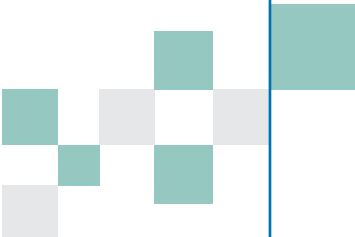


La Oede y el reduccionismo de la política laboral y pensional: imaginar alternativas desde el trabajo decente y los derechos

Sergio Chaparro Hernández

- El gobierno nacional está empeñado en que Colombia ingrese a la Oede y avanza en una agenda de reformas para lograrlo, acogiendo las recomendaciones del organismo.
- El interés en modificar las políticas económicas y sociales contrasta con el escaso interés en diseñarlas de acuerdo con sistemas de regulación jurídicamente vinculantes para el estado colombiano, como las normas internacionales de la OIT o el derecho internacional de los derechos humanos.
- En los últimos años, Colombia avanzó de un modelo de crecimiento económico con trabajo precario a otro en el que principalmente se genera trabajo asalariado. Evolución insuficiente para recuperar la participación del empleo asalariado en la estructura de la ocupación de principios de siglo.
- En general, pese a haber experimentado un crecimiento económico sobresaliente, los resultados de la política laboral y de seguridad social de Colombia son mediocres en comparación con el contexto regional.
- Las recomendaciones de la Oede en materia laboral y pensional, además de ser cuestionables en su eficacia y pertinencia, entran en tensión con las obligaciones jurídicas del estado en virtud del concepto de trabajo decente y del derecho internacional de los derechos humanos.
- Son muchas las alternativas de políticas que, sin retroceder en el grado de protección de los derechos de los trabajadores y las personas que aspiran a pensionarse, pueden seguirse para afrontar el desempleo, la informalidad y la desprotección en la vejez.
- En particular, avanzar hacia un sistema tributario progresivo que permita garantizar un piso mínimo de protección social, independiente de la relación laboral, y una política que corrija la heterogeneidad productiva que está a la base del desempleo y la informalidad laboral.





Contenido

Introducción	5
Un marco para la discusión: obligaciones del estado y tensiones entre sistemas de regulación	6
Los cambios en materia laboral y pensional en Colombia en el contexto regional.....	14
Las recomendaciones de la Oede en materia laboral y pensional.....	20
Conclusiones.....	29
Bibliografía	30







En su afán de estandarización, la Oede olvida que Colombia está en guerra, y que la paz exigirá transformaciones sustantivas. En el lenguaje simplista del Informe, las tensiones sociales y políticas no pertenecen a la esfera de la economía. En su visión estrecha no existen vínculos entre la desigualdad y la guerra, ni entre la productividad agropecuaria y la lucha armada por el territorio. Estos no son temas de la Oede. Seguramente porque el Informe pretende hacernos creer que es un estudio técnico y no político. Esta visión maniquea no es ingenuidad analítica, sino la expresión de una opción política que hábilmente se oculta bajo un lenguaje tecnocrático.

Jorge Iván González.

Introducción

El presidente Juan Manuel Santos (2010-2014; 2014-) tiene una obsesión: lograr el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Oede). En los inicios de su primer mandato, Santos había manifestado su interés de que el país se integrara a esta organización con el argumento de que se trata de “un verdadero club de las buenas prácticas”¹. En mayo de 2013, el país recibió la invitación oficial a iniciar el proceso de ingreso, y desde entonces el gobierno ha emprendido una serie de reformas para acogerse a las recomendaciones de este organismo². En noviembre de 2014, ante el Consejo Directivo de la Oede, el presidente señalaba que se habían expedido más de veinte leyes y decretos relacionados directamente con sus recomendaciones, y celebraba que Colombia fuera uno de los países que más rápido había avanzado en el proceso de acceso. “Si logramos que confluyan el ingreso a la Oede y una Colombia en paz, a Colombia –ahí sí– que no la detiene nadie”³,

dijo orgulloso el presidente ante el secretario General y el *staff* de la organización.

El ingreso a la Oede le ha servido al gobierno para varios propósitos. Primero, como una forma de certificar su desempeño y recibir la aprobación internacional de su gestión; segundo, como una manera de alinear al país con una doctrina en la que el presidente cree y conseguir que ingrese al grupo de países del lado de los cuales considera que es importante estar; y tercero, lograr una nueva legitimidad para seguir profundizando los modelos y principios económicos y políticos que el gobierno defiende (López Caballero, 2015). De hecho, según lo señaló a *La Silla Vacía* un alto funcionario de un ministerio relacionado con el proceso de ingreso a la Oede:

A veces un viceministro u otro funcionario técnico sabe que hay que hacer un ajuste pero que no es fácil convencer al ministro o conseguir que Hacienda entregue la plata. Entonces lo que hace es buscar que los expertos de la Oede saquen un documento recomendándolo. Con ese papel va a donde el ministro o a Hacienda y, como entrar a la Oede es una prioridad del presidente, consigue lo que necesita (*La Silla Vacía*, 2014).

No hay duda, pues, de lo eficaz y rentable que ha resultado este asunto para el gobierno, pero la pregunta central es si el ingreso a la Oede y las reformas que se vienen haciendo para lograrlo le convienen o no al país.

Este documento aporta algunos elementos para ese debate, en lo atinente a dos aspectos claves en las recomendaciones de la Oede: la política laboral

- 1 Presidencia de la República. “Palabras del presidente Santos sobre el ingreso de Colombia a la Oede”. http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Mayo/Paginas/20130530_03.aspx
- 2 *El Tiempo*. “Invitación de la Oede es entrar a grandes ligas de la economía: Santos”. 30 de mayo de 2013. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12834202>.
- 3 Presidencia de la República. “Declaración del presidente Juan Manuel Santos sobre el ingreso de Colombia a la Oede”. París, 7 de noviembre de 2014. http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2014/Noviembre/Paginas/20141107_02-Palabras-Declaracion-Presidente-Juan-Manuel-Santos-sobre-el-ingreso-de-Colombia-a-la-Oede.aspx



y pensional. El ingreso al organismo es un asunto de tanta importancia para las trayectorias futuras de las políticas públicas y el modelo de desarrollo por el que opte el país, que debería ameritar el más amplio debate ciudadano, y no confiarse, dándole carta cabal para hacerlo, a la obsesión y las preferencias ideológicas de un presidente.

El texto se divide entonces en cinco partes, de las cuales esta introducción es la primera. En la segunda se plantea la tensión existente entre distintos campos de fundamentación de las políticas laborales y pensionales: los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y su enfoque de políticas basado en la noción de trabajo decente; las obligaciones del estado colombiano según el derecho internacional de los derechos humanos, y los estándares de políticas en estas materias dictados por la Ocde. En la tercera se presenta un panorama de la situación laboral y pensional en Colombia, tomando como contexto lo ocurrido en América latina. A continuación se analizan las recomendaciones específicas de la Ocde en materia laboral y pensional, se señalan algunas de sus deficiencias analíticas y las tensiones que su implementación generaría con el concepto de trabajo decente de la OIT, las obligaciones jurídicas del estado colombiano al respecto y otras concepciones de política. Finalmente, la quinta parte concluye con una recapitulación y un llamado a pensar alternativas para la formulación de la política laboral y pensional desde otros enfoques.

Un marco para la discusión: obligaciones del estado y tensiones entre sistemas de regulación

Los estados nacionales ven hoy condicionada su soberanía para diseñar políticas públicas por la influencia de distintos sistemas de regulación, unos basados en mecanismos coercitivos, otros en la presión política y diplomática o en la persuasión de los países más poderosos. Este acápite tiene el objetivo de mostrar

las tensiones entre la visión de la política pública en materia laboral y pensional que la Ocde pretende impulsar entre sus países miembros o los que aspiren a serlo, y otros sistemas de regulación, como es el caso del derecho internacional de los derechos humanos o el sistema de normas de la OIT. Mostrará también la poca consideración que el gobierno colombiano tiene frente a estos últimos sistemas de regulación para el diseño de políticas públicas en estas áreas, en comparación con la seriedad y compromiso con los que asume las recomendaciones de la Ocde.

