el corto plazo presenta rendimientos constantes y que se puede considerar la productividad media del trabajo constante.

Se supone que la oferta de trabajo es homogénea y que los trabajadores gastan lo que ganan. Los beneficios se ahorran y se invierte en bienes de capital nuevos. A diferencia de los modelos neoclásicos, aquí se recurre a la función de utilización, la cual relaciona el nivel de empleo y el producto. La ecuación es simple: $Y = aN$, donde, Y es el producto y N es el nivel de empleo, a es la productividad media del trabajo que por ahora se considera constante. La demanda agregada se define como $D = C + I + G$, donde C es el gasto de consumo, I la inversión que se toma como una variable exógena y G es el gasto normal del gobierno nacional. En una economía sin subsidio al desempleo y sin gasto social, es evidente que $C = W = sN$, donde W es la masa salarial. Se supone que la oferta laboral es N_f y está fija en el corto plazo. El subsidio al desempleo y el *buffer* de empleo público actúan como estabilizadores automáticos, no así el sistema de ingreso básico.

Como lo resalta Nell:

La estabilización automática tiene significativas ventajas. No es necesario esperar que los hacedores de política se decidan a actuar. La política no necesita esperar una legislación del Congreso, o decisiones de las Cortes. La estabilización no depende del partido en el poder. No se sustenta en la frecuentemente débil y poco confiable efecto de la tasa de interés y la política monetaria. Los estabilizadores automáticos se expanden en la recesión y se contraen en el boom, así le proveen a la economía un mecanismo de autorregulación (Nell, 2000: 85-86).

El subsidio al desempleo es un esquema sencillo que le garantiza un ingreso de “ s ” a cada trabajador, mientras se encuentre buscando empleo en el sector privado, actúa realmente como una transferencia condicionada. Su expresión forma se puede escribir de la siguiente forma:

$$T = s(N_f - N)$$

Donde N es el empleo privado y $N_f - N$ el desempleo. La transferencia máxima se da cuando $N = 0$ y $T = sN_f$, a medida que aumenta el empleo privado (N), el subsidio al desempleo se reduce hasta que es igual a cero cuando $N_f = N$.

El esquema de *buffer* de empleo o sistema de ELR, garantiza una demanda de trabajo perfectamente elástica al salario fijado por el Estado. Se supone, para poder hacer comparaciones sencillas, que dicho salario es “ s ”. El Esquema formal es:

$$ELR = s(N_f - N)$$

Este es el gasto que hace el gobierno para garantizar el pleno empleo en cualquier instante en la economía. Los límites máximos y mínimos son los mismos que el esquema de subsidio al desempleo. Sin embargo, la diferencia es que ahora los trabajadores generan un producto útil a la sociedad. Dicho producto se denomina Y_{elr} . Se asume que la productividad del sistema ELR es menor que la del sector privado y por razones de simplicidad, el valor monetario del producto es igual a su coste salarial. Por tanto el producto nacional con ELR es el siguiente:

$$Y = aN + z(N_f - N)$$

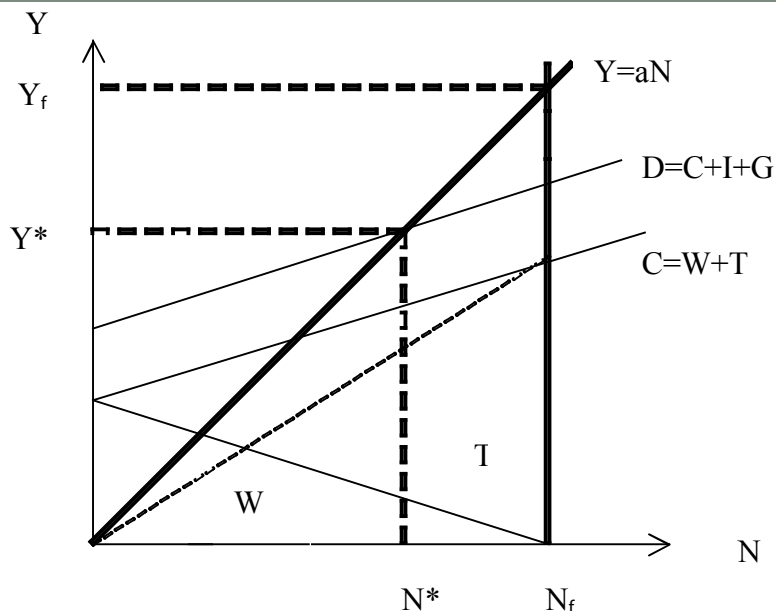
Donde, Y es el producto total, a la productividad del sector privado y z la del ELR, con $a > z$.

El mecanismo de ingreso básico universal garantiza una renta mínima a cada trabajador, independientemente de estar trabajando o no. Su formulación es muy simple:

$$IB = sN_f$$

En el Gráfico 2 se muestra la solución para el subsidio al desempleo:

GRÁFICO 2

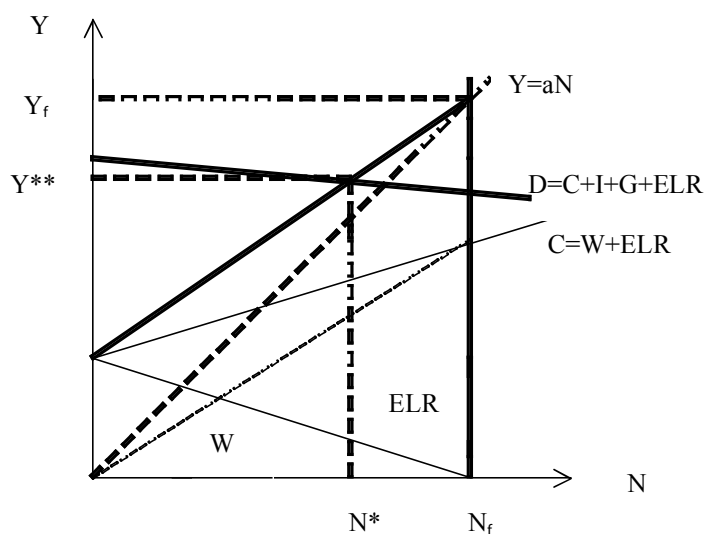


Fuente: Nell (2000).

El equilibrio macroeconómico se encuentra cuando la curva de demanda agregada (D) se cruza con la función de oferta, $Y=aN$. El nivel de empleo es N^* y el nivel de producto es Y^* . Existen $N_f - N^*$ desempleados, quienes reciben el subsidio estatal $T=s(N_f - N^*)$. El subsidio de desempleo alcanza su valor máximo cuando $N=0$ y $T=sN_f$, es decir, es una curva que parte del origen y decae uniformemente hasta cuando $N_f=N$ y $T=0$. La función del ingreso salarial es una función lineal que parte del origen y cuya pendiente es " s ". La función consumo se compone del gasto de la masa salarial y del consumo del subsidio al desempleo, por eso corresponde a la función continua.

El Gráfico 3 muestra la solución para el esquema de *buffer* de empleo público o sistema ELR. En este caso, cambian un poco las cosas. Ahora la función de utilización debe incorporar el producto del *buffer* de empleo, eso hace que la curva se desplace hacia arriba, partiendo de un valor positivo cuando $N=0$ y todos los trabajadores están en el sistema público. El esquema de *buffer* de empleo funciona como un estabilizador automático, por tanto en la medida que el sector privado está en boom, se reduce el empleo y el gasto en el sector ELR del gobierno, de igual manera, cuando la economía entra en una fase recesiva, los trabajadores despedidos entren al *buffer* de empleo y contribuyen a la provisión de bienes públicos que disfruta la sociedad. La diferencia con el esquema de subsidio al desempleo reside esencialmente en el desplazamiento de la función de utilización que determina el producto y en la función de demanda agregada, pues ahora el gobierno ve incrementado su gasto de G a $G+ELR$ en bienes y servicios que ofrece al sector privado en forma de su actividad normal y en la demanda de servicios generados en el sistema ELR.

GRÁFICO 3



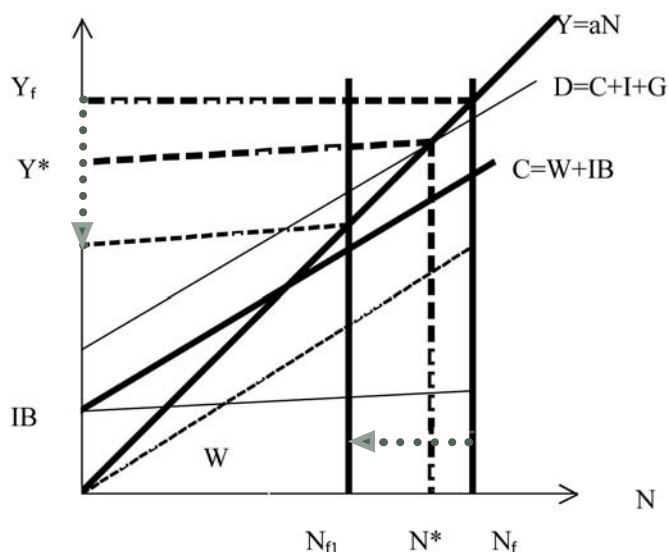
Fuente: Nell (2000).

Nell (2000) considera que se puede dar el caso que la función tenga pendiente negativa en la medida que los trabajadores pasan del sistema público al privado. El equilibrio macroeconómico se encuentra de la misma manera que en caso anterior, cuando la curva de oferta agregada y la demanda agregada se cruzan. El nivel de producto es Y^{**} y el nivel de empleo privado es N^* , la tasa de desempleo es igual a cero, efectivamente $N_f - N^* = ELR$.

El Gráfico 4 muestra la solución para el sistema de ingreso básico universal. La introducción de un ingreso básico universal tiene efectos macroeconómicos importantes. En primer lugar, como el gobierno le gira un cheque a cada uno de los trabajadores por una suma que les garantiza un consumo básico, sin importar si la persona está empleada, subempleada, desempleada o no hace parte de la oferta laboral, es probable que la oferta de trabajo se contraiga como lo señala la flecha punteada (••••) en el eje horizontal. Al mismo tiempo que se reduce la oferta laboral, el ingreso de pleno empleo también disminuye, pasando de Y_f a Y_{f1} , como se muestra con la flecha punteada (••••) en el eje vertical. De otro lado, la demanda agregada cruza la curva de oferta agregada a la derecha de la oferta N_{f1} , es decir, existe un exceso de demanda sobre la oferta, lo que podría desencadenar un proceso inflacionario.

Es claro que esta propuesta puede resultar inferior en términos de eficiencia macroeconómica a los esquemas del subsidio al desempleo y del *buffer* de empleo público.

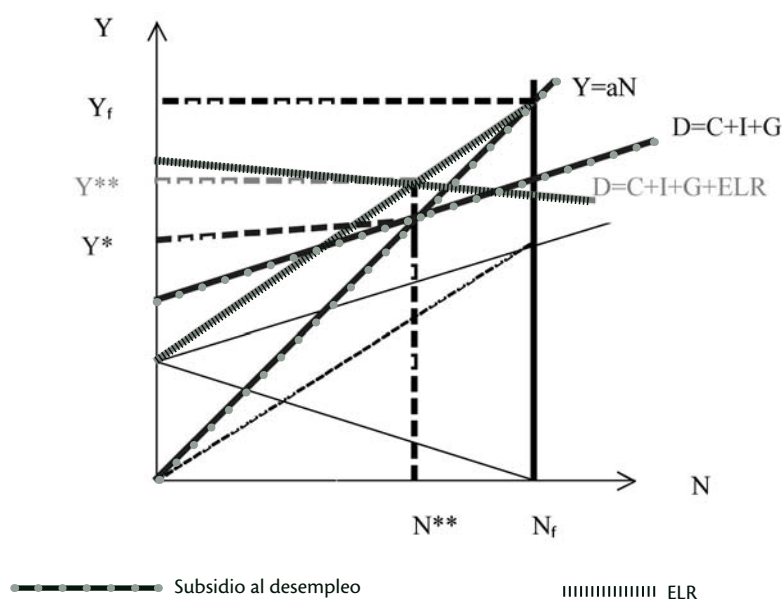
GRÁFICO 4



Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, si se observa con cuidado, los gráficos 1 y 2 se ha realizado sobre la base de que las variables garantizan que el nivel de empleo en los dos casos sea el mismo, sin embargo, el nivel de producto resulta superior en el sistema de ELR, lo que permite decir, por lo menos en este contexto, que un sistema de *buffer* de empleo público es un mejor estabilizador que el subsidio al desempleo ya que además de garantizar un ingreso básico a todos los trabajadores que no encuentra empleo en el sector privado, puede generar un nivel de producto más alto sin producir inflación (Gráfico 5).

GRÁFICO 5



Fuente: Nell (2000).

Los resultados aquí obtenidos son consistentes con los hallazgos presentados en otros estudios. Por ejemplo, Tcherneva (2007) también destaca las presiones inflacionarias que desencadenaría una renta básica de ciudadanía debido al menor volumen de producción que se generaría en el contexto de su implementación. De ahí concluye que la existencia de una renta básica de ciudadanía podría deteriorar el cuidado y sostenimiento del valor de la moneda debido a que la renta otorgada incondicionalmente a cada individuo no tendría un respaldo en valor; por el contrario, en el esquema de *buffer* de empleo, el Estado fija el precio de un bien (el trabajo) para anclar el valor de la moneda. Y al anclar el precio del trabajo evitaría la emergencia del denominado espiral salarios-precios. En otras palabras, al resolver el problema del desempleo disminuyendo la oferta de fuerza de trabajo, la renta básica de ciuda-

12 Esto a través de la promoción de actividades laborales orientadas hacia la sustentabilidad ambiental en el *buffer* público de empleo, pues es conocido el poco interés manifiesto del sector privado en este terreno. El modelo de *buffer* de empleo podría apoyar labores asociadas con la preservación, rehabilitación y renovación del medio ambiente (Tcherneva, 2007; Watts, 2002).

13 Siguiendo a Pineda (2010) una concepción amplia de trabajo se debe caracterizar por: 1. No restringir el trabajo a la producción o transformación material de los productos de la naturaleza y/o sus derivados. Se deben reconocer las dinámicas de producción inmaterial y simbólica, y el valor que reside en lo inmaterial. 2. Subrayar las dimensiones subjetivas, simbólicas, estéticas y culturales del trabajo, y no sólo comprenderlo desde la perspectiva de un esfuerzo físico con connotaciones económicas o técnicas. El trabajo constituye una actividad que genera identidades y permite la construcción de subjetividades. 3. Reconocer que la definición social de los límites entre “trabajo” y “no trabajo” se obtiene en el marco de relaciones sociales específicas. El significado y contenido de la categoría “trabajo” no está dada por el tipo de actividad, sino por un conjunto de relaciones sociales que le definen sus límites y alcances. Así, “Una concepción amplia de trabajo puede incluir entonces todas aquellas actividades humanas que dignifican a las personas, que requieren algún esfuerzo físico o mental, cuyo objeto de trabajo puede ser simbólico o material, que implica elementos subjetivos y culturales, y que como proceso social da lugar a identidades y sujetos históricos diversos, en relaciones de subordinación o solidaridad y significaciones que pueden otorgar o no valor social o riqueza, pero que contribuyen al desarrollo humano y de la sociedad” (Pineda, 2010: 3).

danía podría generar problemas de subutilización que desembocarían en dinámicas recesivas e inflacionarias que afectarían negativamente el nivel de vida.