La producción de conocimiento especializado puede llegar a ser, sin duda, una enorme fuente de poder. La Ocde y su influencia en la gobernanza económica global es un ejemplo de ello. Esta Organización pasó de ser el organismo mediante el cual los gobiernos de Estados Unidos desarrollaron el plan Marshall para la reconstrucción de Europa tras la segunda guerra mundial, a convertirse en una de las instituciones intergubernamentales más influyentes en la globalización (Wolfe, 2008). Lo ha hecho mediante la combinación de instrumentos de regulación blanda (*soft regulation*), la producción de estándares de política pública por expertos (*meditative models*), la revisión por pares o la definición de umbrales de pertenencia (*inquisitive models*) y la interlocución con gobiernos y con actores estratégicos de la sociedad civil (Mahon y McBride, 2008). La estrategia de despolitizar los asuntos sobre los que se pronuncia para presentarlos como recomendaciones exclusivamente técnicas bajo el lenguaje de “mejores prácticas” ha tenido cierta eficacia para lograr algún grado de sustracción del debate político y conseguir que los análisis y las recomendaciones que produce se interpreten como conocimiento especializado y neutral (Noaksson y Jacobsson, 2003). Asimismo, la Ocde les ha permitido a los países miembros o a quienes aspiran a serlo tener un mecanismo de auto reconocimiento de la superioridad de las políticas de liberalización económica, para incrementar su influencia como líderes mundiales (Porter y Webb, 2007). Una organización capaz de crear, sintetizar, legitimar y difundir conocimiento útil, y crear sus propios estándares y



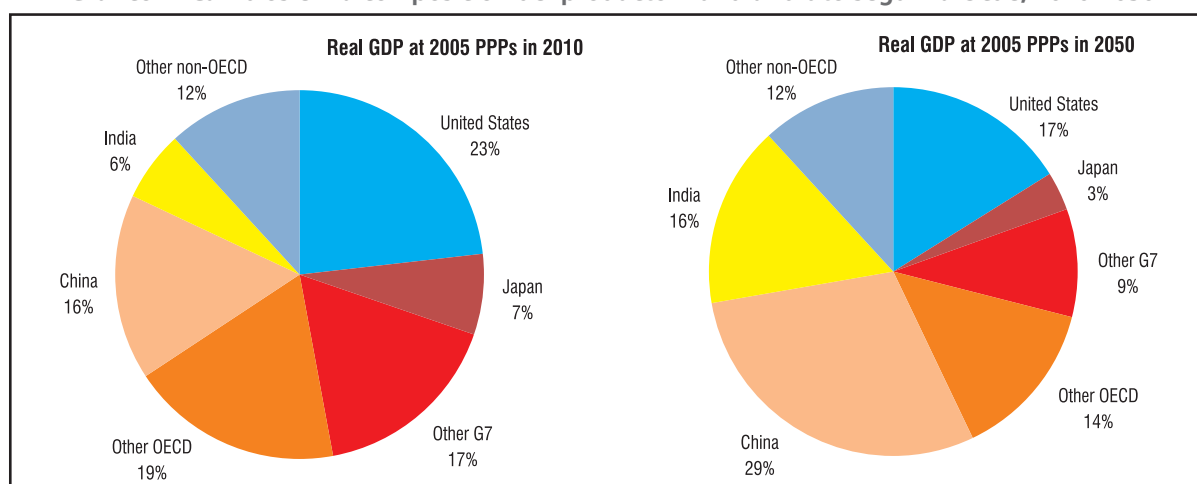
criterios para certificar sus orientaciones de política como las más adecuadas, puede desempeñar un rol clave en la definición de la política económica global. Esto muestra que la producción de conocimiento especializado es un campo de fuerzas estratégico entre los distintos actores que pugnan por tener un rol en la regulación del orden económico mundial.

No obstante, también hay una serie de factores que es preciso tener en cuenta para dimensionar las limitaciones de la Oede en el nuevo escenario internacional. En primer lugar, sus estudios organizacionales han mostrado varias fallas de funcionamiento que la han llevado a cerrarse en sus propias convicciones y le han impedido la innovación y la flexibilidad necesarias para adaptar sus enfoques a realidades distintas a las de los países desarrollados de Europa y las Américas. La burocracia predominantemente francesa y anglosajona; las relaciones internas de poder, en las que prevalecen las concepciones más ortodoxas; su apego a modelos estándar a los que deben ajustarse las realidades de los países que aspiren a ingresar; o la incapacidad de tramitar divergencias con algunos gobiernos de países miembros frente al núcleo duro de sus convicciones, han sido algunos de los factores identificados en la literatura que le han restado capacidad de adaptación al organismo a contextos cambiantes (Watts, 2010; Clifton y Díaz-Fuentes, 2012).

En segunda medida, los cambios en la dinámica económica mundial que han conducido a un mundo más multipolar, le han restado protagonismo a la Oede y le han impuesto exigencias de cambio. Si bien sigue siendo el club de los países más ricos, ese grupo no es propiamente el de los países más dinámicos. Los países que han experimentado las mayores tasas de crecimiento son los de Asia del este. Incluso, entre 2003 y 2013 América latina tuvo mayores tasas de crecimiento que los países de la Oede (Oede, Cepal y CAF, 2015: 3). Hoy en día, el llamado “club de las mejores prácticas” no es el de los países que más prosperan y, por el contrario, muchos de ellos se enfrentan a situaciones de estancamiento prolongado. Las proyecciones del organismo señalan cómo en el transcurso del siglo veintiuno los países que no son miembros serán los que más peso ganarán en la economía mundial (gráfico 1).

Para no perder protagonismo en el escenario internacional, la Oede ha emprendido una reforma acelerada y ha buscado incorporar nuevos miembros. Pese a que cuenta con unos activos muy importantes, como una Secretaría General con personal experimentado, capacidades profesionales y técnicas excepcionales que no tienen siquiera organismos como el G7/G8 o el G20, así como una larga trayectoria en producir datos, análisis y establecer normas de gobierno necesarias para la aplicación de políticas públicas, hay

Gráfico 1. Cambios en la composición del producto mundial bruto según la Oede, 2010-2050



Fuente: Oede, 2012.



quienes señalan que estos intentos de reforma pueden haber llegado demasiado tarde (Clifton y Díaz-Fuentes, 2011: 20). Si bien ha mostrado su intención de cooperar con varios países emergentes, no todos ellos parecen interesados en ingresar a la Organización. Por tal razón, hay autores que concluyen que debe reinventarse si no quiere continuar perdiendo importancia “en un mundo donde la cooperación y el desarrollo marchan bien, e incluso particularmente bien, justamente allí donde la Ocdé no ha hecho mayores contribuciones” (Mahbuni, 2012, traducción propia).

Un tercer factor es el de los cuestionamientos crecientes a la eficacia o pertinencia de las recomendaciones de la Ocdé en distintas materias, tales como los estándares de responsabilidad corporativa (OECD Watch, 2010), las políticas educativas (Mausethagen, 2010; Rubenson, 2009), la coordinación de las políticas tributarias (Eccleston, 2012; Tax Justice Network, 2014) o las ideas de austeridad fiscal y desregulación financiera (Matsaganis, 2013). Dos aspectos adicionales se han resaltado en relación con las prescripciones que este organismo hace al resto del mundo en algunos campos: su ineficacia dentro de los países miembros para mejorar el bienestar de la población (West Kuykendall, 2013); y, en segunda medida, un cierto grado de hipocresía en el sentido de que lo que se recomienda o alienta para el resto del mundo no se aplica dentro de la propia Ocdé (Mitchell, 2005).

En materia laboral, algunos de estos puntos han sido más explorados que en otras áreas de la política económica. Estudios han señalado como esta es una de las áreas en las que la Ocdé ha tenido un fuerte apego a una doctrina ortodoxa que aplica a todos los contextos, en contraste con lo que sucede en asuntos como la política urbana o la ambiental (McBride y Mahon, 2009)⁴. Incluso ante episodios en los que

varios países miembros no adoptaron estrategias trazadas por la Ocdé que probaron ser menos efectivas, la doctrina ortodoxa como fundamento de las recomendaciones del organismo solo ha sido sujeta de reelaboraciones parciales. Así ocurrió en los años noventa con el programa *Jobs Strategy*, del cual se distanciaron con notable éxito países como Dinamarca, con la aplicación del modelo de la flexiguridad⁵. El éxito de modelos alternos llevó a un replanteamiento de la *Jobs Strategy* en 2006, en el que, al tiempo

que puedan adquirir con un determinado salario real supere la utilidad que les proporciona la decisión de no trabajar. Así, en cuanto mayor sea el salario real, más personas ofrecerán su trabajo en el mercado, puesto que la utilidad que les proporciona este salario compensa la utilidad que obtendrían del ocio. Del lado de la demanda, las empresas deciden contratar trabajadores hasta el punto en el que la productividad de contratar a un trabajador adicional iguale el salario real; así, la demanda de trabajo aumenta conforme disminuye el salario real. La interacción entre demanda y oferta de trabajo, bajo los supuestos del modelo de competencia perfecta, determina un punto de equilibrio en el cual el salario real iguale a la productividad marginal del factor trabajo. Si se alteran los supuestos del modelo básico, también se modifica la posibilidad de alcanzar un nivel de equilibrio de pleno empleo. Si el salario se determina no por la libre interacción de la oferta y la demanda, sino por factores exógenos –como por ejemplo una legislación laboral protectora o por la negociación colectiva entre sindicatos y empleadores–, entonces el nivel de equilibrio bajo estas nuevas condiciones será distinto al de pleno empleo, pues las rigideces establecidas por este tipo de mecanismos impedirán alcanzar el equilibrio en el mercado de trabajo. Desde esta perspectiva, “la flexibilidad del mercado de trabajo consiste entonces en la adecuación de la realidad, en la que hay instituciones, sujetos colectivos, normas y conflictos, a los supuestos del modelo de competencia perfecta” (De la Garza, 2000: 155). En este sentido, la búsqueda de una mayor *flexibilidad* implicaría el desmonte de todas las regulaciones que pongan límites al funcionamiento libre del mercado laboral. La regulación, bajo este modelo, solo puede generar distorsiones que afectan la eficiencia (Lee y McCann, 2011).