[Bajo un modelo de renta básica probablemente habrá un incremento de los salarios bajos y de los trabajos de baja productividad en los que los empleadores tendrán pocos incentivos para reestructurar sus procesos a través de nueva inversión. En consecuencia, el incremento en los promedios de los estándares de vida declinará del mismo modo que la inversión y el desarrollo de habilidades productivas (Watts, 2002: 15).

Sin embargo, las dimensiones éticas y normativas de la renta básica de ciudadanía continúan siendo plenamente reconocidas, lo cual induce a pensar en una propuesta intermedia que acabe con la dicotomía entre las políticas que se concentran “únicamente en el ingreso” y aquellas que se concentran “únicamente en el empleo”. Todo en un contexto de sostenibilidad económica y sustentabilidad ambiental¹²:

La dicotomía entre las políticas que se concentran “únicamente en el ingreso” o “únicamente en el empleo” no es constructiva. Un sistema de protección social efectivo debe proveer, al mismo tiempo, una fuente de ingresos y una garantía de oportunidades laborales en actividades significativas y gratificantes individualmente. En una economía monetaria de producción, sin embargo, es importante vincular la provisión de ingresos a la participación en la comunidad de toda persona capaz de contribuir. De esta forma, la situación socioeconómica es mejorada a través de la creación de una política económicamente viable que estabilice el nivel de precios, y el ciclo económico, mientras asocia el significado de trabajo y libertad individual (Tcherneva, 2007: 25).

La conciliación entre las políticas de ingreso básico y las de pleno empleo (ELR) se efectuaría si: i) se asocia la provisión de un ingreso a un trabajo de servicio público, libremente elegido (e incluso, libremente creado por cada individuo) en la forma de un pago fijo por hora; ii) se ofrece un ingreso incondicional como apoyo para los jóvenes, los adultos mayores y las personas en condición de discapacidad; iii) se estructura un programa acorde con las condiciones ambientales apoyando labores de preservación, rehabilitación y renovación ambiental, y iv) se reconoce un concepto amplio de trabajo, más allá de sus connotaciones meramente técnicas y productivas¹³.

Todo ello reconociendo que la reciprocidad y la utilidad social de las labores desempeñadas bajo el sistema de *buffer* de empleo, son indispensables como principios básicos de solidaridad en el marco de un orden social más justo:

La inserción por el trabajo debe seguir siendo, en primer lugar, la piedra angular de toda lucha contra la exclusión. La pertenencia a la colectividad no implica únicamente que se ejerza un régimen de solidaridad. Más profundamente

aún, existe el principio de una utilidad recíproca que vincula a sus miembros. Más allá de cierto “derecho al ingreso” hay un “derecho a la utilidad”. Los hombres no combatieron por el derecho a ser alojados, vestidos y alimentados por un Estado providencia que velara paternalmente sobre las personas: lo hicieron en primer lugar por el derecho a vivir de su trabajo, de asociar su ingreso al reconocimiento de una función social. El contrato social general, por lo tanto, no puede disociarse completamente de los contratos particulares de trabajo. Por esta razón, hoy en día, para avanzar, es preciso comprometerse mucho más en el sentido de una reinención de la idea de derecho al trabajo que en la formación de un derecho al ingreso” (Rosanvallon, 2007: 123).

Finalmente, es importante reiterar las ventajas de esta alternativa de conciliación entre políticas de ingreso básico y pleno empleo en comparación con las denominadas *políticas activas de empleo*. En efecto, Warner (2000) insiste en que las políticas activas de empleo son simplemente políticas de distribución de un nivel de empleo dado en un contexto de supuesta escasez; por ello resultan insuficientes si la demanda de empleo no es lo suficientemente fuerte en la economía. Garay (2007) acepta este hecho y señala que:

Unas políticas activas más poderosas tampoco pueden resolver por sí solas el problema del desempleo, ya que éste también depende, y de manera fundamental, de la oferta de puestos de trabajo en el mercado. Además, la experiencia parece demostrar que las políticas activas funcionan sólo cuando los problemas de desempleo y desajuste del mercado laboral tienen un alcance limitado, en todo caso son más bien complementarias pero en absoluto suficientes en sí mismas. Es decir, unas políticas activas más eficientes son solamente un componente de una estrategia comprensiva e integral de políticas macro y microeconómicas para reducir sustancialmente el desempleo (Garay, 2007: 34).

Al establecer una demanda de empleo infinitamente elástica, el sistema de *buffer* de empleo trasciende el principio de escasez que condiciona y limita los alcances de las políticas activas de empleo. Por ello el sistema de *buffer* permitirá corregir de manera más eficaz los problemas del mercado laboral asociados a las ineficiencias en el proceso de búsqueda de empleo, la insuficiente dotación de capital humano o el *trade-off* inflación desempleo. Es decir, verdaderamente ofrecerá un espacio adecuado para asegurar la efectividad de las políticas activas de empleo.

Hasta este punto, se han cuestionado las teorías convencionales sobre el desempleo a través de los conceptos de *desempleo involuntario* y *pleno empleo*. Este debate ha servido para proponer un esquema de jerarquización de políticas en el que se resaltan las diferencias entre las *políticas de empleo*, las *políticas laborales* y las

políticas del mercado del trabajo. Se ha demostrado la superioridad analítica de las políticas de *buffer* de empleo en relación con los subsidio al desempleo y la renta básica de ciudadanía, y se han señalado alternativas y principios de política que permiten conciliar los objetivos y efectos macroeconómicos del sistema de *buffer* con las dimensiones éticas y normativas que sustentan el modelo de renta básica de ciudadanía; alternativas que trascienden, además, los límites propios de las políticas activas de empleo. Es momento, entonces, de pasar a las consideraciones prácticas de la propuesta de *buffer* de empleo para Colombia.

A continuación será presentado un conjunto de experiencias internacionales de implementación de la política de *buffer* de empleo. La idea es ilustrar la manera como cada país he intentado resolver los aspectos institucionales, presupuestales, de diseño y ejecución de la política. Todo ello para, en la última sección del documento, realizar una propuesta para Colombia que reduzca la tasa de desempleo del 11.8% al 4.3% en los próximos cuatro años.

Experiencias internacionales y enseñanzas para Colombia: ¿Dónde y cómo se han implementado políticas de *buffer* de empleo?

En la presente sección se presenta la experiencia internacional de la implementación de programas de *buffer* de empleo, que servirá de ejemplo para la elaboración de un plan de este tipo en Colombia. Serán analizados dos programas: el Plan Jefes de Hogar, y el National Rural Employment Guarantee Act. El primero se implantó en la República de Argentina, y el segundo en la India. El Plan Jefes de Hogar se encuentra bajo la coordinación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación desde el mes de abril de 2002. Por su parte, el programa National Rural Employment Guarantee Act (NREGA) fue establecido en 200 de los distritos de la India, en el año 2005. Se presentan estas dos experiencias porque se considera que cuentan con las características más importantes de un programa de *buffer* de empleo. También son tomadas como referencia porque han sido programas aplicados en países con características socioeconómicas similares a las que presenta Colombia. Sin embargo, el Cuadro 2 recoge otro conjunto de experiencias en que el gobierno ha decidido intervenir activamente en la creación de trabajo.

Para el caso de Argentina, es necesario indicar que antes del Plan Jefes de Hogar el gobierno argentino contaba con un programa llamado Trabajar, el cual era supervisado por el Banco Mundial desde la década de 1990. Trabajar se implementa debido a la crisis económica que sufre Argentina durante esa época, y por las consecuencias de su política monetaria de convertibilidad (dolarización), que para el año 1995 registró un pico en la tasa de desempleo cercano al 17%.

Cuadro 2
Experiencia internacional de creación de trabajos por el gobierno

País	Año	Descripción del programa
Argentina	2002 en adelante	Plan Jefes de Hogar: ofrecido a hogares con hijos menores de 18 años y hasta 20 horas de trabajo por semana.
Australia	1940-1970	Keynesian Commonwealth Employment Service: presentó un promedio de desempleo del 2%, en contraste con un desempleo de cerca de un 9% en 1990 y sobre el 4% para el 2008.
Bolivia	1986-1990	Fondo de Emergencia Social: participación de los beneficiarios en trabajos públicos y de infraestructura.
Botsuana	1980 en adelante	Labor-Based Relief Programme and Labor Intensive Rural Public Works Programme.
Chile	1975-1987	El programa mínimo de empleo fue un programa de trabajos públicos desarrollados para combatir un desempleo del 30% y con una tasa de empleo del 13%.
Corea	1997-1998	Plan maestro para enfrentar el desempleo: programa de trabajos públicos de emergencia para trabajadores poco calificados después de la crisis de Asia del Este.
Estados Unidos	1933-1936	New Deal.
Francia	Conceptualizado en 1984, puesto a prueba en 2005	"Professional Transaction Contracts" primero propuesto por Jacques Attali en 1984. Puesto a prueba empezando en seis distritos (2005) y está siendo actualmente evaluado y siendo oficialmente adoptado para toda la nación.
Gana	1988 en adelante	Programa de acción para mitigar los costos sociales de ajuste, involucrando ampliamente trabajo intensivo en construcción.
India	1972, 2005	Maharashtra Employment Guarantee Scheme: garantía de trabajo manual para cualquiera que aplique. National Rural Employment Guarantee Act: ofrece 100 días de empleo a familias rurales.
Indonesia	Relanzado en 1998	Padat Karya: programas que involucran la reducción de la pobreza y la creación de trabajos de emergencia como respuesta a la crisis Asiática; proyectos de infraestructura a pequeña escala.
Marruecos	Desde 1961	La Promotion Nationale ha sido exitosa operando por 45 años. El programa se enfoca en el desarrollo de comunidades rurales, provincias del Sahara y del sur, y ha tenido un aumento consistente anual en los días de trabajo.
México	1995 en adelante	Programa de Empleo Temporal: desarrollo comunitario a través del uso intensivo de trabajo no calificado para infraestructura social y productiva. Para el 2000, el programa había incrementado en un millón el número de beneficiarios.
Nepal	1989	Proyecto de desarrollo de irrigación de Dhaulagiri.
Perú	1991-1995	Programa de apoyo al ingreso temporal: un programa de trabajos públicos enfocados principalmente en las mujeres (en su momento empleó 500.000).

Sudáfrica	2004 en adelante	La expansión del programa de trabajos públicos busca la reorientación del gasto departamental existente para maximizar la creación de trabajos en medioambiente, infraestructura y sectores sociales.
Sri Lanka	1985 en adelante	National housing development authority: contrata a comunidades urbanas en el desarrollo de vivienda e infraestructura.
Suecia	1938-1970	Programa enfocado en la “socialización de la inversión” y ofreció una alternativa de bienestar por enfatizar el “derecho al trabajo” más que el “derecho al ingreso”. Las tasas de desempleo se mantuvieron por debajo del 3 por ciento, hasta finales de 1980, cuando el programa fue desmantelado.
Zambia	1991 en adelante	Unidad de micro proyectos dirigidos a los pobres centrado en el mantenimiento de la infraestructura existente.

Fuente: Papadimitriou (2007).

La organización administrativa de este programa es descentralizada; cada provincia o municipalidad de Argentina cuenta con total autonomía para decidir los proyectos que realizarán los beneficiarios del programa Jefes de Hogar. Estos proyectos son ejecutados a través de ONGs que conocen las necesidades de la comunidad. Cuando un proyecto es aceptado, las ONGs contactan a los beneficiarios del Plan Jefes de Hogar y les informan de sus labores en el proyecto. Toda esta información es recogida por los consejos municipales quienes a su vez rinden informes al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, quien finalmente cuenta con una base de datos de los proyectos realizados por los beneficiarios del programa. Esta base de datos se hace pública para aumentar la transparencia y reducir la corrupción (Wray, 2008: 27).

Como lo muestran los trabajos de Roca (2003), Wray y Tcherneva (2005) y Daniel Kostzer (2008), los resultados que se obtuvieron en Argentina con la aplicación de este programa son muy favorables en materia política y de desarrollo económico y social. Una de los resultados más positivos es la gran participación de las mujeres en este plan, pues para el 2006 el 71% de los beneficiarios eran mujeres, y dentro de este porcentaje el 60% eran cabezas de hogar (Kostzer, 2008). La disminución de los índices de pobreza es también muy importante:

Después de sólo cuatro meses de la implementación de Jefes en abril de 2002, las tasas de indigencia entre los hogares participantes habían caído en casi un 25% y entre individuos por más de un 18% (...) La reducción en la pobreza ha sido negligente en gran parte porque el programa restringe la participación a los jefes de hogar y porque el ingreso que da está por debajo de la línea de pobreza oficial (Wray y Tcherneva, 2005:5-6).

En cuanto al desempleo, los efectos del programa a un año de haber sido aplicado fueron muy favorables: para el mes de mayo de 2002 la tasa de desempleo registraba un 21.5%, y para el mismo mes del año 2003 la tasa disminuyó a un 15.6%. Y para el año 2005 se registró una tasa de desempleo de 14.8% con un cambio en la metodología de medición, lo cual hace a estas series incomparables, pero según los cálculos de los investigadores, siguiendo la metodología antigua, la tasa de desempleo habría alcanzado el 12% (Wray y Tcherneva, 2005). La implementación de este tipo de programas no causó un aumento general en los índices de precios, y se muestra que su ejecución ha tenido un efecto multiplicador de tipo keynesiano en el ingreso del país. Los cálculos del multiplicador lo sitúan en un 2.57¹⁴, como lo muestran Wray y Tcherneva:

Con un multiplicador de un 2.57, el impacto de 150 pesos por persona por mes para 1.800.000 millones de personas (el número de beneficiarios en el momento de estos cálculos), la adición anual al PIB es calculada en 8.327.000.000 de pesos, lo cual representa un 2.49% del PIB (Wray y Tcherneva, 2005: 10).

¿Cuánto fue el gasto presupuestal de Argentina para iniciar la aplicación del programa? Como lo muestra el Cuadro 3, para financiar el Plan Jefes de Hogar Argentina utilizó el 1% del PIB, y un 4.9% del presupuesto nacional (Kostzer, 2008, p. 18).

Cuadro 3

Gasto presupuestal para ejecución del Plan Jefes de Hogar

	Millones de \$	%
Presupuesto nacional total	61.758,5	100.0
Total Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	9.705,8	15.7
Programas de empleo	3.722,4	6.0
Plan Jefes de Hogar	3.055,7	4.9

Fuente: Kostzer (2008).

Es posible observar que a pesar de utilizar una parte tan pequeña del PIB en la aplicación del programa, éste benefició a un 5% de la población en Argentina (Wray y Tcherneva, 2005). En un análisis contra factual se puede pensar que si el programa hubiese tenido una mayor asignación de recursos para su funcionamiento, quizá los resultados hubieran sido mucho más fuertes, y el cubrimiento mucho mayor. También se observa que no se presentó ninguna dificultad en el financiamiento del programa. Esta es una crítica constante a los programas tipo ELR pues se supone

14 En el apéndice II del trabajo de Wray y Tcherneva (2005) se presenta la metodología mediante la cual se halla este multiplicador.

una dificultad en su financiamiento y un problema para las finanzas del país que implante este tipo de políticas¹⁵.