- 5 Según Tokman (2008), los mayores niveles de percepción de seguridad económica se presentan en países que combinan una alta flexibilidad del empleo con un elevado gasto en políticas de mercado de trabajo y protección de los ingresos: este es el caso de varios países del norte de Europa: Dinamarca, Bélgica, Holanda y Finlandia. La combinación entre flexibilidad del mercado de trabajo y sistemas fuertes de protección social es lo que se conoce como el modelo de la flexiguridad. Este modelo ha sido considerado una estrategia óptima por investigadores de la Cepal, que han subrayado su potencial y sus límites para el caso de los países de América latina (Weller, 2007).

4 Por *doctrina ortodoxa* se entenderá en este texto el núcleo duro de la teoría neoclásica del mercado laboral. Conforme a esta teoría, las personas deciden ofrecer su trabajo en el mercado siempre y cuando la utilidad derivada de los bienes



que se aceptaba que el desmonte de mecanismos de protección laboral no era la única receta de políticas para reducir el desempleo, como lo mostraba el modelo de la flexiguridad (Jorgensen, 2009), se cuestionaba también, por distintos medios, la pertinencia de este modelo, y se continuaba recomendando la desregulación del mercado de trabajo y la contención del crecimiento del salario mínimo (McBride, McNutt y Willams, 2008; Grinvalds, 2008). Otros estudios han llegado a conclusiones similares, mostrando cómo, por ejemplo, en comparación con otras estrategias de empleo que se formularon de manera más pragmática y reconociendo diferencias en los contextos de aplicación entre países, las de la Ocede se han hecho pretendiendo adaptar los hechos a una teoría rígida de funcionamiento de los mercados laborales (Noaksson y Jacobsson, 2003).

En contraste con el compromiso de la Ocede con una visión ortodoxa de la política laboral y de seguridad social, conforme a la cual se plantea un paquete específico de reformas aplicable a distintos países, otros sistemas de regulación plantean condicionamientos más abiertos y generales a las políticas públicas en estos campos, los que, a diferencia de la visión de la Ocede, resultan jurídicamente vinculantes.

Uno de esos sistemas es el derecho internacional de los derechos humanos. Creado a mediados del siglo veinte como respuesta a las atrocidades de las guerras y en el marco de un nuevo orden internacional, el sistema internacional de derechos humanos se propuso, desde sus comienzos, profundizar los principios fundacionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), consistentes en buscar mantener la paz y la seguridad internacional, la cooperación en el desarrollo y estimular el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, sin distinciones por motivo de raza, sexo, idioma o religión (Villagra de Biedermann, 2004). La necesidad de darle un marco jurídico de protección internacional a los derechos en el escenario de posguerra, para no tener a los estados nación como sus únicos garantes, hizo posible un gran consenso político para crear un sistema de organizaciones, tratados, convenciones para

asuntos específicos y órganos de supervisión para asegurar la vigencia del nuevo catálogo de derechos. A este sistema internacional le siguió el desarrollo de subsistemas regionales de derechos humanos: el sistema europeo y el sistema interamericano, con sus respectivos instrumentos y órganos de supervisión⁶. Hoy en día, los derechos humanos se han convertido en la gramática de la dignidad humana, con visiones hegemónicas y contra-hegemónicas dentro de su propio campo (De Sousa Santos, 2014), y también en un instrumento para lograr variados propósitos: *desde resistir a la tortura, la detención arbitraria y la discriminación racial, hasta exigir el fin del hambre y la desatención médica a lo largo y ancho del planeta* (Sen, 2010: 387). Por el valor ético que han llegado a adquirir, los derechos humanos se han convertido en un discurso eficaz para cuestionar las injusticias prevaletentes bien sea por medio de su consagración en la ley y su protección por parte de organismos judiciales o cuasi-judiciales, o bien por la acción ciudadana y la agitación pública para protestar por sus violaciones y exigir su garantía.

Justamente, uno de los usos recientes que se le ha dado al enfoque de derechos humanos es el de servir como fundamento al diseño de políticas públicas (Vásquez y Delaplace, 2012; CESR, 2012; Corredor, 2010), incluyendo las políticas laborales (Bensusán, 2013) y de seguridad social (Artigas, 2005). Pero, ¿en qué consiste diseñar una política pública laboral y de seguridad social con fundamento en las obligaciones de los estados en materia de derechos humanos? Una lectura de las fuentes de definición del alcance de estos derechos por parte del intérprete autorizado y el órgano de aplicación del *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*, a saber, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité Desc), puede dar luces al respecto. Del análisis de las observaciones generales

6 Para una descripción más detallada de la estructura tanto del Sistema de las Naciones Unidas, el sistema interamericano, europeo y los principales tratados de derechos humanos y órganos de supervisión asociados, puede consultarse OACNUDH (2007) y Dejusticia (2006).



18⁷ y 19⁸ sobre el derecho al trabajo y sobre el derecho a la seguridad social producidas por el Comité, se desprende que, pese a que los estados tienen un amplio margen de maniobra para decidir qué medidas son más convenientes para hacer frente a sus circunstancias específicas, una política respetuosa de estos derechos debería cumplir con las siguientes características:

- Reconocer los contenidos normativos del derecho al trabajo y la seguridad social y establecer mecanismos para garantizarlos, así como remedios adecuados y efectivos ante privaciones o vulneraciones de los mismos.
- Reconocer y cumplir con las distintas obligaciones que estos derechos implican para los estados. En primer lugar, las obligaciones jurídicas generales, que incluyen la no discriminación, la igualdad, el deber de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles y por todos los medios apropiados para realizar progresivamente el derecho, y la prohibición de adoptar medidas regresivas, salvo que se hayan acogido tras un examen minucioso de todas las alternativas posibles y que se encontraran debidamente justificadas habida cuenta de todos los derechos previstos en el PIDESC.

En segunda medida las obligaciones jurídicas específicas de respetar, proteger y cumplir los contenidos de los derechos. Las primeras hacen referencia a abstenerse de interferir directa o indirectamente en el ejercicio de estos derechos, e incluyen: prohibir el trabajo forzoso u obligatorio

o el de los niños y niñas menores de 16 años; abstenerse de toda práctica o actividad que, por ejemplo, deniegue o restrinja el acceso en igualdad de condiciones a una seguridad social adecuada o limite el acceso igualitario al trabajo digno de todas las personas, especialmente de grupos desfavorecidos o marginados; abstenerse de intervenir arbitraria o injustificadamente en los sistemas de seguridad social consuetudinarios, tradicionales, o basados en la autoayuda, o interferir arbitraria o injustificadamente en las instituciones establecidas por personas físicas o jurídicas para suministrar seguridad social.

La obligación de proteger hace referencia al deber del estado de impedir a terceras personas (particulares, grupos, empresas y otras entidades) interferir en modo alguno en el disfrute de los derechos. Esta obligación incluye: adoptar las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y eficaces, por ejemplo, para impedir que terceras partes denieguen el acceso en condiciones de igualdad a los planes de seguridad social administrados por ellas o por otros y que impongan condiciones injustificadas de admisibilidad, o que las medidas de privatización socaven los derechos de los trabajadores; también aquellas necesarias para impedir que terceros puedan someter a otros a trabajos forzados, o que interfieran arbitraria o injustificadamente en los sistemas de seguridad social consuetudinarios, tradicionales o basados en la autoayuda que sean compatibles con el derecho a la seguridad social; o no paguen al sistema de seguridad social las cotizaciones exigidas por la ley a los empleados u otros beneficiarios del sistema de seguridad social. Los estados también deben conservar la responsabilidad de administrar el sistema nacional de seguridad social y asegurar que los agentes del sector privado no pongan en peligro un sistema de seguridad social en condiciones de igualdad, suficiente, al alcance de todos y accesible. Para impedir estos abusos, debe establecerse un sistema regulador eficaz, que incluya una legislación marco, una supervisión independiente, una

7 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general n° 18 sobre el derecho al trabajo. Artículo 6° del *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales* – PIDESC. E/C.12/GC/18. 6 de febrero de 2006. Actualmente el Comité Desc está en proceso de discusión de una observación general sobre condiciones dignas y justas en el trabajo.