Para el caso de la India, el programa National Rural Employment Guarantee Act (NREGA) pretende fortalecer la demanda de empleo por parte del Estado en el sector rural, caracterizado por grandes problemas de desempleo, distribución del ingreso y pobreza. Sin embargo, el NREGA “va más allá de la reducción de la pobreza y reconoce el empleo como un derecho legal” (Chakraborty, 2007: 5). Son siete los aspectos fundamentales del programa:

- (i) garantizar un salario mínimo de empleo durante cien días en todos los años fiscales a los hogares rurales con miembros adultos preparados para hacer trabajo manual no calificado a una tasa salarial definida por el gobierno;
- (ii) creación de bienes durables y fortalecimiento de los recursos básicos de subsistencia de la población rural pobre será un objetivo importante del esquema (...);
- (iii) proveerá, tanto como sea posible, el entrenamiento y actualización de trabajadores capacitados y no capacitados;
- (iv) los salarios pueden ser pagados en efectivo, o en especie, o en ambos, siempre que al menos un cuarto del salarios serán pagados en efectivo solamente;
- (v) el empleo será suministrado dentro de un radio de cinco kilómetros de la aldea donde los beneficiarios residen en el momento de aplicación. En los casos en los que el empleo es suministrado fuera de este radio, debe ser suministrado dentro del bloque, y a los trabajadores se les deberá pagar el 10 por ciento del salario como un pago extra para cubrir gastos adicionales de transporte y sostenimiento;
- (vi) en los casos en el que el número de niños menores de seis años de edad que acompañan a las mujeres sean de cinco o más, las provisiones serán hechas para delegar en una mujer trabajadora el cuidado de los niños. La persona delegada para esto será pagada con el salario mínimo establecido;
- (vii) una porción de los salarios, no superior al 5%, puede ser deducida como una contribución a los esquemas de bienestar organizados para el beneficio de los trabajadores empleados en el programa, tales como seguro de salud, seguro de accidentes, prestaciones de supervivencia, prestaciones de maternidad, y sistemas de seguridad social (Chakraborty, 2007: 3).

Es claro, entonces, que el NREGA es limitado y no universal; y su financiación no es un tema fundamentalmente restrictivo: la incidencia en el presupuesto, como porcentaje del PIB, puede verse en el Cuadro 4 para los años 1996-2007.

Es posible concluir, entonces, que la aplicación de un programa tipo ELR, no es quimérico ni es tampoco irresponsable con las finanzas públicas. Son programas sostenibles si son diseñados correctamente bajo un esquema institucional claro y transparente, que evite problemas de corrupción y clientelismo. Además, no implica la sustitución de otros programas sociales; por el contrario, constituye un impor-

15 La experiencia de Argentina demuestra también que la implementación del programa no exige condiciones elevadas de estabilidad política, económica y social: “La temprana experiencia del programa Jefes muestra que un gran programa puede ser implementado rápidamente sin mayores problemas.(...) Más aún, la implementación fue lograda en condiciones menos que ideales: la inestabilidad económica, política y social era alta; las calles estuvieron literalmente colmadas de protestas, lo que forzó al gobierno a moverse rápidamente; la economía había colapsado, el desempleo estaba cerca del 20%, y el PIB había caído súbitamente, la inflación al consumidor subió al 40% mientras que los precios al productor crecían vertiginosamente al 125%, y la depreciación del peso fue mayor al 200%. Hay que admitir que la situación desesperada de la economía forzó al gobierno a entrar en acción, y vio en el programa Jefes como un último esfuerzo para restaurar la estabilidad” (Wray, 2008:31).

tante complemento. Estos problemas se pueden evitar si se establece un manejo institucional en el que el Estado no intervenga en la administración y asignación de beneficiarios. Así lo plantea Fadhel Kaboub para el caso de Túnez:

“Es importante resaltar que solamente los fondos para el programa deben ser manejados por el gobierno, pero el nivel micro de implementación de éste debe ser delegado a organizaciones sin ánimo de lucro, organizaciones no gubernamentales, y, cuando sea necesario, firmas privadas” (Kaboub, 2007:16).

Cuadro 4

Incidencia de la financiación de NREGA en el presupuesto como porcentaje del PIB 1996-2007

	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07
Gasto en Empleo Rural	0.24	0.23	0.21	0.19	0.13	0.20	0.40	0.37	0.23	0.33	0.33

Fuente: Chakraborty (2007).

Con esta iniciativa se evita la intervención directa del gobierno (cualquiera que sea su orientación política e ideológica) en la asignación y selección de los participantes en el programa de *buffer* de empleo. Sin embargo, debe subrayarse que los problemas de corrupción y clientelismo se presentan cuando este tipo de programas no se plantean como verdaderamente *universales*. Además se requiere un sistema de información óptimo para impedir que los beneficiarios puedan incurrir, por ejemplo, en doble contabilización.

Debe insistirse en el carácter descentralizado de este tipo de programas. Esto es importante pues cada comunidad conoce mejor que cualquiera sus necesidades y esto permite una mayor compenetración de las comunidades en la formulación y desarrollo del programa. Por esto, las organizaciones de las comunidades son las más indicadas para definir los trabajos sociales, de infraestructura, productivos, etc. que sean necesarios¹⁶. Es también necesario no incentivar la migración a centros urbanos través del establecimiento de diferencias salariales entre la parte urbana y rural. Por último, en la implementación de este tipo de programas es aconsejable la gradualidad pues la implementación de un programa ELR constituye un cambio profundo en la estructura laboral e institucional de todo el país (Kaboub, 2007).

16 Al presentar proyectos que pueden tener un alto impacto dentro de las comunidades, se está incentivando al mismo tiempo un alto compromiso de los beneficiarios hacia los proyectos, pues la mayoría de ellos pueden ser destinados a la mejora de la situación socioeconómica de la comunidad. Esta posibilidad hace que estos proyectos se lleven a cabo de forma efectiva y sin mayores contratiempos en su ejecución, pues de los beneficiarios depende la mejora de sus condiciones de vida.

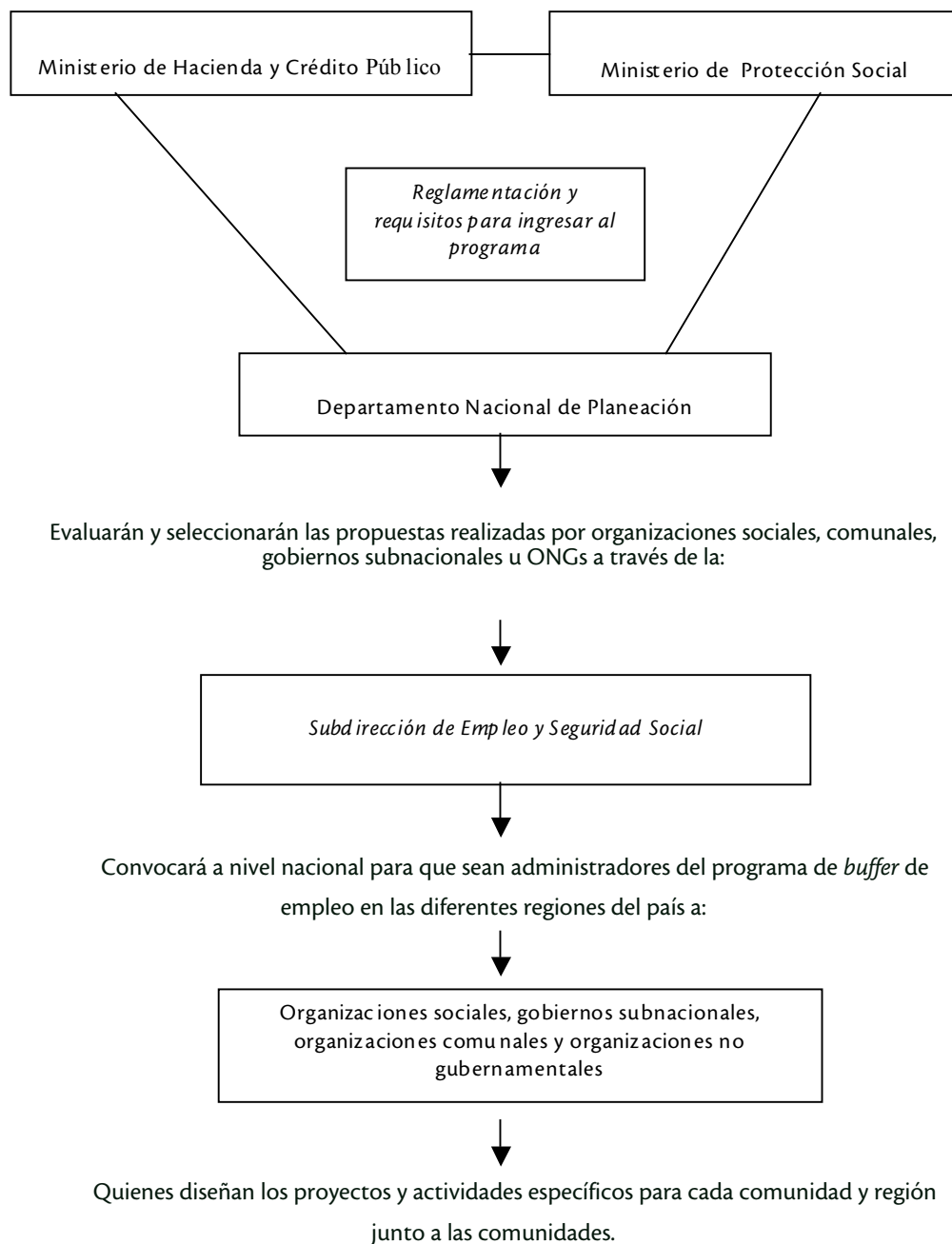
Las experiencias aquí señaladas permiten definir la estructura institucional que soportaría la propuesta para el caso colombiano. Por parte del Gobierno Nacional el proyecto estaría coordinado por tres entidades: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Protección Social y el Departamento Nacional de Planeación DNP. Estas entidades se encargarían de diseñar el reglamento para poder ser beneficiario del programa y serían responsables de las apropiaciones presupuestales para su financiamiento. Por medio del DNP se evaluarían los proyectos presentados por organizaciones sociales, organizaciones comunales, gobiernos subnacionales u organizaciones no gubernamentales que previamente se convocarían a nivel nacional para ser las administradoras directas del programa procurándoles también la asesoría técnica necesaria.

Por último estas asociaciones convocarán a las personas que cumplan con el perfil reglamentado por el gobierno para poder ser beneficiario del proyecto, y estas personas serán responsables ante las organizaciones sociales o instituciones involucradas en el programa. De esta forma se evita la corrupción y el clientelismo, pues como puede verse, la participación del gobierno será eminentemente técnica. El Diagrama 1 presenta el esquema institucional propuesto para Colombia. Como se muestra en el esquema, el programa podría implementarse de manera descentralizada. También queda claro que si bien el gobierno brindaría el presupuesto para llevar a cabo el programa, la intervención política dentro del mismo se minimizaría al contar con la participación de las organizaciones sociales, organizaciones comunales, gobiernos subnacionales u organizaciones no gubernamentales que estarían a cargo de los proyectos y actividades.

Los proyectos y actividades que realizarían los beneficiarios dependerán pues de las necesidades que se presenten en cada región, en cada comunidad y en cada época. No existirá un actor determinante o fundamental que concentre el poder de decisión en el programa. Se plantea una organización en red con acciones y potestades bien definidas.

DIAGRAMA 1

Esquema Institucional para el Programa de *buffer* de empleo para Colombia



Fuente: Elaboración propia.

Las experiencias presentadas en esta sección permiten también extraer las claves institucionales para la implementación adecuada del programa. Primero, el programa

debe diferenciar entre las regiones urbana y rural, tal y como se pudo constatar para los casos de Argentina e India. Segundo, el programa puede garantizar su transparencia a través de un buen manejo de las bases de datos sobre los beneficiarios. Tercero, es fundamental la descentralización de la administración del programa, tal como se realizó en Argentina. Cuarto, el trabajo en conjunto con los beneficiarios del programa para la presentación de propuestas y la creación de empleos para la comunidad, posibilitará conocer de mejor manera las necesidades primarias que presentan las regiones y las comunidades en el país.

La garantía de estos puntos y el diseño de un esquema de funcionamiento como el presentado, permitirá construir un programa que dará alivio al desempleo y que facilitará la integración de la comunidad en los procesos de desarrollo económico y social.

EL *BUFFER* DE EMPLEO PÚBLICO PARA COLOMBIA: UNA PROPUESTA DE POLÍTICA FISCAL CONTRA-CÍCLICA SOSTENIBLE

Como se anotaba en los acápites anteriores, el sistema de *buffer* de empleo público es un mecanismo fiscal que funciona como un estabilizador automático. Responde de manera flexible a los desbalances macro financieros de la economía. Cuando el sector privado presenta un exceso de ahorro sobre la inversión, el déficit fiscal permite compensar las deficiencias de demanda efectiva, mientras que la deuda pública aumenta la riqueza neta privada. Del mismo modo, cuando se presenta un exceso de inversión sobre el ahorro privado, las cuentas fiscales arrojan un superávit que contrarrestan las presiones inflacionarias.

En otras palabras, el *buffer* de empleo público es una especie de termostato que garantiza que el gasto global de la economía (privado y público) sea consistente con la oferta de bienes y servicios a un nivel de pleno empleo. El esquema es consistente con los principios de las “finanzas funcionales” según los cuales la política fiscal debe evaluarse por sus efectos y no por el apego incondicional a criterios arbitrarios y ad-hoc que predefinen valores sobre la deuda y el déficit sin tener en cuenta las condiciones por las que atraviesa la economía.

En Colombia, las propuestas gubernamentales van en la dirección contraria. La iniciativa de reforma constitucional que busca introducir el “derecho a la sostenibilidad fiscal” como “un derecho de todos los colombianos”, así como el mecanismo que supuestamente lo hace efectivo, la llamada regla fiscal son las dos caras de la misma moneda, el dogma de las finanzas sanas. Los promotores de la iniciativa no se toman la molestia de definir con precisión que entienden por “sostenibilidad

17 De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la regla fiscal propuesta para Colombia es la siguiente:

$$B_t = B^* + 0,3 Y_t + CCIP_t$$

Donde,

B_t : es el balance fiscal primario del Gobierno Nacional Central.

B^* : es el balance fiscal primario objetivo que hace sostenible la deuda en el mediano plazo.

Y_t : es la brecha del producto en la economía colombiana.

$CCIP_t$: es el componente cíclico de los ingresos petroleros del Gobierno Nacional Central.

De esta forma, la regla fiscal establece el nivel del balance fiscal primario que debe lograr la autoridad fiscal en cada momento del tiempo, una vez descontados los efectos del ciclo económico y de los ingresos petroleros sobre sus finanzas. "Así, se requerirá un mayor superávit (o menor déficit) cuando el crecimiento de la economía se ubique por encima de su nivel potencial y/o los ingresos petroleros estén por encima de su senda de largo plazo y, por el contrario, se permitirá un menor superávit (o mayor déficit) cuando el crecimiento de la economía se ubique por debajo de su nivel potencial y/o los ingresos petroleros estén por debajo de su senda de largo plazo" (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2010: 16). No obstante, las críticas a esta apuesta gubernamental han sido recurrentes: 1) por su claro carácter fiscalista, relacionado con el imperativo de mantener el calificativo de "buen deudor" sin prever alternativas de ajuste sobre los costos y el servicio de la deuda; 2) por el impulso que supone al proceso de reprimarización de la economía en un marco institucional que facilita la extracción de valor por parte del capital financiero internacional; 3) por la consolidación del proceso de federalismo fiscal que se ha emprendido con las reformas sucesivas al régimen de transferencias y con la exigencia de un mayor esfuerzo fiscal por parte de las entidades descentralizadas; 4) por el sostenimiento de la estabilidad macroeconómica como el imperativo único de la

fiscal". De hecho, al parecer todo se reduce a encontrar el santo grial de las finanzas públicas¹⁷.

El secreto del arca perdida es un supuesto nivel óptimo de deuda pública al cual se debe converger en el mediano y largo plazo. La regla fiscal obedece a dicho criterio. Desafortunadamente, en ninguno de los documentos puestos a discusión por parte del gobierno nacional se puede encontrar una derivación rigurosa y analíticamente sustentada del nivel óptimo de deuda pública para Colombia (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2010). Y la razón es sencilla: no existen. En verdad, los criterios que se encuentran en la literatura obedecen a asunciones normativas, es decir, arbitrarias.

"Así en la literatura la "sostenibilidad" es un concepto completamente vacío.

No existe una indicación a priori de porqué una razón de deuda constante sobre PIB es sostenible o porqué las razones que exceden 30% o 60% del PIB deberían ser insostenibles. En otras palabras, la cuestión decisiva, de cual razón de deuda un país debería alcanzar en el corto, mediano o largo plazo no es derivada desde ningún argumento teórico" (Bofinger, 1998).

En efecto, uno de los supuestos que se requieren para justificar la necesidad de generar superávit primarios intertemporalmente con el fin de reducir el saldo de la deuda pública o mantenerla constante es que la tasa de interés real sea mayor que la tasa de crecimiento económico ($r > g$). Sin embargo, dicho resultado no surge necesariamente de la mejor teoría económica convencional. En el modelo de crecimiento de Solow, se puede mostrar que si existe un exceso de ahorro, la tasa de interés en el largo plazo es menor que la tasa de crecimiento económico. El mismo resultado se obtiene de modelos de optimización y crecimiento de generaciones traslapadas. En este contexto, no existe problema de sostenibilidad fiscal, el mero crecimiento paga las obligaciones financieras del gobierno sin la necesidad de generar superávit primarios.

Los modelos de crecimiento endógeno tampoco ayudan mucho, pues en ellos, la tasa de interés real se determina exógenamente en el sistema, por ejemplo cuando los rendimientos del capital son constantes (modelo AK) o si se presentan externalidades que eliminan los rendimientos decrecientes a nivel agregado. En estos casos, se puede presentar que la tasa de interés real sea menor que la tasa de crecimiento de la economía, por tanto, para recuperar la relación que justifica la regla fiscal del gobierno deberíamos reducir la tasa de ahorro y la tasa de crecimiento del PIB, una política que no suena muy razonable (Aspromourgos, Rees and White, 2010). Así las cosas, el supuesto implícito que hace el Comité Interinstitucional (2010) no solo es arbitrario sino que carece de fundamentación en la literatura económica convencional.

política monetaria (a través del mantenimiento de una inflación baja y estable) y de la política fiscal (a través del sostenimiento del equilibrio fiscal y la eventual sostenibilidad de la deuda), y 5) por la innegable restricción que impone sobre el ejercicio de los derechos económicos y sociales de los colombianos. Para profundizar en este análisis crítico ver el documento titulado “Aspectos críticos de la regla fiscal para Colombia: fiscalismo, fundamentalismo financiero y límites al ejercicio de los derechos”, elaborado por el Observatorio Nacional de Paz y disponible en www.observapaz.org.

De hecho, se puede mostrar que si se presentan los conocidos efectos de reversión de técnicas, la tasa de interés real que permite elegir la técnica que maximiza el consumo per cápita puede ser menor que la tasa de crecimiento del PIB. “En otras palabras, la diferencia entre g y r no puede tomarse como medida de la ineficiencia” (Nuti, 1970). Todos estos aspectos centrales para el análisis de la sostenibilidad son ignorados en los documentos oficiales. Dice el Ministerio de Hacienda (2010):

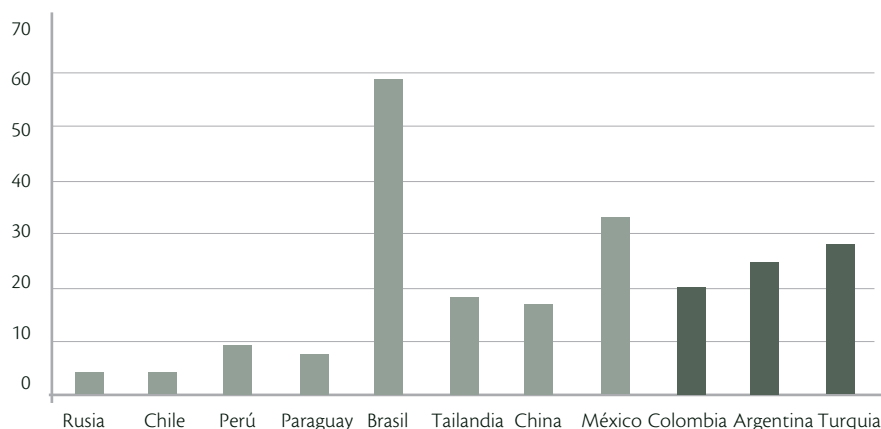
La regla fiscal establece un balance primario que permitirá reducir progresivamente la deuda del Gobierno Nacional desde el nivel de 39,4% del PIB proyectado para 2010 a uno de 28,4% del PIB en el año 2020. Para que esto sea posible se requiere que en el transcurso de la próxima década se alcance, en promedio por año, un superávit primario de 1,3% del PIB. Teniendo en cuenta los nuevos compromisos de gasto derivados de las sentencias de la Corte Constitucional en materia de salud y desplazados, que se suman a las obligaciones de gasto relacionadas con pensiones y transferencias territoriales, se consideró prudente incorporar un período de transición entre 2011 y 2015, durante el cual hay menor exigencia sobre este indicador (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2010: 15).

La cifra discutible y problemática, por supuesto, es el dato de la deuda pública para el año 2020. Según los técnicos, el saldo de deuda óptima para el Gobierno Nacional neta de activos financieros es de 28.4%. Sin embargo, dicho resultado no surge de ningún ejercicio de optimización rigurosa, esto es, donde se defina con claridad los objetivos de la función de bienestar y las restricciones que enfrentan las autoridades con el objeto de obtener las trayectorias de la deuda. El criterio que utilizan los técnicos del Comité interinstitucional es completamente arbitrario. Según ellos, la deuda pública óptima colombiana debe alcanzar niveles que le garanticen el grado de inversión otorgado por las calificadoras de riesgo en el mercado de capitales.

Para ello, seleccionan un grupo de países con y sin grado de inversión. Observan los autores que los países que gozan de grado de inversión son los que redujeron su stock de deuda de manera importante entre 2003 y 2008. Sin embargo, pasan de manera rápida y sin mayores explicaciones el hecho significativo de que la mayor reducción ocurrió en los saldos de la deuda externa. Este punto es crucial, pues efectivamente, las obligaciones en moneda extranjera pueden comprometer la solvencia del gobierno, lo que no es el caso con la deuda interna emitida en moneda nacional por parte de un gobierno soberano. Efectivamente, como se muestra en la Gráfica 6, el grado de inversión no tiene ninguna relación sistemática con el saldo de deuda interna de los países de la muestra que se detallan en el estudio.

GRÁFICO 6

Deuda interna del Gobierno Nacional. 2008



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010). Se obtuvo la deuda interna de restar la deuda total en 2008 de la deuda externa en 2008. Los países que se muestran con el color claro carecen de grado de inversión en 2008.

Los tres países que no tienen grado de inversión para 2008 (Colombia, Turquía y Argentina), tenían una deuda interna en moneda nacional similar a países como Tailandia, China y México que son economías premiadas por las calificadoras de riesgo; incluso, sus saldos de deuda están muy por debajo de los registrados para Brasil, en algo más de 20 puntos porcentuales. En este orden de ideas, lo que sugieren los datos es que economías como la colombiana debería realizar una operación financiera menos complicada intertemporalmente. Lo que se requiere es realizar un swap de deuda, es decir, sustituir deuda en moneda extranjera por obligaciones en moneda nacional, lo que reduciría la exposición externa del sector público, pero ello no exige necesariamente reducir el saldo de deuda del GNC para garantizar la sostenibilidad de la política fiscal.

Sorprende que los técnicos del Comité interinstitucional (2010) no mencionen el importante trabajo de Rogoff y Reinhart (2010) donde se presenta por primera vez un estudio empírico sistemático de las relaciones entre la deuda pública, el crecimiento económico y la inflación para 44 países en un horizonte de dos siglos.

Los autores muestran que no se evidencia una relación negativa significativa entre los saldos de deuda pública y el crecimiento para saldos menores de 90%. Dicho umbral es similar para los países ricos y las llamadas economías emergentes. Cuando se incorpora en el análisis la deuda externa, se encuentra que la tasa de crecimiento promedio se reduce significativamente después de que el saldo de deuda supera 60% del PIB para los países emergentes, es decir, que los problemas comienzan

cuando un país en desarrollo prefiere endeudarse en una divisa extranjera en lugar de aprovechar su capacidad para emitir obligaciones en su propia moneda.

Por último, los documentos del gobierno simplifican el “problema de la sostenibilidad” al reducirlo a disminuir el valor del numerador del indicador, es decir, lo importante es generar superávit primarios para bajar los niveles de la deuda sin considerar los efectos de dicha política sobre la demanda y la trayectoria del crecimiento del ingreso en el mediano y largo plazo. De hecho, todos los análisis toman como dada la trayectoria del PIB como si no fuera afectada por las políticas de gasto y los déficit fiscales.

Esta no es la única manera de ver el problema. Domar (1944) definió “el problema de la carga de la deuda como un problema de la expansión del ingreso nacional”. En el dilema de la sostenibilidad el denominador cuenta y cuenta más de lo que comúnmente se dice en los círculos convencionales. En efecto, si la economía está restringida por la demanda y el gasto público afecta la tasa de crecimiento de la economía en el largo plazo, ya sea porque permite que las empresas mejoren sus expectativas de rendimiento vía mayores ventas o porque el gasto del gobierno mejora la rentabilidad del capital, se puede mostrar que políticas expansivas fiscales pueden arrojar trayectorias decrecientes de la deuda pública como proporción del PIB. En conclusión, políticas de gasto deficitario pueden ser sostenibles, mientras que ajustes continuos como el propuesto en la regla fiscal pueden terminar en el resultado contrario, deteriorando el indicador de deuda pública, sencillamente porque las políticas de austeridad fiscal terminan por ralentizar el ritmo de crecimiento de la economía en el largo plazo (Sardoni, 2009; Ciccone, 2009).

En la propuesta del nuevo articulado se lee: “La sostenibilidad fiscal es indispensable para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho. Por lo tanto, es un derecho de todos y es deber de todas las ramas y órganos del poder público colaborar armónicamente, dentro de sus competencias, para hacerla efectiva” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2010b: 1). De aprobarse este enunciado, se podría pensar que el gobierno nacional y el Banco de la República conjuntamente deben contribuir a la sostenibilidad fiscal, entendida como una situación donde existe pleno empleo y estabilidad de precios, sin que se presenten trayectorias explosivas de la deuda pública.

Más aún, dentro del esquema presentado por la regla fiscal para Colombia, un aumento del producto efectivo por encima del producto potencial reduciría el desempleo por debajo de su tasa natural, lo cual generaría inflación (Bernanke y Mishkin, 1997). En ese momento se emprendería el ajuste fiscal contractivo para contener la inflación, apoyar la labor estabilizadora del Banco de la República y llevar la tasa de desempleo a su nivel “natural”. Los cálculos realizados para Colombia señalan que

esa tasa natural de desempleo asciende, en promedio, al 10%. Es decir, desde la regla fiscal se acepta que el desempleo en Colombia siempre debe estar en dos dígitos para garantizar la consecución de las metas de inflación o, si se quiere obtener la estabilidad de precios y avanzar en la reducción de las tasas de desempleo, la única salida es la mayor flexibilización (precarización) de los mercados laborales, pues se asume que la tasa natural de desempleo aumenta cuando los mercados laborales no son “maduros”; es decir, cuando no recrean a las condiciones básicas de un mercado competitivo (Artus y Muet, 1999).

Aunque Sarmiento (2010), Rincón (2010) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010) insisten en las bondades contracíclicas de la regla de fiscal, sus alcances efectivos son verdaderamente limitados. En efecto, las tesis que brindan sustento a la regla de política continúan muy cercanas a la idea establecida por el “equivalente ricardiano”, según el cual la política fiscal no genera efectos reales sobre la economía¹⁸. La regla de política también evalúa la política fiscal en términos de sostenibilidad y no de solvencia, y sigue tomando como único indicador de la política contracíclica las variaciones en el Producto Interno Bruto PIB y no el nivel de empleo de la economía. Avances teóricos recientes –generados también al interior de la ortodoxia– han desestimado por completo el equivalente ricardiano, han tomado como referente la solvencia fiscal y han definido como indicador de política contracíclica el fortalecimiento de la demanda agregada (como medio para la creación indirecta de empleo) o el aseguramiento del pleno empleo (a través de la creación directa de empleo por parte del Estado) (Tcherneva, 2008).

La verdadera función del Gobierno consiste en diseñar un instrumento como el *buffer* de empleo que le garantice el derecho al trabajo a cualquier persona que esté dispuesta y en condiciones de contribuir con su esfuerzo laboral a la riqueza social. El Banco Central debería fijar la tasa de interés a la tasa justa, es decir, igual a la tasa de crecimiento de la productividad, ello permite resolver de tajo el problema de sostenibilidad, pues cuando $r=g$, la deuda pública no es un problema ya que la economía podría funcionar con déficit fiscales sin que ello degenera en trayectorias explosivas de las obligaciones del Estado. La inflación de costos estaría controlada ya que el salario de enganche del Estado se fija en un nivel adecuado para no alterar las estructuras de remuneración del sector privado, lo que le provee a la economía de un ancla antiinflacionaria. De otro lado, las presiones inflacionarias de demanda se pueden manejar con cambios en los instrumentos fiscales como el gasto, los impuestos o la emisión de deuda pública. En otras palabras, la política macroeconómica se regiría por las reglas de las finanzas funcionales:

La hacienda funcional rechaza por completo las doctrinas tradicionales de la hacienda saneada y el principio de intentar equilibrar el presupuesto en un año solar o cualquier otro periodo arbitrario. En vez de eso prescribe: primero, el

18 La “equivalencia ricardiana” demuestra la supuesta la neutralidad de la política fiscal en términos de la generación de efectos reales y justifica, por lo tanto la imposición de reglas de política que “amarren” las manos de las autoridades económicas:“(…) bajo condiciones de plena certidumbre, información perfecta y mercados de capital perfectos, los individuos actuarán como si fueran a vivir para siempre y como si las futuras responsabilidades impositivas, que son inherentes a las obligaciones de la deuda pública fuesen plenamente capitalizadas en el momento de la emisión de la deuda, de modo que los efectos de la deuda sobre la conducta de los individuos serán idénticos a los que producirán los impuestos” (Ayala, 1997: 167).

ajuste del gasto global (incluyendo el estado) a fin de eliminar tanto el desempleo como la inflación, realizando gasto público cuando el gasto total sea demasiado bajo, imponiendo tributos cuando sea demasiado elevado; segundo, el ajuste de las tenencias en dinero y bonos del estado, mediante nuevo endeudamiento o amortización del mismo, en fin de conseguir aquel tipo de interés que dé como resultado el nivel de inversión deseable; y tercero, la emisión, atesoramiento y destrucción de dinero que sea precisa para llevar a término las dos primeras partes del programa” (Lerner, 1943).