8 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general n° 19 sobre el derecho a la seguridad social. Artículo 9° del *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales* – PIDESC. E/C.12/GC/19. 23 de noviembre de 2007.



auténtica participación pública y la imposición de sanciones en caso de incumplimiento. En materia laboral, es claro además que las medidas específicas para aumentar la flexibilidad de los mercados laborales no deben restar estabilidad al empleo o reducir la protección social del trabajador.

La obligación de cumplir incluye el deber de proporcionar o garantizar el derecho al trabajo o a la seguridad social cuando las personas no pueden, por razones que escapan a su control, realizar ese derecho por sus propios medios. También el deber de facilitar el ejercicio de estos derechos, adoptando medidas positivas para permitir y asistir a las personas para que puedan hacerlo. Y finalmente el de promover estos derechos afianzando la conciencia pública sobre su importancia. Como parte de estas obligaciones se reconoce, entre otros, el deber de adoptar una estrategia nacional de seguridad social, asegurando que sea adecuada, que esté al alcance de todos y que cubra los riesgos e imprevistos sociales; o el de formular y aplicar una política en materia de empleo con miras a estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, elevar el nivel de vida, satisfacer las necesidades de mano de obra y resolver el problema del desempleo y el subempleo. También implica la necesidad de establecer un mecanismo de indemnización en caso de pérdida del empleo, así como la obligación de adoptar medidas apropiadas para la creación de servicios de empleo (públicos o privados) en los planos nacional y local.

Un tercer tipo de obligaciones que deben ser reconocidas y cumplidas son las obligaciones internacionales. Estas exigen a los estados reconocer el papel fundamental de la cooperación y la asistencia internacionales, y adoptar medidas conjuntas o a título individual para lograr los derechos del Pidesc. También abstenerse de adoptar medidas que interfieran con el goce de estos derechos en otros países (o en las negociaciones de tratados bilaterales o acuerdos multilaterales) y de proteger el derecho impidiendo que sus propios ciudadanos y empresas lo violen en otros

países. Los estados partes deben asegurar que sus acciones como miembros de las organizaciones internacionales presten la mayor atención a la protección de estos derechos, influyendo en tal sentido en las políticas, acuerdos crediticios, programas de ajuste estructural y medidas internacionales adoptadas por esas instituciones.

Finalmente están las obligaciones básicas, que consisten en el deber de asegurar de forma inmediata la satisfacción de niveles mínimos indispensables de los derechos. Para el caso de la seguridad social y el trabajo, los mínimos del derecho incluyen: asegurar el derecho de acceso al empleo sin discriminaciones y a un sistema de seguridad social que ofrezca a todas las personas y familias un nivel mínimo indispensable de prestaciones que les permita obtener por lo menos atención de salud esencial, alojamiento y vivienda básicos, agua y saneamiento, alimentos y las formas más elementales de educación; asegurar el derecho de acceso a los sistemas o planes de seguridad social sin discriminación alguna, en especial para las personas y los grupos desfavorecidos y marginados; respetar y proteger de injerencias injustificadas los regímenes de seguridad social existentes; adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacional en materia de seguridad social y de empleo sobre la base de las preocupaciones del conjunto de los trabajadores, de forma participativa y transparente; adoptar medidas para aplicar planes de seguridad social, en particular los destinados a proteger a las personas y los grupos desfavorecidos y marginados; y vigilar hasta qué punto se ejerce el derecho a la seguridad social.

Estudios han mostrado que existe una tensión entre las recomendaciones de la Ode y avances en materia de garantías laborales básicas. West Kuykendall (2013) analiza la aplicación de modelos de regulación industrial de las relaciones laborales para distintos profesionales y las mejoras experimentadas en términos de salarios, salud, igualdad y tiempo libre, encontrando que la aplicación de estos modelos tie-

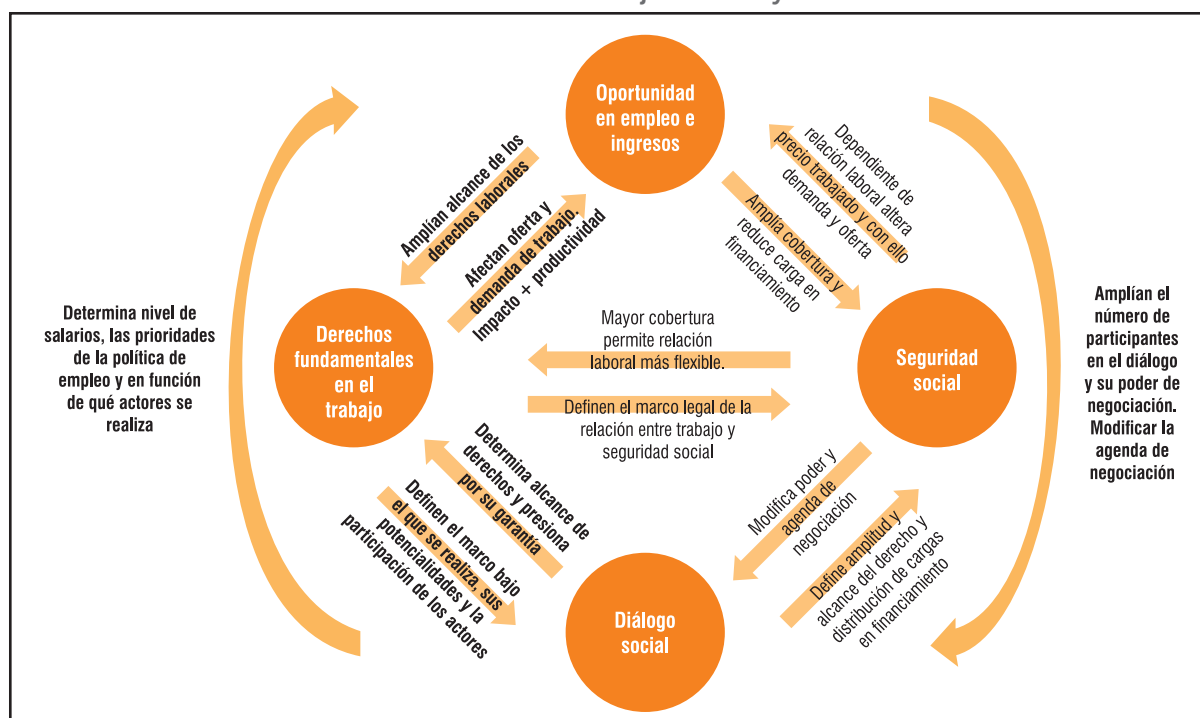


ne un impacto negativo en la calidad de vida de los trabajadores. El autor concluye que los países de la Oede reclaman tener los modelos más desarrollados para regular la actividad económica. Sin embargo, sus prescripciones no solo resultan poco efectivas, sino también contraproducentes para mejorar el bienestar y los derechos laborales de los ciudadanos (West Kuykendall, 2013: 28-29). No obstante, se requiere más investigación empírica al respecto.

Otro de los sistemas de regulación es el sistema de normas internacionales de la Organización Internacional del Trabajo, que se remonta a la Conferencia de paz al final de la primera guerra mundial. El Tratado de Versalles señaló, en el preámbulo de la parte XIII, que la Sociedad de las Naciones tiene por finalidad establecer la paz universal y que esa paz solo puede basarse en la justicia social, mandato con el que se fundaría la OIT en 1919. El reconocimiento de la justicia social como condición de la paz obedecía a la conciencia de la época de la necesidad de superar el pasado de explotación de los trabajadores en los países industrializados. Este contexto dio lugar

entonces a la creación de un organismo tripartito, en el que cada uno de los ciento setenta y cinco estados miembros de la Organización es representado en la Conferencia Internacional del Trabajo, órgano que adopta los convenios de la OIT, por cuatro delegados: dos delegados gubernamentales, un representante de los trabajadores y uno de los empleadores (OIT, 2001: 1-16). Conforme a este sistema, hasta 2014 se habían adoptado ciento ochenta y nueve convenios (OIT, 2015), convirtiéndose el sistema de normas del trabajo en uno de los medios más importantes de la OIT para lograr sus objetivos fundacionales (Somavia, 1997: 3). Con el surgimiento del concepto de trabajo decente y su adopción en 1999 como objetivo estratégico de la Organización, el sistema de normas empezó a asumirse, dentro de un enfoque integrado, como un instrumento que debía combinarse con otras estrategias (declaraciones políticas, recomendaciones, codificación de buenas prácticas) de la OIT, para lograr los cuatro pilares que integran la noción de trabajo decente, y que se presentan en el gráfico 2, señalando sus tensiones y complementariedades.