De acuerdo al principio de los *estabilizadores automáticos*¹⁹ de la política fiscal, debería existir una relación inversa entre la tasa de desempleo y el déficit fiscal del gobierno. Durante los auges económicos, el desempleo se reduce y el gasto privado aumenta, lo que reduce las necesidades de desbalances del sector público. Por el contrario, cuando el gasto privado se contrae y se genera un exceso de ahorro sobre la inversión, el desempleo se dispara y por identidad macroeconómica el déficit fiscal aumenta. De este modo el balance negativo del gobierno establece un piso a la reducción de la demanda agregada. Sin embargo, el ajuste endógeno *automático* de las cuentas fiscales, gastos e ingresos, no necesariamente es suficiente para garantizar el pleno empleo con estabilidad de precios. Se requiere una política activa dirigida a compensar suficientemente los desequilibrios entre ahorro e inversión para evitar que la economía sucumba a periodos de desocupación altos y persistentes; es decir, se debe contar con un mecanismo que no sólo reaccione contraciclicamente sino que garantice una compensación en las magnitudes requeridas para mantener la demanda efectiva a niveles de pleno empleo sin presiones inflacionarias. Es esta la función que asumirá el *buffer* de empleo público para Colombia. En la Gráfica 7 se muestra evidencia al respecto.

Lo que se puede decir es que los datos confirman nuestras hipótesis; sin embargo, durante el periodo 1984-2009, la política fiscal y sus estabilizadores automáticos no han sido lo suficientemente eficaces para responder a los desequilibrios macroeconómicos. De hecho, la tasa de desempleo se ha mantenido en niveles altos independientemente del ciclo económico, pero tal vez lo más preocupante aún es la persistencia de tasas de desempleo de dos dígitos durante los últimos ocho años, cuando la economía vivió un verdadero boom económico y altas tasas de inversión. Mostrando, sin duda alguna, cambios importantes entre las relaciones y los parámetros estructurales de la economía, resumidos en la conocida Ley de Okun. Al parecer, en Colombia como en otros países de la región y del mundo dicha relación se ha roto, requiriendo de los hacedores de política de nuevas propuestas y alternativas para conjurar el problema. A nuestro parecer un *buffer* de empleo público es

19 Los estabilizadores automáticos son mecanismos que tienden a reducir la amplitud de las fluctuaciones económicas sin que exista ningún cambio en la política económica.

una de las políticas que podrían dar salida al dilema de la economía colombiana de crecimiento sin empleo.

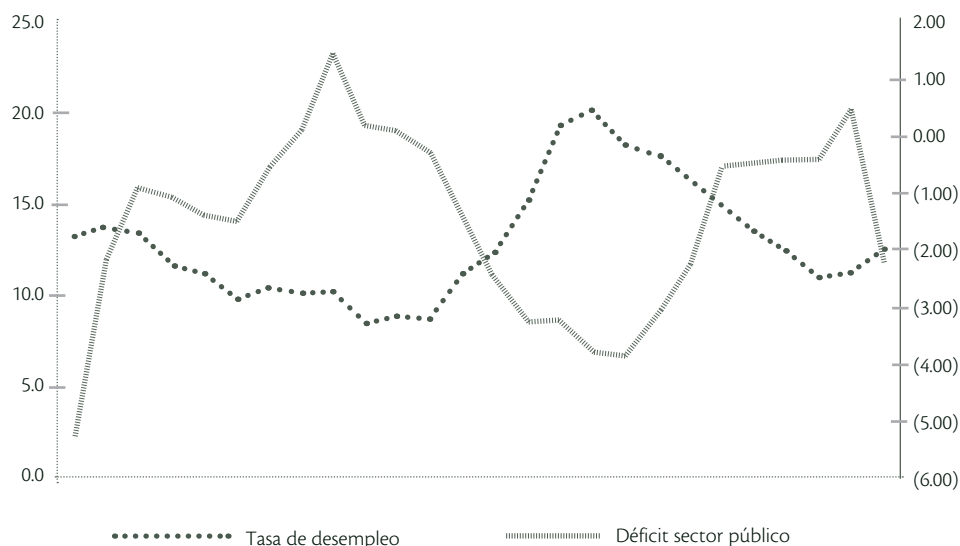
20 En la medida de lo posible, los empleos generados bajo el programa serán respetuosos de la normatividad relativa al derecho al trabajo. El marco normativo del derecho individual al trabajo, sus alcances y contenido, se fundamentan en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, las normas constitucionales de Colombia y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. También se relacionan con los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (que en virtud del Artículo 53 de la Constitución Política, hacen parte de la legislación interna cuando han sido ratificados por Colombia), y las recomendaciones realizadas por este mismo organismo y por la Defensoría del Pueblo (Molina, 2005).

21 Se sigue el esquema propuesto por Kaboub (2007) para Túnez.

22 De acuerdo con los resultados de las cifras de pobreza, indigencia y desigualdad presentados por la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad MESEP en abril de 2010, el valor promedio per cápita mensual de la línea de pobreza a nivel nacional es \$281.384. Si se asume una familia promedio (compuesta por cuatro integrantes) el valor de la línea de pobreza por familia ascendería a \$1.125.536. El programa de *buffer* de empleo para Colombia propone un salario de \$600.000, pues se asume que si trabajan el padre y la madre de familia los ingresos familiares serían de \$1.200.000 brutos. Es decir, se obtendría un ingreso que ubica a la familia por encima de la línea de pobreza. Con el fortalecimiento de los ingresos familiares se espera disminuir las tasas globales de participación y, por esta vía, reducir también la tasa de desempleo. Al respecto ver: Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (2010).

GRÁFICO 7

Déficit del sector público no financiero y tasa de desempleo



Fuente: DANE, Banco de la República.

La propuesta para implementar un *buffer* de empleo en Colombia sigue una estrategia gradual. Se propone reducir la tasa de desempleo de 11.8% a 4.6% de la PEA en cuatro años²⁰. El número de personas desempleadas en el horizonte de implementación de la política se mantiene constante, es decir, se asume que la creación de nuevos puestos de trabajo en el sector privado y público que no hace parte del *buffer* de empleo crece al ritmo necesario para cumplir con este supuesto²¹. Las personas clasificadas por el DANE como desempleados para agosto de 2010 fue de 2,564 millones de personas. El 22.9% de los cuales eran Jefes de Hogar, 587.000 personas. Es importante que esta población objetivo sea la prioridad del programa, ya que hace parte de la población de cesantes (2,196 millones) y su ingreso es la fuente principal del presupuesto familiar.

Durante los dos primeros años de funcionamiento del programa se ofrecerán vacantes para el total de desempleados que son Jefes de Hogar. El ingreso ofrecido por el *buffer* de empleo público será de \$600.000²² brutos de prestaciones sociales, es decir, de dicha suma se debe descontar las contribuciones a la seguridad social por parte del trabajador y del Estado. En lo que resta del periodo se incrementa el número de empleados hasta alcanzar 1,567 millones de personas. Esta dinámica

permite reducir el desempleo en un periodo de cuatro años a 4.6% de la PEA. En el Cuadro 5 se muestran los resultados.

Cuadro 5
Buffer de empleo en Colombia

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4
Número de participantes	391.427	782.853	1.174.280	1.565.707
Costo Bruto Anual del Buffer de empleo Millones de pesos	2.818.272	5.636.544	8.454.816	11.273.088
Efecto Multiplicador Millones de pesos	3.155.514	6.311.029	9.466.543	12.622.057
Efecto Multiplicador %PIB	0.6%	1.0%	1.4%	1.8%
Costo del Buffer de empleo % del PIB	0.5%	0.9%	1.3%	1.6%
Tasa de desempleo	10.0%	8.2%	6.4%	4.6%
Impuestos como % del PIB	0.05%	0.08%	0.11%	0.14%

Fuente: DANE. Cálculos propios. El multiplicador Keynesiano, $k=1/(1-c(1-t)+m)=1.53$. Los coeficientes se calcularon con datos anuales entre 2000 y 2009. $c=0.658$, $m=0.258$, $t=0.079$. c es la propensión media a consumir, m es la propensión media a importar, t es la tasa media tributaria.

23 El programa es perfectamente financiable en Colombia. Basta con eliminar los privilegios y exenciones tributarias ofrecidas por el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) a determinados sectores a través de los denominados "Contratos de Estabilidad Jurídica". De acuerdo con Perry (2010), dichas medidas no fueron efectivas para promover la inversión en Colombia y tienen un costo tributario que asciende 1.6% del PIB, sin incluir los beneficios otorgados a través del nuevo régimen de zonas francas. Este costo tributario es suficiente para financiar el programa de *buffer* de empleo para Colombia. Adicionalmente, Betancourt (2005) presenta una propuesta de reforma tributaria progresiva que "consiste en eliminar las exenciones por las cuales no tributan los dividendos y se deduce de la renta gravable la inversión de utilidades; gravar mediante un impuesto nacional, complementario al municipal, la riqueza representada en inmuebles rurales y urbanos y vehículos, y elevar la progresividad del impuesto de renta que recae sobre personas naturales" (Betancourt, 2005: 356). Dicha reforma representaría para el Gobierno Nacional Central un aumento en el recaudo cercano al 0.97 del PIB.

Adicionalmente, se estima el efecto multiplicador del sistema sobre el ingreso nacional y los ingresos tributarios nuevos que se pagan al Estado. Dichos efectos reducen, obviamente, el costo financiero del programa. El costo bruto del sistema en el primer año es de apenas 0.5% del PIB y termina en el cuarto año con 1.6% del PIB. Sin embargo, se deben descontar los efectos del multiplicador del gasto público sobre el ingreso que pasa de 0.6% del PIB en el primer año a 1.8% del PIB al final del periodo de implementación. El programa también le reporta ingresos tributarios adicionales al gobierno que pasan de 0.05% del PIB a 0.14% en el último año²³.

En conclusión, los costos financieros y los efectos sobre las finanzas de un *buffer* de empleo público no resultan ser problemáticos, todo lo contrario, al parecer el programa es perfectamente sostenible. Además es claro que existen otros aspectos que se deberían estimar como la reducción del crimen, la deserción estudiantil, los menores costos de salud, drogadicción y la valoración de bienes públicos ofrecidos por el sistema. Todo ello disminuye aún más los costos financieros netos de garantizar el pleno empleo en la economía colombiana. Por supuesto, podría presentarse un

aumento mucho mayor si por ejemplo los subempleados objetivos se ven incentivados por las condiciones laborales del sistema, el número no es despreciable, para agosto de 2010 esta población era de cerca de 2,38 millones de personas.

Sin embargo, más allá de la factibilidad económica y del impacto social de la propuesta aquí presentada, es importante resaltar su apuesta política y la ruptura que genera en relación con el modelo predominante de política social en Colombia. En efecto, los pueblos de América Latina sufren las consecuencias de la implementación de un modelo de política social residual y neoasistencialista. El carácter procíclico del gasto social, la desregulación y precarización de los mercados laborales, los subsidios focalizados a la demanda y la mercantilización de los derechos de los ciudadanos, constituyen el correlato de un modelo de protección social adecuado a las necesidades de fortalecimiento de los mercados financieros, la austeridad fiscal, la defensa de los derechos de propiedad y el fortalecimiento del clientelismo.

La denominada “lucha contra la pobreza extrema” resulta contradictoria y antagónica de la implementación de sistemas de protección social mutualistas y universalistas. El “manejo social del riesgo”, la “inversión en recursos humanos” y las “políticas de promoción social”, que han servido de base para múltiples programas sociales en Colombia (Familias en Acción, Acción Social, Familias Guardabosques, etc.), pronto han mostrado su poca idoneidad para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, y su falta de aliento para impulsar el tránsito hacia sociedades más justas e igualitarias.

Es por esto que el avance representado por la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales, constituye una mejora innegable hacia la consolidación de regímenes socioeconómicos más progresistas. Las nuevas condiciones económicas y sociales del mundo contemporáneo, así como las discusiones y avances que el neoliberalismo estimuló en el terreno de las teorías de la justicia, han configurado un espacio propicio para pensar el ejercicio de los derechos económicos y sociales desde una comprensión novedosa del trabajo que trasciende aquellas políticas de corte asistencial que se limitan a ubicar a los grupos poblacionales sobre mínimos universales que garantizan su reproducción biológica, pero que no aspiran a que sean los individuos y las colectividades quienes materialicen sus derechos de manera autónoma en un marco de mayor solidaridad social.

A diferencia de los sistemas asistenciales que prevalecen en Colombia, resulta imprescindible reconocer la política económica y social como la base fundamental para el ejercicio pleno de la ciudadanía, pero garantizando también, la participación política en los espacios institucionales definidos en las fases de formulación implementación y evaluación de las políticas de desarrollo. Asimismo, es fundamental enfatizar el principio de igualdad en las oportunidades como derecho-base del ciudadano, legitimado no sólo en términos de una más amplia justicia social, sino

también como pre-requisito para el buen funcionamiento de la sociedad. En este sentido, la mayor desigualdad, pobreza e inestabilidad surgidas de la mayor inseguridad económica, y las dinámicas de exclusión y marginación que le son subyacentes sólo pueden ser combatidas si se impulsan los cambios que en materia de política económica y social permitan avanzar hacia la garantía del pleno empleo y la configuración de una sociedad más justa.

Las políticas de empleo son constitutivas y constituyentes de la política social inspirada en los principios de la ciudadanía. Y aunque es innegable la necesidad de acuerdos sociales generales alrededor del tema del empleo, y el sector privado cobra una enorme importancia en este contexto, es el Estado el llamado a revertir las tendencias negativas observadas en el mundo del trabajo en los países del Sur. Adicionalmente, es necesario establecer responsabilidades claras y modelos de financiación consistentes con las dinámicas de descentralización y federalización que caracterizan a los países de América Latina. En países caracterizados por su diversidad geográfica, cultural, económica y social, las políticas de empleo deben ajustarse lo más posible a las especificidades de las regiones. Esto se garantiza cuando los procesos de descentralización y desconcentración del poder son acompañados de dinámicas estables de transferencias de recursos desde los gobiernos nacionales y, en la medida de lo posible, por la generación de recursos propios por parte de las entidades descentralizadas o federalizadas.

Adicionalmente, es necesario subrayar que los problemas observados en el mundo del trabajo de Colombia se corresponden con dinámicas asociadas a la debilidad en el poder negociador de los sindicatos, a su pérdida de representatividad y legitimidad, y a la clausura de canales de diálogo entre los empleadores, los empleados y los gobiernos. A pesar de las prescripciones y recomendaciones ofrecidas en términos de mejoramiento o reacondicionamiento de las políticas laborales, todos los análisis reiteran la necesidad de acudir a procesos de acuerdo y coordinación de actores públicos y privados para generar políticas de empleo. En definitiva, será imposible emprender políticas de pleno empleo si se considera que corresponde únicamente al mecanismo del mercado o a la responsabilidad individual ofrecer las posibilidades de corrección del desequilibrio estructural (desempleo, subempleo e informalidad). La solución al problema del desequilibrio estructural del mercado del trabajo y sus componentes posee, entonces, notables connotaciones económicas, políticas, sociales y culturales.

CONCLUSIÓN

El objetivo del presente documento fue mostrar que la garantía pública del pleno empleo y la estabilidad de precios son objetivos realizables en las economías mo-

dernas que conservan su soberanía monetaria y funcionan bajo tasas de cambio flexibles. El desempleo involuntario es el resultado de una “deficiencia crónica” de la demanda agregada, a causa de las externalidades negativas derivadas de las fallas de coordinación individual del gasto privado de los agentes. Por ello, el único que puede conjurar el desperdicio económico y los altos costos sociales de la desocupación o del desempleo disfrazado es el Estado.

El mecanismo propuesto, es el conocido *buffer* de empleo público o el Estado como Empleador de Último Recurso. Se muestra que el sustento conceptual y analítico de esta propuesta se encuentra en las seminales aportaciones de las escuelas de la moneda moderna y las finanzas funcionales, asociadas a la Universidad de Kansas City, el Instituto Levy, Hyman Minsky y Abba Lerner.