Gráfico 2. Las dimensiones del trabajo decente y sus interrelaciones



Fuente: Dejusticia, 2011: 29.



La Ocede ha intentado incorporar el concepto de trabajo decente en sus análisis (OECD y OIT, 2011); sin embargo, el enfoque y las recomendaciones en materia laboral que esta organización ha defendido entran en tensión con varios de los contenidos básicos y desarrollos de la noción de trabajo decente en los estudios de la OIT. En efecto, la defensa de un enfoque ortodoxo de política laboral implica pensar los mecanismos de protección del trabajador como rigideces que afectan los equilibrios y la eficiencia del mercado de trabajo (Bassani y Duval, 2006). Desde esta perspectiva, la flexibilización del mercado de trabajo sería una condición necesaria para la reducción del desempleo y para mejorar la competitividad del sector productivo⁹. En otros términos, un enfoque ortodoxo del mercado laboral plantea un *trade off* entre la dimensión de oportunidades de empleo

y las dimensiones cualitativas del trabajo: garantías laborales, nivel salarial, protección social e incluso con el alcance del diálogo social¹⁰. Desde esta lógica, mayores niveles de protección laboral pueden implicar, a su vez, mayores tasas de desempleo, o generar la segmentación del mercado de trabajo. Los estudios de la OIT han cuestionado esta concepción. Con evidencia para los países de la Ocede, Rodgers (2007) muestra que no existe una asociación entre mayores niveles de flexibilidad y mayores tasas de ocupación o menores niveles de desempleo. Resultados similares en términos de niveles de empleo pueden lograrse con combinaciones distintas entre flexibilidad y protección laboral, bien sea a nivel de firma o mediante redes más amplias de protección social. En cualquier caso, el diálogo social debería ser un factor decisivo para decidir la combinación óptima para cada país. Estudios más recientes (Pons-Vignon, 2011), así como los informes sobre salarios en el mundo producidos por la OIT (2015) han cuestionado, con varios ejemplos, la idea de que no pueda haber aumentos sostenidos del empleo en contextos de salarios reales crecientes y mecanismos de protección laboral en expansión. Una nueva perspectiva de regulación en función del trabajo decente, más centrada en la interacción entre los contextos y los instrumentos específicos, y muy distanciada ya del simplismo analítico de la desregulación como opción óptima, parece estar abriéndose paso dentro de la OIT (Lee y McCann, 2011; OIT, 2014).

Para concluir este capítulo, cabe señalar cómo, además de las tensiones que existen en materia laboral y de seguridad social entre un sistema regulador no vinculante como lo es el de la Ocede, y otros que sí

9 González (2006) habla de seis tipos de flexibilidad laboral: numérica, de la organización del trabajo, funcional, salarial, contractual y cualitativa. La numérica hace referencia a la capacidad del empleador de ajustar las cantidades de trabajo utilizadas; esto significa tanto la ausencia de restricciones al despido de trabajadores y la facilidad para la subcontratación, como la posibilidad de ajustar las jornadas laborales –diarias y semanales– a las necesidades de la producción. La flexibilidad de la organización de la producción hace referencia a la capacidad de la empresa de establecer jerarquías, controles, modalidades de corrección de los procesos, etcétera, de manera tal que se garanticen aumentos continuos en la productividad. La funcional se refiere a las habilidades de polivalencia, movilidad, autonomía y adaptabilidad del trabajador para garantizar la realización eficiente de los procesos productivos, también a la ausencia de restricciones para asignarle diferentes roles al trabajador en la empresa. La flexibilidad salarial implica la inexistencia de rigideces que limiten la variación del salario e impongan criterios para fijar las escalas de las remuneraciones; en un sentido más amplio, podría hablarse de flexibilidad en los costos laborales, para con ello referirse a la ausencia de costos fijos obligatorios que se adicionan al salario (por ejemplo, impuestos a la nómina y demás costos no salariales). La flexibilidad contractual se refiere a la amplitud de posibilidades que el abanico de modalidades de contratación avaladas por la legislación brinda tanto a los empleadores como a los trabajadores (empresas de servicios temporales, contratos de tipo civil y comercial, cooperativas de trabajo asociado, etcétera). Finalmente, la cualitativa implica la ausencia de restricciones sobre las dimensiones sustantivas de la relación laboral: lugar de trabajo, condiciones de higiene, obligaciones del patrono para con el trabajador, etcétera. Por flexibilidad del mercado de trabajo se entenderá aquí la combinación entre flexibilidad numérica, salarial y cualitativa.

10 Pencavel, desde un enfoque neoclásico, ha propuesto limitar el alcance de la negociación colectiva y de la creación de sindicatos al nivel de empresa, con el argumento de que las distorsiones generadas por la negociación colectiva serían menores, y más cercanas al salario de equilibrio, entre más descentralizada sea esta. De esta forma, los sindicatos se concentrarían en las reivindicaciones al nivel de firma y se restringiría la posibilidad de convertirse en capturadores de rentas que tendrían si se les permitiera negociar a nivel de rama, industria o aspectos de la política económica del país (Pencavel, 1997).



lo son, como es el caso del derecho internacional de los derechos humanos o el sistema de normas de la OIT, la prioridad que el gobierno colombiano le ha asignado al primero sobre los otros dos para la determinación de las políticas en estos campos salta a la vista. La diligencia con que se ha avanzado en implementar las reformas requeridas para el ingreso a la Ode contrasta con la falta de disposición para ratificar nuevos convenios importantes de la OIT¹¹, o con la negativa a suscribir el Protocolo facultativo del Pidesc, que permite la presentación de comunicaciones por parte de particulares al Comité Desc sobre violaciones a los derechos que protege el pacto. También contrasta con la poca importancia que se le ha dado a la formulación de políticas en correspondencia con iniciativas desde el enfoque de trabajo decente como el Pacto mundial por el empleo de 2009 liderado por la OIT, o a las recomendaciones del informe del grupo consultivo sobre el piso de protección social para una globali-

zación equitativa e inclusiva, presidido por Michelle Bachelet (OIT, 2011b).

Los cambios en materia laboral y pensional en Colombia en el contexto regional

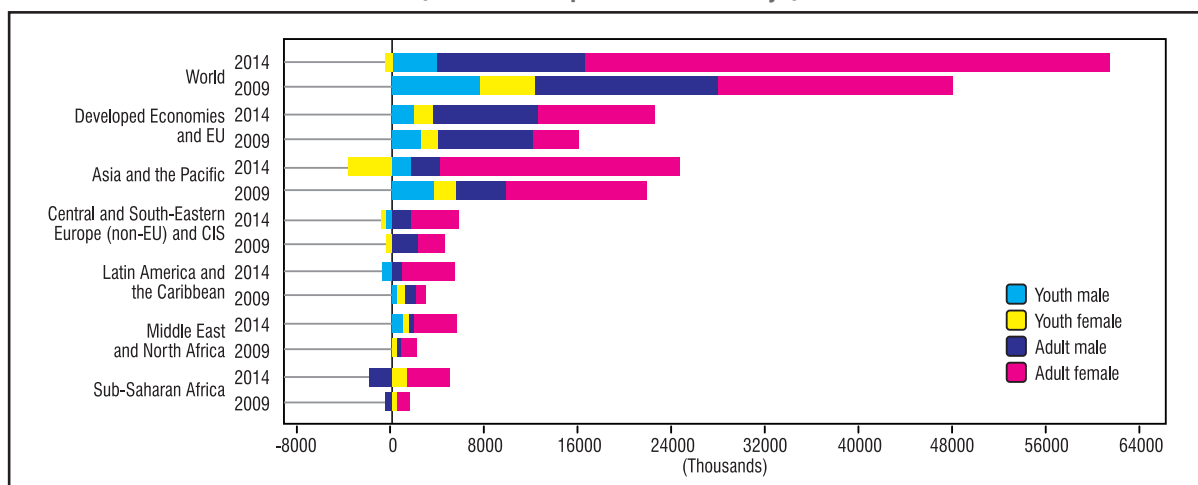
Para comprender el escenario que enfrenta Colombia hoy en materia laboral y pensional es necesario entender primero lo ocurrido en América latina a partir de 2003 y hasta 2012, en comparación con las tendencias mundiales del empleo y la seguridad social. Jürgen Weller ha señalado cómo, a partir de 2003, se observó un triple quiebre en las tendencias de los mercados laborales de la región, solo interrumpido levemente en 2009 por la crisis internacional, pues, en contraste con lo ocurrido en la década previa: 1) se redujo la tasa de desempleo; 2) mejoraron los indicadores de calidad del empleo en el contexto de una mayor formalidad; y 3) los salarios reales aumentaron de forma moderada pero continua, y disminuyeron las brechas entre los trabajadores más y menos calificados (Weller, 2014). Pese a que América latina continúa siendo la región más desigual del mundo, estos factores permitieron que el mercado laboral se convirtiera en el principal instrumento para la reducción de la pobreza y la desigualdad en la región (Cornia, 2012; OIT, 2015; Ferreira et al., 2012). La OIT estima que el impacto de la crisis económica global sobre los mercados laborales en América latina fue mucho más leve que en prácticamente la totalidad de las regiones del mundo, pues la pérdida de empleo estimada por la desaceleración de la economía, y el impacto sobre la masa salarial y la demanda agregada fue menor (ver gráfico 3). No obstante, estas tendencias presentan señales de agotamiento, y aun cuando para 2014 la participación laboral y el desempleo continuaron cayendo, la desaceleración del crecimiento probablemente ocasionará, a partir de 2015, un estancamiento, e incluso un retroceso frente a los logros alcanzados (Cepal-OIT, 2015).