En un mundo con moneda soberana, en el cual el Estado no tiene el compromiso de redimir su deuda (moneda) a una tasa fija por una moneda mercancía o fiduciaria (oro o dólar), las restricciones de las llamadas “finanzas sanas” no son válidas²⁴. En efecto, la política fiscal no enfrenta restricciones financieras, el gobierno siempre puede saldar sus obligaciones en moneda nacional. Las llamadas reglas fiscales de equilibrio presupuestal o niveles de saldos de la deuda pública predefinidos son simples auto restricciones políticas bajo dicho arreglo institucional. En este sentido, el gobierno puede garantizar el pleno empleo, contratando a toda persona que desea trabajar al salario fijado por el *buffer* de empleo, sin que ello amenace la solvencia y las metas de inflación. La única restricción que limita la acción pública es real, es decir, una vez la economía alcance el pleno empleo -ausencia de desempleo involuntario-, no existe necesidad de realizar un mayor gasto público. Como lo expresó Abba Lerner (1951):

1. El Estado mantendrá en todo momento el adecuado volumen de gasto en el sistema. Si no hay gasto suficiente, lo que provoca un desempleo excesivo, el Estado aumentará aquel disminuyendo los impuestos, ampliando sus gastos, o con ambas medidas a la vez. Si el gasto fuera excesivo, de forma que haya inflación, el Estado reducirá el gasto limitando sus gastos, aumentando los impuestos o con ambas medidas. 2. El Estado mantendrá el tipo de interés que conduzca al óptimo nivel de inversión, tomando dinero prestado cuando el tipo de interés sea demasiado bajo, y prestando dinero (amortizando préstamos) cuando el tipo de interés sea demasiado alto. 3. Si cualquiera de las dos primeras reglas se encuentra en contradicción con los principios de una hacienda sana, de equilibrio de presupuesto o limitación de la deuda pública, tanto peor para estos principios. El Estado deberá emitir todo el dinero necesario para aplicar estas reglas.

24 En la actualidad, las economías de la Zona Euro enfrentan restricciones financieras “duras” pues han renunciado a emitir deuda representada en una moneda propia, por ello, las opciones que tienen son: salir del Euro o asumir ajustes fiscales draconianos para recuperar la solvencia y el acceso a los mercados financieros.

El esquema de *buffer* de empleo actúa como un estabilizador automático, lo que garantiza que la política fiscal cumpla su función contra cíclica. Los costos de administración y transacción son mínimos. El Estado puede contratar a los trabajadores para que realicen actividades productivas con valor social, sencillamente abriendo cuentas electrónicas en los bancos y girando cheques de la tesorería, lo que crea depósitos nuevos, es decir, riqueza neta privada, y simultáneamente el banco central provee las reservas requeridas por los bancos para efectos de encaje y operaciones de compensación. Cuando se pagan los impuestos, los excesos de reservas en el sistema de pagos se destruyen con una sencilla operación de compensación entre los bancos y la tesorería. Si aún persisten excesos de reservas, el gobierno puede emitir bonos de deuda pública para ayudar a las autoridades monetarias a mantener la tasa de interés acorde con su meta.

Este tipo de esquemas de empleo público o *buffer* puede ser una alternativa robusta y eficiente para enfrentar la reconstrucción de las zonas afectadas por la temporada invernal y la reparación de las víctimas de la violencia en Colombia; minimiza los costos de transacciones, reduce el riesgo de la corrupción administrativa, genera ingresos a las familias y disminuye la tasa de desempleo directamente. Los cálculos que se presentan en este documento muestran que el sistema no solo es financiable sin mayores problemas fiscales, sino que permite reducir la tasa de desempleo abierta a niveles de 4.5 % en cuatro años.

Referencias bibliográficas

- Artus, Patrick; Muet, Pierre (1999). *Teorías del desempleo*. Tercer Mundo Editores, CEDE Universidad de los Andes, Bogotá.
- Aspromourgos, Tony; Rees, Daniel y White, Graham (2010). “Public debt sustainability and alternative theories of interest”, *Cambridge Journal of Economics*, 34, pp. 433-447.
- Barry, Brian (1997). *La justicia como imparcialidad*. Paidós, Barcelona.
- Bernanke, Ben; Mishkin, Frederic (1997) “Inflation targeting: a new framework for monetary policy?” En: *The Journal of Economics Perspectives*. Vol. 11, No. 2, Spring 1997.
- Betancourt, Carlos (2005). “Economía, fiscalidad y necesidad de una tributación redistributiva”. En: Garay, Luis Jorge (Compilador). *Colombia: Dialogo pendiente I. Documentos de Política Pública para la Paz*, Planeta Paz, Bogotá.
- Bofinger, Peter. (1998) “Sustainability of Fiscal Policies and EMU”, Universitat Wurzburg and CEPR, mimeo.
- Boianovsky, Mauro (2005). “Some Cambridge reactions to the General Theory: David Chambernowne and Joan Robinson on full employment”, *Cambridge Journal of Economics*, 29, pp.73-98.
- Chakraborty, Pinaki (2007). “Implementation of the National Rural Employment Guarantee Act in India: Spatial Dimensions and Fiscal Implications”, *Working Paper*, No. 505. The Jerome Levy Economics Institute.
- Ciccone, Roberto (2008). “Deuda publica, demanda agregada, acumulación: un punto de vista alternativo”, *Revista Circus*, No. 3, pp.97-126.
- Corredor, Consuelo (2010). *La política social en clave de derechos*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.
- Davidson, Paul (2004). *Post Keynesian Macroeconomic Theory: a foundation for successful economic policies for the Twenty-first Century*. Aldershot, Edward Elgar.
- De Vroey, Michael (2004). “Lucas on involuntary unemployment”, *Cambridge Journal of Economics*, 28, pp.397-411.
- Domar, Evsey (1944). “Burden of the Debt and the National Income”, *American Economic Review*, Vol. 34, No. 4, pp.798-827.

- Eisner, Robert (1997). "The Nairu and fiscal and monetary policy for now and our future: some comments", C-FEPS, University of Missouri-Kansas City
- Jesus, Felipe y McCombie, J.S.L. (2009). "Are estimates of labour demand functions mere statistical artefacts?", *International Review of Applied Economics*, Vol. 23, No.2, pp. 147-168.
- Jesus, Felipe y McCombie, J.S.L. (2008). "What can the labour demand functions tell us about wages and employment?. The case of the Phillipines", *Defence of Labour market institutions: Cultivating Justice in the developing world*, ILO and Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Forstater, Mathew (2003). "Unemployment", J. E King (Editor), *The Elgar Companion to Post Keynesian Economics*, Edward Elgar.
- Forstater, Mathew (2000). "Savings-recycling public employment: an assets-based approach to full employment and price stability", *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 22, No.3, pp. 437-450.
- Forstater, Mathew (1999a). "Public Employment and Economic Flexibility", *Public Policy Brief*, No. 50, The Jerome Levy Economics Institute.
- Forstater, Mathew (1999b). "Funtional Finance and Full Employment: Lessons from Lerner for Today?". *Working Paper*. No. 272. The Jerome Levy Economics Institute.
- Forstater, Mathew (1998). "Toward New Instrumental Macroeconomics: Abba Lerner and Adolph Lowe on Economic Method, Theory, History and Policy", *Working Paper*. No. 254. The Jerome Levy Economics Institute.
- Forstater, Mathew (1997). "Selective Use of Discretionary Public Employment and Economic Flexibility". *Working Paper*. No. 213. The Jerome Levy Economics Institute.
- Garay, Luis Jorge (2007). "Una nota sobre las políticas activas de empleo. A propósito de la experiencia de la Unión Europea". En: Garay, Luis Jorge (Compilador). *Colombia: Dialogo pendiente II. Documentos de Política Pública para la Paz*, Planeta Paz, Bogotá.
- Hayes M.G. (2006). "Comment: Lucas on involuntary unemployment", *Cambridge Journal of Economics*, 30, pp.473-477.
- Iglesias, José (2003). Las rentas básicas. El modelo fuerte de implantación territorial. *El Viejo Topo*, Fundación de Investigaciones Marxistas, Barcelona.
- Jackson, William (1999). "Basic income and the right to work: a Keynesian approach". *Journal of Post Keynesian Economics*. Vol. 21, No. 4. Pp. 639-662.

- Julio, Juan Manuel (2001). "How Uncertain are NAIRU Estimates in Colombia", *Borradores de Economía*, No. 184, Banco de la República.
- Kaboub, Fadhel (2007). "ELR-Led Economic Development: A Plan for Tunisia", *Working Paper*, No. 499. The Jerome Levy Economics Institute.
- Kadmos, George y O'Hara, Phillip (2000). "The Taxes-Drive-Money and Employer of Last Resort Approach to Government Policy", *Journal of Economic and Social Policy*. Vol. 5, No. 1. Pp. 1-22.
- Kalecki, Michal (1943). "Political aspects of full employment", *Political Quarterly*, 14/4.
- Kaufman, Bruce (2007). "The impossibility of a perfectly competitive labour market", *Cambridge Journal of Economics*, doi:10.1093/cje/bem001, pp.1-13.
- Kostzer, Daniel (2008) "Argentina: A Case Study on the Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, or the Employment Road to Economic Recovery", *Working Paper*, No. 534. The Jerome Levy Economics Institute.
- Lerner, Abba (1951). *Economía del pleno empleo*. Aguilar, México.
- Lerner, Abba (1943). "Hacienda Funcional y la Deuda Real", Muller (editor), *Lecturas de macroeconomía*, CESA
- López Gallardo, Julio (2000). "Budget deficit and full employment". *Journal of Post Keynesian Economics*. Vol. 22, No. 4. Pp. 549-563.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010). Regla fiscal para Colombia. Comité Técnico Interinstitucional, Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010b). Proyecto de Acto Legislativo por el cual se establece el derecho a la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho. Exposición de Motivos. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá.
- Minsky, Hyman (1986). *Stabilizing an Unstable Economy*. McGraw-Hill. United States of America. 2007.
- Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (2010). *Resultados cifras de pobreza, indigencia y desigualdad*. Departamento Nacional de Planeación, abril de 2010.
- Mitchell, William. (2007). "Why public sector job creation should be fashionable", *CoFFEE Working Papers*, No. 07-03. The University of Newcastle. Australia.

- Mitchell, William y Muysken, Joan (2004). “Involuntary unemployment-getting to the heart of the problem”, *CoFFEE Working Papers*, No. 04-09. The University of Newcastle. Australia.
- Mitchell, William y Muysken, Joan. (2001). “Aggregate demand should do the job”. *CoFFEE Working Papers*, No. 7. The University of Newcastle. Australia.
- Mitchell, William y Watts, Martin (2005). “A Comparison of the macroeconomic consequences of basic income and job guarantee schemas”, *Rutgers Journal of Law y Urban Policy*, Vo.2, No.1, pp.64-90.
- Mitchell, William y Watts, Martin (2001). “Addressing demand deficient unemployment: the job Guarantee”, *CoFFEE Working Papers*, No. 01-06. The University of Newcastle. Australia.
- Mitchell, William y Watts, Martin (1997). “The path to full employment”. *CoFFEE Working Papers*, No. 1. The University of Newcastle. Australia.
- Mitchell, William y Warren B. Mosler (2001). “Fiscal Policy and Job Guarantee”, *CoFFEE Working Papers*, No. 01-09. The University of Newcastle. Australia.
- Mitchell, William y L. Randall Wray (2005). “Full Employment through of Guarantee: A response to critics”, *Working Paper*, No. 39, C-FEPS, University of Missouri-Kansas City.
- Molina, Angélica (2005). *Contenido y alcance del derecho individual al trabajo. Marco para la evaluación de la política pública del derecho al trabajo desde una perspectiva de derechos humanos*. Serie DESC, Defensoría del Pueblo, Bogotá.
- Mosler, Warren. (1997). “Full employment and price stability”. *Journal of Post Keynesian Economics*. Vol. 20, No. 2. Pp. 167-182.
- Neffa, Julio (2007). *Teorías económicas sobre el mercado del trabajo II. Neoclásicos y Nuevos Keynesianos*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Neffa, Julio (2006). *Teorías económicas sobre el mercado del trabajo I. Marxistas y Keynesianos*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Nell, Edgard (2000). “The simple Theory of Unemployment”. En: *Commitment To Full Employment*. The Economics and Social Policy of William S Vickrey, M.E. Sharpe.
- Nuti D M. (1970). “Capitalismo, Socialismo y Crecimiento Estable”, Harcourt and Laing, Capital y Crecimiento, *Lecturas del Trimestre Económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Offe, Claus (1997). “¿Pleno empleo? Para la crítica de un problema mal planteado”. En: *El paro y el empleo: enfoques alternativos*. Valencia, Germania.

- Olesker, Daniel; AZAR, Paola (2003). *La precarización laboral como concepto y su desarrollo en el Uruguay de los 90*. Instituto Cuesta y Duarte.
- Papadimitriou, Dimitri (2008). "Promoting Equality Through an Employer of Last Resort Policy". *Working Paper* No. 545. The Jerome Levy Economics Institute.
- Parguez, Alain (2008). "Full Employment, the Value of Money and Deficit Financing: The Theoretical Foundations of the Employer of Last Resort Approach within a Circuitist Framework". <http://www.neties.com/presentation%20ap.html>.
- Perry, Guillermo (2010). "Hacia una reforma tributaria estructural". En: Roberto Steiner y Víctor Traverso (Editores). *Colombia 2010-2014: propuestas de política pública*. Fedesarrollo, Corporación Andina de Fomento, Bogotá.
- Petri Fabio (2006). "Implicaciones para la política económica de recientes avances en la teoría del capital y de la distribución", *Revista Circus*, mayo, pp. 74-103.
- Pineda, Javier (2010). "Derecho al trabajo". En: *Construcción del modelo organizacional, funcional y procedimental del Sistema de Protecciones Sociales del Distrito Capital*. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo CIDER, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Pinilla, Rafael. (2004). La renta básica de ciudadanía. *Una propuesta clave para la renovación del Estado de bienestar*. Editorial Icara, Barcelona.
- Pinilla, Rafael (2001). "¿Es posible una renta básica eficiente? Evaluación económica de la renta básica". En: Raventós, Daniel (2001). *La renta básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*. Editorial Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- Pollin, Robert (2003). Evaluating living wage laws in the United States: good intentions and economic reality in conflict? *Working Paper Series*, No. 61. Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst.
- Pollin, Robert (2000). "Globalization, inequality and financial instability: confronting the Marx, Keynes and Polanyi problems in advanced capitalist economies". *Working Paper Series*, No. 8. Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst.
- Reinhart Carmen y Kenneth S Rogoff. (2010). "Growth in a time of Debt", NBER, *Working Paper* No.15639.
- Rincón, Hernán (2010). Un análisis comparativo de reglas fiscales cuantitativas. *Borradores de Economía*, No. 617. Banco de la República, Bogotá.

- Rosanvallon, Pierre (2007). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Editorial Manantial, Buenos Aires.
- Samaniego, Norma (2002). *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina*. Serie Macroeconomía para el Desarrollo, No. 19. Comisión Económica para América Latina, Chile.
- Santamaría, Mauricio; Steiner, Roberto; Schutt, Erika (2010). “¿Cómo derrotar el desempleo y la informalidad? En: Roberto Steiner y Víctor Traverso (Editores). *Colombia 2010-2014: propuestas de política pública*. Fedesarrollo, Corporación Andina de Fomento, Bogotá.
- Sardoni Claudio.(2009). “The sustainability of fiscal policy: and old answer to and old question”, *Working Paper* 2009-03, International Economic Policy Institute.
- Sarmiento, Miguel (2010). “Una nota sobre la propuesta de regla fiscal para el gobierno nacional en Colombia”. En: *Revista Divergencia*. No. 11, Agosto de 2010. Universidad Externado de Colombia.
- Sawyer, Malcolm (2009). “Fiscal and interest rate policies in the “new consensus” framework: a different perspective”, *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol.31, No. 4, pp. 549-565.
- Sawyer Malcolm y Spencer, David (2010). “Labour supply, Employment and unemployment in Macroeconomics: A Critical Appraisal of Orthodoxy and Heterodox Alternative”, *Review of Political Economy*, Vol 22, No, 2, pp. 263-279.
- Sawyer Malcolm y Spencer, David (2006). “On the definition of involuntary unemployment”, Leeds University Business School, mimeo.
- Spencer, A David (2006). “Work for all those who want it? Why the neoclassical labor supply curve is an inappropriate foundation for theory of employment and unemployment”, *Cambridge Journal of Economics*, 30, pp.459-472.
- Stockhammer E.(2004). “Is there an Equilibrium Rate of Unemployment in the Long Run?”, *Review of Political Economy*, Vol.16, No.1, pp. 59-77.
- Tcherneva, Pavlina R. (2005). “The Art of job Creation: Promises and Problems of the Argentinean Experience”. *Special Report* 05/03, C-FEPS, University of Missouri-Kansas City.
- Tcherneva, Pavlina (2008). “The return of fiscal policy: can new developments in the new economic consensus be reconciled whit the post-keynesian view?”. The Levy Economics Institute.
- Tcherneva, Pavlina (2008). “Keynes’s Approach to Full Employment:Aggregate or Targeted Demand?”, *Working Paper*, No. 542. The Jerome Levy Economics Institute.

- Tcherneva, Pavlina (2007). What are the relative macroeconomic merits and environmental impacts of direct job creation and basic income guarantees? *Working Paper*. No. 517. The Jerome Levy Economics Institute.
- Tcherneva, Pavlina R y L.Randall Wray (2005). “Can Basic Income and Job Guarantees Deliver on their promises”, *Working Paper*, No. 42, C-FEPS, University of Missouri-Kansas City.
- Thirlwall, Anthony (2007). “La relevancia actual de Keynes: el desempleo en los países ricos y pobres”, *Investigación Económica*, No. 262, pp.15-58.
- Van Parijs, Philippe (1996). *Libertad real para todos. Qué puede justificar el capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)*. Paidós Estado y Sociedad, Barcelona.
- Vickrey, William (1996). “Quince Falacias Funestas del Fundamentalismo Financiero – Disertación sobre la Economía de la Demanda”. En: *Cuadernos de Economía*. Vol. 18. No. 30. Pp. 299-329. Bogotá, 1999.
- Vickrey, William (1992). “Chock-Full employment without Increased Inflation: A Proposal for Marketable Markup Warrants”, *American Economic Review*, Vol. 82, No. 2, pp. 341-345.
- Warner, Aaron; Forstater, Mathew; Rosen, Summer (Editors) (2000). *Commitment to full employment*. M.E. Sharpe, Columbia University, New York.
- Watts, Martin (2002). “Basic Income versus the Job Guarantee: A Review of the Issues”. *Journal of Economic and Social Policy*, Vol.7, Issue 1. School of Commerce and Management, Southern Cross University.
- Wray. L. Randall (2008). “The Employer of last resort programme: Could it work for developing countries?” *Economic and Labor Market Papers*. International Labor Office. Geneva.
- Wray. L. Randall (1998). *El papel del dinero hoy: la clave del pleno empleo y la estabilidad de precios*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía. México, 2006.
- Wray. L. Randall (1997). “Government as Employer of Last Resort: Full Employment Without Inflation”. *Working Paper*, No. 213. The Jerome Levy Economics Institute.

3

Hacia un plan de emergencia estructural de reconstrucción y reparación integral de las víctimas en Colombia.

El papel de un programa de *buffer* de empleo incluyente.

Luis Jorge Garay Salamanca*

* Buena parte de este capítulo se basa fundamentalmente en la primera parte del libro dirigido por el autor: Reconocer y resarcir debidamente los daños y perjuicios. El Reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado, vol. 10. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Bogotá, agosto, 2011.

CONSIDERACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA SOBRE LA PROBLEMÁTICA HUMANITARIA

Desde finales de 2010 Colombia ha venido enfrentando simultáneamente dos tragedias humanitarias de extrema gravedad: una acumulada por años, causada por el hombre, a través de una situación de violencia sistemática producida por grupos armados legales e ilegales, y otra reciente ocasionada por la naturaleza, debido a la anormal situación climática. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que esta doble tragedia se ha ido agudizando en la medida en que se ha prolongado la ola invernal con el fenómeno de La Niña en varios meses del primer semestre de 2011 y se anuncia un invierno severo desde octubre, por un lado, y en que no se realicen acciones contundentes que garanticen la prevención de la victimización, el despojo, el abandono y desplazamiento forzado por las diversas violencias que se reproducen en el territorio colombiano.

Entre las múltiples consecuencias de estas tragedias, aparte de la masiva violación e inobservancia de derechos humanos, se destacan el empobrecimiento duradero, la pérdida de patrimonio individual y colectivo, de activos productivos, y de capital social y tejido comunitario.

Ante este escenario resulta de especial relevancia una política pública como la de buffer de empleo para abordar de manera directa e integral la resolución de problemáticas regionales características de tragedias como la de la ola invernal con La Niña y la reparación y restitución de víctimas de las violencias como el desplazamiento forzado.

En estas circunstancias, la implantación de políticas públicas que a la par de ir promoviendo la reconstrucción de activos colectivos como infraestructura vial y canales de irrigación, recuperación de terrenos privados y colectivos para la producción, renovación de viviendas y otros activos productivos, adecuación de instalaciones, entre otros, contribuyan al aprovechamiento y potenciación de las capacidades, el capital humano y la mano de obra disponible, con énfasis especial de la misma población afectada y en estado de pauperización, y a la generación de ingreso de los hogares en las regiones afectadas resultan ser de particular idoneidad y efectividad en términos de rentabilidad social y económica.

Con la peculiaridad de que mediante una política de esta naturaleza se puede asegurar que las comunidades afectadas llegarían a erigirse en protagonistas de primera línea en la reconstrucción y reparación y restablecimientos de sus nuevos proyectos de vida.

Una aproximación al universo poblacional afectado y caracterización y magnitud de las afectaciones

La población afectada por la primera tragedia representa cerca de un 9-10% de la población colombiana, en tanto que la impactada por la segunda tragedia correspondería a un 4%, para un total de población afectada no inferior al 14% de la población de Colombia.

Con el agravante que estas poblaciones habrían perdido su patrimonio, su proyecto de vida y el derecho a disfrutar y aprovechar sus activos humanos y materiales.

En consecuencia, 1 de cada 8 colombianos habría visto afectados notablemente todos sus derechos respecto al uso del espacio, la generación de ingresos, el goce de sus bienes patrimoniales (actuales y potenciales), como consecuencia tanto del desplazamiento forzado como del desarraigo por el desastre invernal. Adicionalmente, cerca de 4,8 millones de personas afectadas serían mayores de 12 años de edad, de los cuales el 55% correspondería a población económicamente activa. Hoy día, de estos 2,4 millones de personas económicamente activas, solamente del orden de 300.000-350.000 tendrían un empleo formal con ingresos iguales o superiores a un salario mínimo. En otras palabras, cerca de unas 2 millones de personas no contarían con empleo digno ni un salario mínimo. En estas circunstancias, llegaría a alcanzarse un nivel de pobreza de más de un 90-95% para esta población víctima/afectada y uno de indigencia incluso superior a un 70-80%, aparte de la pobreza e indigencia del resto de la población vulnerable del país.

Esta situación reafirma la existencia de una tragedia humanitaria en Colombia entendida como la pérdida integral y masiva de los derechos de un porcentaje significativo de la población colombiana.

Conforme a dicho diagnóstico aproximativo, sería indispensable establecer soluciones estructurales y duraderas para reconstruir un conjunto muy amplio de proyectos de vida y garantizar la sostenibilidad económica de un 14% de la población total colombiana, lo cual exige, adicionalmente, la restitución de sus patrimonios y la reconstrucción del tejido e infraestructura sociales.

De otra parte, en el entendido de que las pérdidas patrimoniales deben atender al daño emergente y lucro cesante, los siguientes podrían ser los montos a los que ascendería una reparación integral plena de las mismas:

- Por la violencia armada organizada: 80 billones de pesos
- Por la ola invernal y La Niña: 12 billones de pesos

Total: 92 billones de pesos (cerca del 13% del PIB)

Debe advertirse que en la estimación anterior no se considera la pérdida del tejido y capital social, y la dimensión de los daños inmateriales o morales.

Ahora bien, de estas pérdidas patrimoniales cerca de 10-15 billones de pesos correspondería al daño emergente de la pérdida de bienes inmuebles, infraestructura pública y privada y otros relacionados (de 4-7 y 6-8 billones de pesos, respectivamente, debido a la violencia armada y a la ola invernal).

Hacia un plan de emergencia estructural de mediano plazo

Planteamiento

Ante la profundidad de la tragedia humanitaria y su carácter cuasi-duradero, es preciso decidir un Plan de Emergencia no sólo coyuntural sino de mediano plazo (con una perspectiva decenal, por ejemplo). En estas circunstancias, se requiere optar por un manejo macroeconómico anticíclico con un papel decisivo y proactivo del Estado y bajo una nueva institucionalidad público-privada para atender la planeación, coordinación y ejecución de inversiones necesarias para palear la emergencia estructural de mediano plazo. Ello exige la creación con fondos públicos, privados y de cooperación internacional de un Fondo para la Reconstrucción y Reparación Integral cuya finalidad sería la de servir de órgano financiero del Plan propuesto.

Institucionalidad público-privada

Se requiere del diseño de una institucionalidad público-privada en la que la responsabilidad en última instancia ha de ser centralizada, con una estricta coordinación con la institucionalidad a nivel local/territorial.

Las acciones de esta institucionalidad deben estar encaminadas a la reconstrucción de las infraestructuras sociales y físicas a nivel de las localidades y regiones afectadas bajo criterios de territorialización adecuados y a la reparación integral de víctimas con el restablecimiento tanto de patrimonios físicos, productivos y sociales como de proyectos de vida individuales y colectivos. En este contexto, el Plan debe establecer las políticas, programas y mecanismos encaminados a que la propia reconstrucción de infraestructuras físicas y sociales y la reparación integral represente una oportunidad para que las mismas víctimas puedan desempeñarse y desarrollarse como uno de los agentes sociales y económicos definitivos en la realización del proceso, en la medida en que el Plan sea una fuente de generación de empleo y de ingresos para los mismos damnificados y víctimas. Es necesaria la creación de un Programa de Emergencia de Empleo vinculado con la reconstrucción

de los activos (individuales y colectivos) afectados por el invierno y por la violencia, en el marco del cual las víctimas y sus comunidades puedan ser protagonistas decisivos en el restablecimiento de sus propios proyectos de vida, así como del tejido social/productivo de sus comunidades.

Es preciso tener en cuenta que la ejecución de un plan de inversiones a cargo de la institucionalidad mencionada, a través Fondo para la Reconstrucción y Reparación Integral, contribuiría a dinamizar la economía del país gracias a las externalidades positivas que generaría y al encadenamiento productivo de estas inversiones con el resto del sistema económico, consecuente con la generación de ingresos y el crecimiento de la demanda interna, por lo cual podría llegar a contribuir al fortalecimiento del financiamiento del mismo Plan mediante la creación de una especie de “círculo virtuoso” de la inversión pública en términos de crecimiento económico e inclusión social, sin que tuviera que conducir a una dinámica inflacionaria.

Fuentes de financiamiento

En medio de la crisis financiera internacional actual, frente a la exagerada volatilidad de los mercados financieros, la rápida movilidad de capitales y la inestabilidad de los mercados cambiarios, y ante la tragedia humanitaria en el país con carácter cuasi-estructural, se requiere que el Estado adquiera una gran responsabilidad en la coordinación y financiación de las acciones público-privadas que deben llevarse a cabo para atender la grave problemática económica, social y ambiental en el país. Además, en estas circunstancias ha de adelantarse una política macroeconómica gubernamental proactiva y anti-cíclica.

Para contar con una ley de víctimas efectiva y consistente que dé lugar a una reparación de las víctimas aunque sea relativamente parcial a través del programa de indemnización administrativa, se requiere de voluntad política para buscar recursos adicionales a los hasta ahora previstos. En efecto, para asumir un compromiso serio con las víctimas es preciso incrementar sustancialmente los ingresos tributarios y reducir y reorientar los gastos del Estado.

El país debe adelantar una reforma impositiva de carácter estructural que conduzca a corregir una estructura tributaria actual altamente regresiva, basada excesivamente en impuestos indirectos, con multiplicidad de tarifas, que como es natural afectan relativamente en mayor proporción a la población de ingresos bajos y medios, y ante la presencia de múltiples y excesivos privilegios para unos pocos inversionistas que no se justifican ni desde el punto de vista económico ni social. La estructura actual favorece la evasión y la elusión tributarias, conduciendo como resultado a una baja presión fiscal promedio a pesar de las relativamente elevadas tarifas nominales vigentes, todo lo cual permite calificar la estructura tributaria no

solamente como regresiva (a favor de unos pocos grupos de capital y en detrimento de las rentas del trabajo) sino también como ineficiente.

Además, se requiere tanto de una reorientación del gasto sin afectar el gasto social y reduciendo paulatinamente aquel destinado a seguridad y defensa, como de una focalización más adecuada del gasto. Es preciso también reforzar la lucha contra la corrupción y mejorar las prácticas administrativas de las entidades del Estado para evitar al máximo posible las innumerables y cuantiosas demandas que se instauran en su contra y para defender sus intereses adecuadamente en los litigios pendientes.

La estrategia fiscal debe operar tanto en ingresos como en la reorientación de las prioridades del gasto:

Ingresos:

a. Tributarios:

i. Suspensión temporal de los efectos de los contratos de estabilidad jurídica: Dado el carácter sobreviniente e imprevisible de la crisis inercial y ante el avance de la sociedad del reconocimiento de las víctimas con la próxima aprobación de una ley de víctimas, el Ejecutivo en el marco de las facultades extraordinarias inherentes a la declaratoria de un Estado de Excepción, debe proceder a suspender temporalmente de las obligaciones fiscales implícitas en los contratos de estabilidad jurídica.

ii. Ampliación y prolongación de la vigencia de Impuesto al patrimonio para contribuyentes con patrimonios superiores a 1.000 millones de pesos.

iii. Postergación del inicio del desmonte gradual del gravamen a los movimientos financieros (4 X Mil) con posterioridad al 2016.

iv. Desmonte y eliminación de excepciones y privilegios tributarios claramente injustificados, factibles de realizar en el corto plazo.

v. Impuesto a la tierra: Si bien no resultaría conveniente implementar un impuesto a la tierra adicional en el corto plazo a aquellos predios afectados por la tragedia inercial, en general sí puede ser una fuente de ingreso importante en el corto y mediano plazo para el Plan de Reconstrucción y Reparación Integral.

b. Otros ingresos:

i. Regalías: Destinación de cierto porcentaje del total de regalías para el Fondo de Reconstrucción y Reparación Integral.

ii. Aumento de la tributación interna (incluidas las regalías) del sector de hidrocarburos y minería.

iii. Venta de activos del Estado y destinación de utilidades públicas: Por una parte, destinar buena parte de los recursos originados en la venta de los activos fijos de CISA para el Fondo. Adicionalmente, respecto a Ecopetrol no convendría vender más allá del 10 a 15% de la participación del Estado, en razón a que es quizás el activo más productivo y rentable del que dispone el Estado colombiano. Más bien se debe enfatizar en la destinación de una porción de sus utilidades al Fondo de Reconstrucción y Reparación Integral. Por último, se propone destinar al Fondo mencionado, un porcentaje de las utilidades del Banco de la República.

iii. Donaciones y cooperación internacional.