No obstante, este panorama general esconde importantes diferencias. El gráfico 4 muestra la evolución

11 Colombia había ratificado sesenta convenios de la OIT (de los cuales cincuenta y cuatro están en vigor), superando el promedio de convenios ratificados por los países latinoamericanos (Cancillería de Colombia, 2009). El país ha ratificado ya los ocho convenios que la OIT ha considerado como fundamentales. No obstante, el ritmo de aprobaciones ha disminuido significativamente pues, por ejemplo, en el periodo 2002-2010 (es decir durante los dos gobiernos del presidente Álvaro Uribe) solamente se ratificó el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil. Esta falta de iniciativa del Congreso para la aprobación de más convenios ha sido destacada por el Informe de la Comisión de expertos en la aplicación de normas internacionales del trabajo, en el que se consigna el caso colombiano como una falta de sumisión grave (OIT, 2011: 880). El retraso en las ratificaciones afecta temas cruciales para las necesidades del país. Según el *Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo* (OIT, 2010: 210), Colombia, a diferencia de la mayoría de los países de la región, solo había ratificado uno de los cuatro convenios que se clasifican dentro de esta categoría: el número 88 relativo al servicio de empleo. Según el informe, el gobierno señaló que no había perspectivas de ratificación de los convenios 122, o convenio sobre la política de empleo; 142, o convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos; y 181, o convenio sobre las agencias de empleo privadas. Esta situación resulta lamentable, teniendo en cuenta que “los convenios y recomendaciones sobre el empleo forman conjuntamente un marco para materializar el derecho humano al trabajo y a la educación para todos; afrontar y mitigar las consecuencias de la crisis económica mundial; y asegurar la consulta tripartita continuada y genuina” (OIT, 2010: 116).

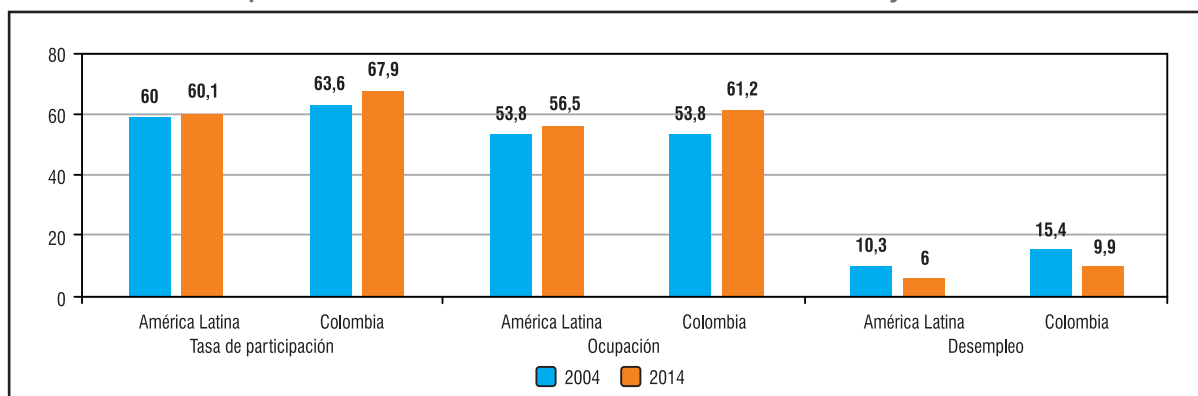


Gráfico 3. Brecha de empleo global y en distintas regiones del mundo, 2009-2014
(en miles de puestos de trabajo)



Fuente: OIT, 2015.

Gráfico 4. Principales indicadores del mercado laboral. América latina y Colombia, 2004-2014



Fuente: elaboración propia con base en datos de Cepal-OIT, 2015.

de los principales indicadores del mercado laboral en la última década para Colombia y el promedio de América latina y el Caribe. A diferencia de lo ocurrido en la región, Colombia, no ha podido contener el aumento en las tasas de participación laboral. Pese a ello, el mercado de trabajo ha sido tan dinámico –como se refleja en el aumento de la tasa de ocupación– que le ha permitido al país reducir la tasa de desempleo, aunque a un ritmo menor que para el caso de América latina. Hoy Colombia sigue teniendo una de las tasas de desempleo más altas de la región.

Ahora bien, cuando se observa la calidad del empleo generado y los progresos que ello ha permitido

en la ampliación de la seguridad social, el panorama en Colombia, en comparación con la región, es mediocre. Pese a que a partir de 2012 el empleo asalariado ha crecido a una tasa mayor que el no asalariado, en contraste con lo ocurrido entre el periodo 2008-2011, eso no ha sido suficiente para que el país recupere el peso que el empleo asalariado tenía en la estructura total del empleo en el año 2000¹². En cambio, la región en su conjunto sí

12 Según datos de la Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) del trimestre móvil enero-marzo, mientras que en el periodo 2008-2012 el empleo asalariado creció a una tasa promedio anual de 0,5%, el no asalariado lo hizo a una tasa promedio de 3,7%. En el periodo 2012-2015, en cambio, el



aprovechó este periodo para generar principalmente empleo asalariado. Este fenómeno se refleja también en que Colombia no logró avanzar, al ritmo que lo hizo América latina, en incrementar el porcentaje de los trabajadores cubiertos por los sistemas de salud contributiva o pensiones (gráfico 5).

En materia de salarios reales, Colombia ha tenido un desempeño medio en comparación con los países de la región, con un crecimiento de 17% entre 2000 y 2013, por debajo de Ecuador, en donde los salarios reales han aumentado en 79%, o de países como Chile, Brasil, Venezuela y Perú (ver gráfico 6). Un asunto que resulta particularmente crítico es lo que viene sucediendo con la distribución del ingreso entre el capital y el trabajo, o la denominada distribución funcional del ingreso, pues la participación de las rentas del trabajo ha venido cayendo sostenidamente desde 1999 (Moreno Rivas, 2014: 31).

Adicionalmente, una de las características de los mercados laborales de América latina, que es particularmente grave en Colombia, es la segmentación, es decir la existencia de compartimentos o estratos muy diferenciados en el mercado laboral, con niveles de productividad muy distintos, a partir de los cuales opera también una institucionalidad laboral diferenciada (en términos de condiciones de trabajo, salarios, negociación colectiva, sindicalización, entre otras dimensiones del concepto de trabajo decente), y que produce una distribución desigual de ingresos, coberturas de protección social y, en general, de resultados que las personas pueden obtener en el mundo del trabajo. Con la escasa movilidad de personas entre estos segmentos, el mercado de trabajo, en vez de representar una oportunidad para la movilidad social y para la realización personal, ter-

mina convirtiéndose en el medio mediante el cual se reproducen las desigualdades y las frustraciones (Dejusticia, 2011: 48-50; Chaparro S., 2012).

Para analizar las desigualdades presentes en el mundo del trabajo es importante considerar la cadena conformada por la heterogeneidad estructural del sector productivo –que genera brechas de productividad–, la segmentación en el mercado laboral –que genera brechas de ingreso– y el acceso diferenciado a la protección social –que puede contribuir a reducir, o a veces puede terminar reforzando, los riesgos que generan las exclusiones de los mercados de trabajo–. Como señala la Cepal:

sin convergencia productiva las desigualdades estructurales seguirán traducéndose en exclusiones y desigualdades persistentes en el mercado de trabajo. Sin el empleo, difícilmente se puede avanzar hacia la igualdad de oportunidades y a una ciudadanía activa [...]. Sin protección social, importantes sectores de la población seguirán teniendo dificultades para ingresar al mundo del trabajo y, aun si ingresan, seguirán siendo víctimas recurrentes de las desigualdades que reproduce el mercado laboral (Cepal, 2012: 27).

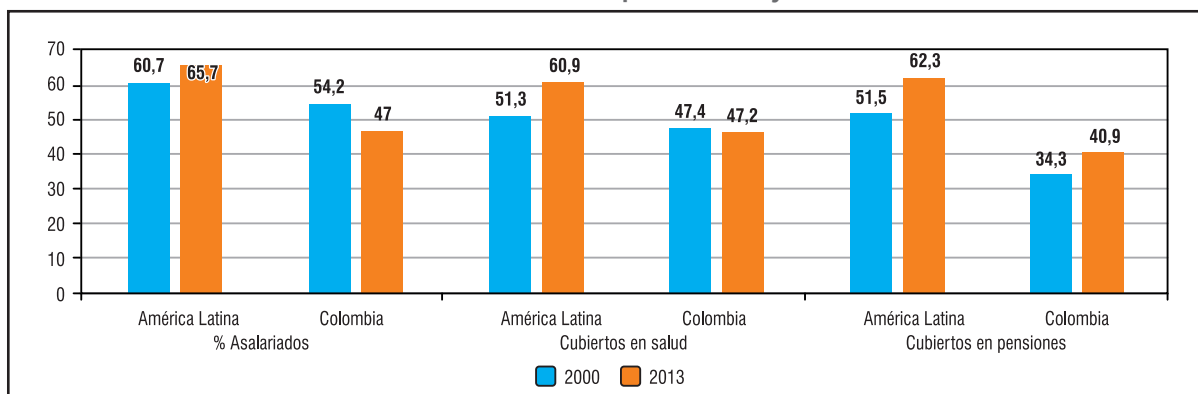
Por tanto, no es posible combatir integralmente la desigualdad y la exclusión solo mediante la política económica, la política laboral o la política social, sino mediante una combinación virtuosa de estos tres instrumentos.

En el gráfico 7 se presentan unos datos que evidencian el grado de segmentación del mercado laboral en Colombia en comparación con el contexto regional, y su potencial impacto sobre la transmisión intergeneracional de la desigualdad y el bienestar de los niños. El gráfico muestra las brechas de cobertura contributiva a la seguridad social de los hogares con menores de 15 años del quintil 1 (el 20% más pobre de la población) y los del quintil 5 (el 20% de mayores ingresos) en distintos países de América latina. Colombia está entre los países con brechas más altas, solo superado por Paraguay y Honduras. La cobertura a la seguridad social contributiva en el

empleo asalariado ha crecido a una tasa promedio anual de 5,3%, mientras que el no asalariado lo ha hecho al 0,7%. La economía colombiana ha ido pasando de un modelo de crecimiento económico con trabajo precario a una coyuntura de crecimiento con trabajo de mayor calidad, pero a un ritmo inferior a lo que sucede en la región. Sin embargo, la desaceleración de la economía amenaza con revertir estas tendencias.

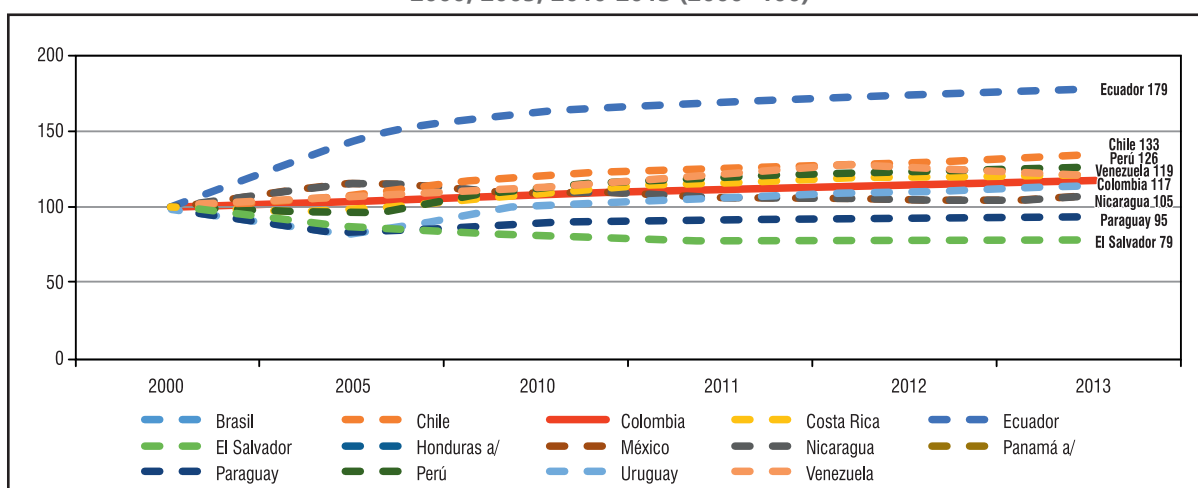


Grafico 5. Indicadores de la calidad del empleo en América latina y en Colombia: asalariados, trabajadores cubiertos en salud (contributiva) y cubiertos en pensiones frente al total de ocupados, 2000 y 2013



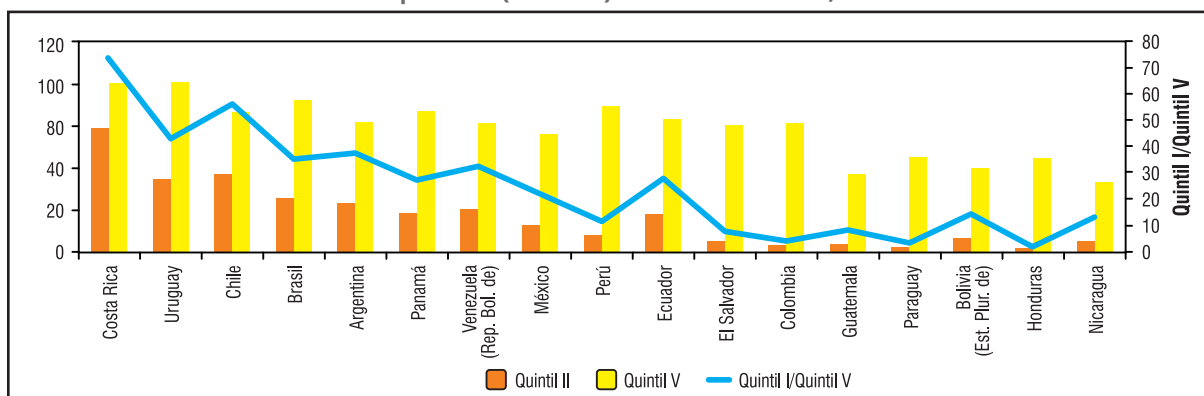
Fuente: elaboración propia con base en datos de Cepal-OIT, 2014.

Gráfico 6. Evolución de los salarios reales en países de América latina, 2000, 2005, 2010-2013 (2000=100)



Fuente: elaboración propia con base en datos de OIT, 2014.

Gráfico 7. Población menor de 15 años de edad que vive en hogares con algún tipo de afiliación a la seguridad social, por quintiles extremos de ingresos (eje izquierdo), y relación de coberturas entre quintiles (derecho) en América latina, 2009



Fuente: Cepal, 2012: 113.