Gastos:

Reorientación de las prioridades en el gasto público. A medida que se liberen recursos de Defensa y Seguridad, éstos se deberían destinar al financiamiento del Plan.

Sin lugar a dudas, saldar la deuda con las víctimas (incluidos los damnificados de la ola invernal y La Niña) requiere de la conciliación de intereses y del establecimiento de compromisos en favor de las mismas y de su inclusión social. Como se ha mencionado, es necesario que la sociedad y el Estado en sus diversas instancias lleguen a consensuar sobre cómo saldar esta deuda en un contexto en el que el Estado y la sociedad asuman el costo de la reparación de las víctimas como un problema nacional y cuya resolución es vital para la convivencia y el futuro de Colombia como sociedad democrática.

Lo anterior obliga al Estado y a la sociedad colombiana a implantar un Pacto Social por la Reparación Integral de las Víctimas, en el que el costo de la reparación y reconstrucción se vea resuelto por esfuerzos estatales y societales de significativa magnitud, y todo ello sin descuidar de manera alguna la persecución de los bienes de los victimarios y de sus financiadores y testaferros, cuya recuperación no solamente contribuirá a reducir el costo fiscal de la reparación, sino también a garantizar la no repetición de la masiva victimización que se ha observado por décadas en el país.

Reparación integral distributiva en equidad como principio de política pública

Dado el elevado valor monetario del daño total derivado de las tragedias de la victimización de la violencia reproducida en las últimas tres décadas y de la damnificación por la ola invernal y La Niña en el último año, y no obstante el espacio disponible

para aumentar la carga tributaria promedio con base en una reforma estructural consecuente con el desmonte de inequidades y el incremento de tasas efectivas a ciertos grupos de capital, resultaría ineludible tomar decisiones y compromisos societales sobre tanto el monto neto a resarcir del daño total y el periodo en el que se realizaría dicho resarcimiento, como su distribución entre las personas y hogares afectados. Se trataría de un proceso social enmarcado en lo que podría denominarse como la economía política de la reparación integral.

De acuerdo con la reciente ley de víctimas aprobada en el país, se ha definido como 10 años el periodo de su vigencia y, por ende, de la reparación de las víctimas de la violencia, en tanto que en razón del carácter del daño inercial, la reconstrucción no debiera exceder unos 4 años, con una etapa inicial de choque en el corto plazo.

En este contexto, el paradigma de la justicia distributiva podría ser aplicado para lograr una indemnización masiva que tienda a la integralidad, a partir del reconocimiento público de la magnitud real de los perjuicios inherentes al daño efectivamente causado al universo de las víctimas, y su posterior redistribución en términos de equidad. Desde el punto de vista ético resultaría indispensable partir del reconocimiento de la integralidad de la reparación y la reconstrucción como un derecho irreductible de las víctimas en el plano de la justicia correctiva.

A su vez, sería necesario redistribuir equitativamente dicha indemnización entre el universo de víctimas ante las limitaciones de recursos que enfrenta el Estado y que le impiden garantizar la efectiva corrección de la injusticia causada a las mismas. Para ello, se debería asegurar una indemnización lo más integral posible a las víctimas cuyas condiciones de vulnerabilidad y de marginación se hubieran visto claramente acentuadas, tanto al momento de la victimización como antes de ser reparadas por el Estado. Con el agravante de que la gran mayoría de las víctimas se caracterizan por sufrir elevados niveles de vulnerabilidad económica y social.

En este sentido, la indemnización distributiva en equidad es un paso previo, aunque no suficiente, para iniciar un proceso de transformación de las condiciones de desigualdad y exclusión de las víctimas, a través de la reparación y la reconstrucción. Igualmente, podría constituirse en el primer paso para la reivindicación simbólica de las víctimas, toda vez que, como lo ha afirmado la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, “si en condiciones de escasez se asignan recursos a las víctimas, se les envía un fuerte mensaje a ellas y a otros acerca de su inclusión en la comunidad política, y se les dignifica al incluirlas en un proyecto más amplio de transformación democrática”¹.

Para el diseño de un programa de indemnización administrativa como parte de la reparación integral y la reconstrucción debe acudirse a principios de política como el de distribución equitativa, según el cual se pretendería resarcir en mayor proporción los perjuicios materiales causados a aquellas víctimas que perdieron menos bienes y

1 Garay, L. J. et. al. (2011). Instituir una política integral de verdad, justicia y reparación. El Reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado, vol. 8. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Bogotá, febrero, p. 131.

se encuentran actualmente en situación de mayor vulnerabilidad frente al ocasionado a aquellas que perdieron más bienes y se sitúan relativamente en situación menor vulnerabilidad, bajo principios de progresividad y equidad distributivas.

Programas básicos del Plan de reparación y reconstrucción

Ahora bien, convendría definir algunos programas componentes del plan de emergencia estructural en consonancia tanto con su perspectiva temporal como con el ámbito específico de intervención ante la clara diferenciación de los principales componentes característicos de los daños derivados de la victimización y damnificación entre: el daño emergente por concepto de la pérdida o afectación de bienes inmuebles (como vivienda), infraestructura pública (como vías secundarias, canales de riego) y privada productiva (como silos, bodegas); el daño emergente por concepto de abandono e inundación de tierras, de otros bienes raíces, de cultivos y animales; y, entre otros, el lucro cesante de los daños emergentes que conllevan la pérdida de ingresos para la víctima/damnificado (por tratarse de activos productivos).

Así, entonces, podrían distinguirse al menos varios programas básicos como: programa de choque para la reconstrucción de infraestructura básica pública y privada, tanto de tipo físico como social, de población damnificada y víctima en su lugar de origen, programa estructural para la reconstrucción en general en el mediano plazo, programa para la reparación e indemnización administrativa de víctimas en el corto y mediano plazo.

Al menos en el caso de los dos primeros programas se destaca el papel de la inversión en infraestructura pública y privada, de tipo físico y social, en las regiones afectadas como potencial generador intensivo de empleo, tanto directo como indirecto, con énfasis en mano de obra no calificada y semicalificada en múltiples actividades (como la construcción de vías secundarias, canales, etc.). Como lo señalan Tuck et al. (2009):

Los niveles de generación de empleo por paquete de inversiones son muy sensibles a los salarios locales, la división entre trabajadores calificados y no calificados, el sector del que se trate (es decir, las piezas que componen la “canasta”), la tecnología desplegada en cada proyecto, el nivel de importación de insumos y, en zonas con condiciones laborales más estables, el efecto de sustitución. Para comprender el impacto de las inversiones en épocas de crisis, las autoridades deben aprovechar los análisis sectoriales, los análisis comparativos de tecnologías y los datos sobre el origen de los insumos.²

2 Tuck, L., Schwartz, J. y L. Andres (2009). Crisis en ALC: inversión en infraestructura y potencial generador de empleo.

Los programas para la reconstrucción de infraestructuras públicas y privadas como programas de *buffer* de empleo y generación de ingresos

Comenzando con el caso de infraestructuras físicas, si, como se mencionó, el daño emergente de la pérdida de bienes inmuebles, infraestructura física, pública y privada, y otros relacionados (de 4-7 y 6-8 billones de pesos, respectivamente, por la violencia armada y por la ola invernal) superaría unos 10 billones de pesos, es evidente el inigualable impacto que tendrían unos programas de reconstrucción y reparación en términos de empleo y generación de ingresos, y especial pero no exclusivamente de la misma población víctima y damnificada. En efecto, según Tuck et al. (2009):

El potencial generador de empleo del componente de inversión en infraestructura (física) de un estímulo puede ser considerable, con un promedio de aproximadamente 40.000 empleos por cada US\$1.000 millones invertidos en la región para una canasta de inversiones. Esta cifra excluye los efectos terciarios de empleo inducido que surge del consumo de los empleados directos e indirectos. Pese a ser de alcance limitado, los proyectos de mantenimiento de caminos rurales realizados a través de microempresas pueden crear entre 200.000 y 500.000 empleos directos por cada US\$1.000 millones en desembolsos.

Así, entonces, si la sociedad y el Estado colombianos decidieran dedicar unos 7-8 billones de pesos en el cuatrienio 2011-2014, lo que no resultaría inviable dada la situación fiscal prevista, más aún si se tomaran medidas sobre la fiscalidad mencionadas previamente, sería susceptible de argumentar que una canasta de inversiones de tal magnitud para la reconstrucción y mantenimiento de infraestructuras físicas públicas y privadas afectadas por la ola invernal y La Niña y la violencia, con participación no solo de empresas grandes sino especialmente de microempresas, podría llegar hasta generar empleo directo hasta de un orden de entre 400.000 y 900.000 puestos de trabajo. Con el ingrediente adicional que de acuerdo con la experiencia internacional, el multiplicador de empleo indirecto podría llegar hasta uno del orden de 1,5-2,0.

En estas circunstancias, podría pensarse en una potencial generación de empleo directo e indirecto de entre 700.000 y hasta 1.300.000 puestos de trabajo en el cuatrienio por concepto de los programas de reconstrucción de infraestructuras físicas en general. Con la característica adicional que una buena proporción del empleo generado pudiera ser desempeñado por la propia población damnificada y victimizada.

Complementariamente, si se considerara los casos de la reconstrucción de infraestructuras sociales y del emprendimiento de proyectos productivos y planes de

vida de la población damnificada, tanto reasentada en el mismo lugar afectado por el invierno como reubicada en otro lugar, y de la población víctima de violencias, especialmente en el caso de los retornados a sus tierras de origen o reubicados, se tendría la posibilidad de crear importantes volúmenes adicionales de empleo para estas mismas poblaciones

Mediante estos programas de *buffer* de empleo se posibilitaría que los damnificados y víctimas llegaran a convertirse en los propios actores protagónicos del proceso de restablecimiento de sus proyectos de vida y de la recuperación del tejido social de sus comunidades.

Consecuentemente, los programas de reconstrucción de infraestructuras física y social, del emprendimiento de proyectos productivos y restablecimiento de planes de vida como programas de buffer de empleo se podrían erigir por su idoneidad y eficacia para la creación de empleo, la generación de ingreso, la dinamización de la demanda interna, la reducción de la pobreza y la reactivación de regiones/territorios afectados, la superación de la extrema vulnerabilidad y el reconocimiento social de las víctimas en su carácter de ciudadanos, además de la recuperación del tejido social de las comunidades victimizadas y damnificadas.

Ahí reside uno de los retos de la sociedad colombiana de lograr convertir la crisis humanitaria vigente en una oportunidad de construcción de unas bases mínimas para avanzar hacia la justicia, la reparación y el reconocimiento de las víctimas y damnificados en el país.

Y todavía más en la medida en que la situación macroeconómica resulte favorable a una significativa creación de empleo en el país, consecuencia, entre otros factores, de la materialización de una bonanza minera y la realización de macroproyectos de infraestructura como los previsibles para la presente década en el país. Razón adicional por la que el Estado colombiano deba asumir una responsabilidad de última instancia en la creación de condiciones propicias para la satisfacción del derecho al trabajo de amplios grupos poblacionales, especialmente de los vulnerables, damnificados y víctimas.

Bibliografía

- Garay, L. J. et al. (2011). *Instituir una política integral de verdad, justicia y reparación. El Reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado*, vol. 8. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Bogotá, febrero.
- Garay, L. J. et al. (2011). *Reconocer y resarcir debidamente los daños y perjuicios. El Reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado*, vol. 10. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Bogotá, agosto.
- Tuck, L., Schwartz, J. y L. Andres (2009). “Crisis en ALC: inversión en infraestructura y potencial generador de empleo” (mimeo).

El Proyecto PLANETA PAZ presenta a las organizaciones sociales populares y a la sociedad en general, el sexto título de la serie “Documento de Política Pública para la Paz”: *Colombia, diálogo pendiente. Vol. III. El derecho al trabajo y la política de buffer de empleo.*

Este libro se presenta en desarrollo de la Misión del Proyecto PLANETA PAZ, cual es la de trabajar por el fortalecimiento de los sectores populares para que contribuyan al conocimiento de la realidad nacional, la constitución de sujetos políticos democráticos capaces de construir sociedad y nación con justicia social, y a la búsqueda de soluciones viables al conflicto social, político y armado colombiano.

En la perspectiva de PLANETA PAZ, la viabilidad de las políticas públicas que desmonten la concentración de la riqueza y del poder, así como a la exclusión y a la inequidad, está estrechamente relacionada con la resolución política de los conflictos sociales, políticos y armado. En este sentido, se estima que Colombia no puede aplazar más este *diálogo pendiente* para el logro de la paz y la convivencia democrática.

Así, este volumen da continuidad a los presentados en los años 2005 y 2007. En el primero de ellos se realizó un ejercicio de análisis, proyección y costeo de la viabilidad de cumplir, bajo un criterio público, con la realización de los derechos a la educación, la salud, el seguro al desempleo, la pensión y la seguridad alimentaria, apoyados en una propuesta complementaria de reforma tributaria. En el segundo volumen se avanzó en el análisis de cinco temas estratégicos para los sectores populares: las políticas activas de empleo; una aproximación analítica a la economía informal en la globalización; una mirada al derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; la evolución del salario mínimo e ingresos en Colombia, y el estado del derecho a una vivienda digna.

En tanto que la situación del empleo y de los ingresos de la población colombiana no ha sido y no es halagüeña —en un contexto en el que las políticas de focalización del Estado tienden a estimular los subsidios al desempleo ante las restricciones del mercado de trabajo, guiado por la flexibilización laboral— precisamente este volumen trata sobre cómo recuperar un papel activo del Estado en la generación de empleo productivo con unas garantías básicas de remuneración y seguridad social.

Así, el objetivo de este texto obedece entonces a la necesidad de revalorizar socialmente actividades que están al margen del mercado de trabajo. Y para dar respuesta a este objetivo, el libro nos introduce en los debates sobre la protección social y su sentido en épocas contemporáneas cuando algunos Estados se ven obligados a repensar sus políticas de bienestar y discute su validez para los que han avanzado poco en niveles de bienestar. Retoma también los debates sobre las explicaciones de la economía convencional en torno a la existencia del desempleo y la informalidad como fruto de las rigideces del mercado de trabajo, asentadas sobre la idea de la existencia de una tasa natural de desempleo que no es otra cosa que la garantía de un ejército de reserva para valorizar la rentabilidad de las inversiones privadas. Contrario a estas lógicas convencionales, se propone una política activa frente al empleo que se basa en la garantía del derecho al trabajo y se demuestra que bajo determinadas circunstancias es viable financieramente, no vulnera las finanzas estatales y no genera inflación. Dicha política se denomina *buffer de empleo público*.

Esta publicación ha sido producida gracias al apoyo de:

El Real Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, La Fundación Hanns Seidel-Stiftung, La Generalitat Valenciana y la Fundación Ayuda en Acción bajo los términos y acuerdos de colaboración.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan el punto de vista de los cooperantes.



Real Ministerio de Relaciones
Exteriores de Noruega