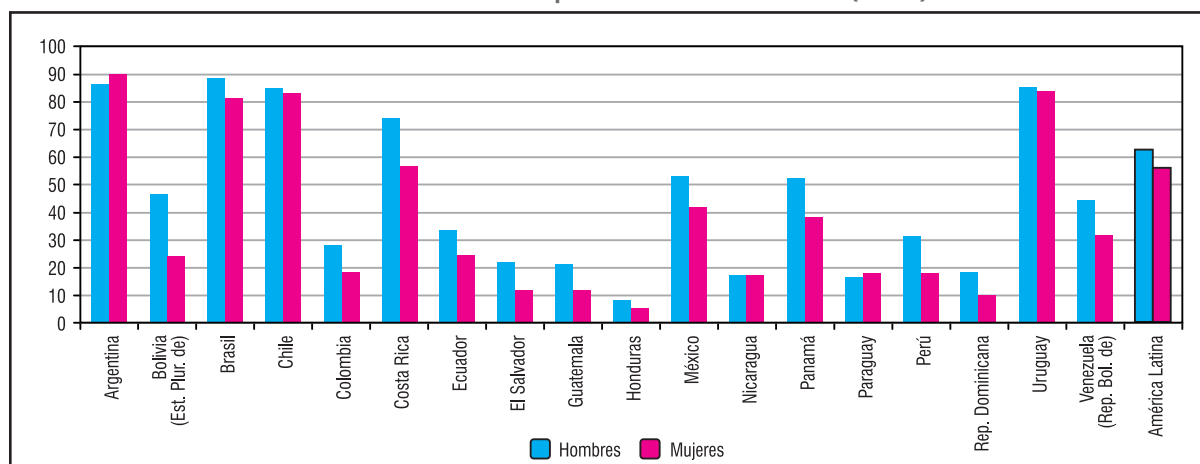
país –la cual depende del acceso a un empleo de calidad– es veintiséis veces mayor en los hogares de mayores ingresos que en los más pobres.

En materia pensional la segmentación del mercado laboral genera una exclusión contra la población más pobre y contra los grupos que tienen una inserción más precaria al mercado laboral (mujeres, trabajadores poco calificados, trabajadores rurales, personas con discapacidad, entre otros), de la posibilidad de beneficiarse de un ingreso para la vejez por medio de los sistemas contributivos. Como lo muestra el gráfico 8, esta exclusión es más grave en Colombia que en el resto de los países de América latina, con la excepción del Paraguay y los países más pobres de Centroamérica. En 2009 solo 23% de las personas de más de 65 años de edad recibía una pensión, mientras que el promedio regional era de 40%, con el agravante de que había una importante brecha de género superior a la de la media de los países de la región.

Esta situación resulta particularmente crítica si se tiene en cuenta que, primero, en comparación con lo que sucede en la región, en Colombia el porcentaje de personas mayores que no reciben ingresos propios es muy alto, y mucho más para el caso de las mujeres y las personas que habitan en el sector rural, tal y como lo muestra el gráfico 9.

Pero lo que resulta más grave es que, con la heterogeneidad estructural y la segmentación del mercado de trabajo que refuerza la tendencia a la desigualdad en las coberturas de la seguridad social contributiva, los esquemas de protección social no contributiva, que han desempeñado un papel importante para reducir la pobreza y la exclusión, y que han servido como un instrumento contracíclico para ayudar a la recuperación de la economía en el mundo (OIT, 2014) y en América latina (Cecchini y Martínez, 2011), no alcanzan a tener un impacto similar en el caso colombiano para contrarrestar las exclusiones que se generan en el mercado de trabajo. Como lo muestra el gráfico 10, para una muestra de trece países, Colombia está entre aquellos que tienen un mayor porcentaje de la población sin ninguna clase de protección social, solo por debajo de El Salvador, Guatemala y Paraguay. En 2009, un 73% de los hogares de los quintiles 1 y 2, y 57% del quintil 3, eran hogares que no tenían afiliación a la seguridad social ni recibían jubilaciones o transferencias públicas asistenciales, mientras que en el promedio de la región estos porcentajes eran de 48% y 38%, respectivamente (Cepal, 2012: 139). Es posible que haya habido cambios significativos en cobertura de programas no contributivos en los últimos años, sin embargo, es notorio el rezago frente a los niveles promedio de la región.

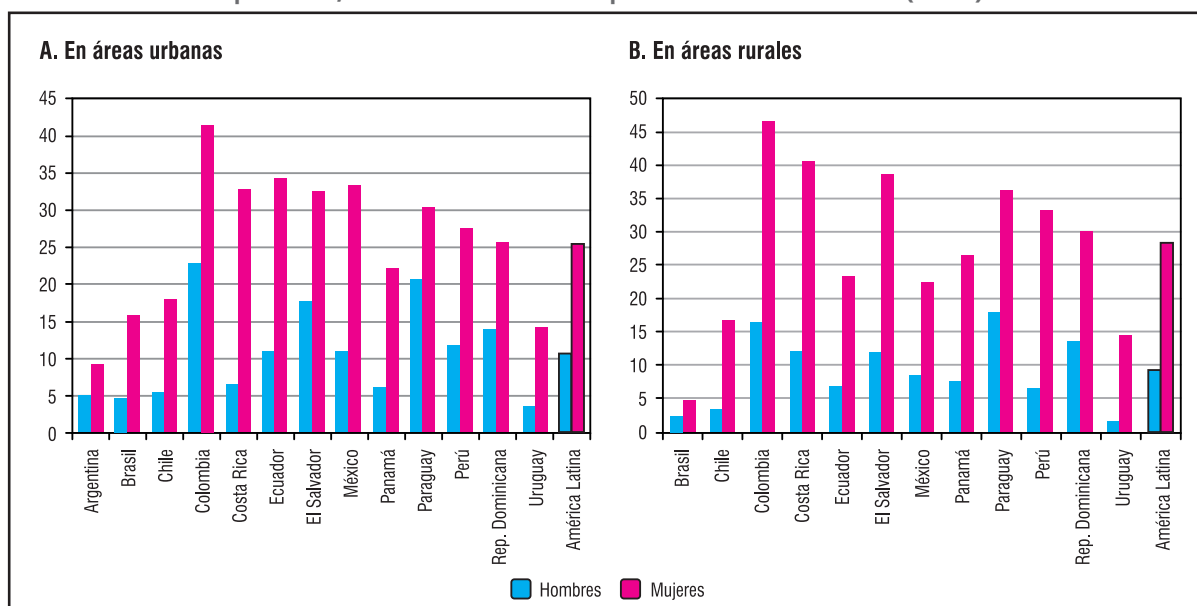
Gráfico 8. Población de 65 años y más que recibía jubilaciones o pensiones, por sexo, alrededor de 2009 en países de América latina (en %)



Fuente: Cepal, 2012: 126.

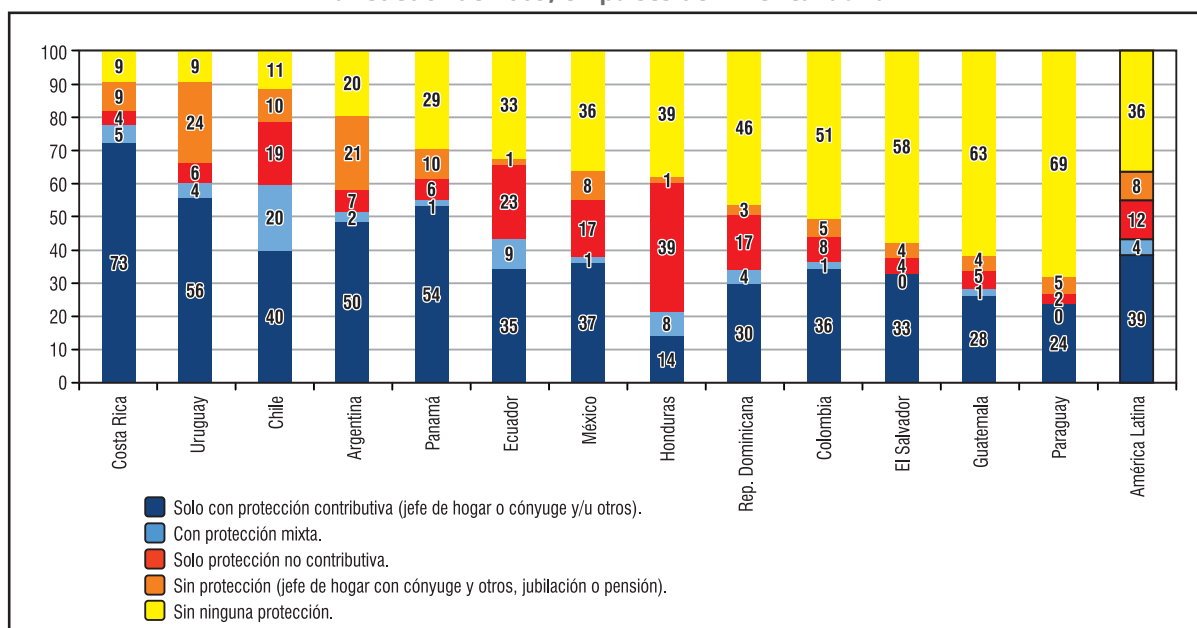


Gráfico 9. Personas de 60 años o más que no reciben ingresos propios en áreas urbanas y rurales, por sexo, alrededor de 2009 en países de América latina (en %)



Fuente: Cepal, 2012: 126.

Gráfico 10. Distribución de hogares por tipo de vía por la que acceden a la protección social, alrededor de 2009, en países de América latina



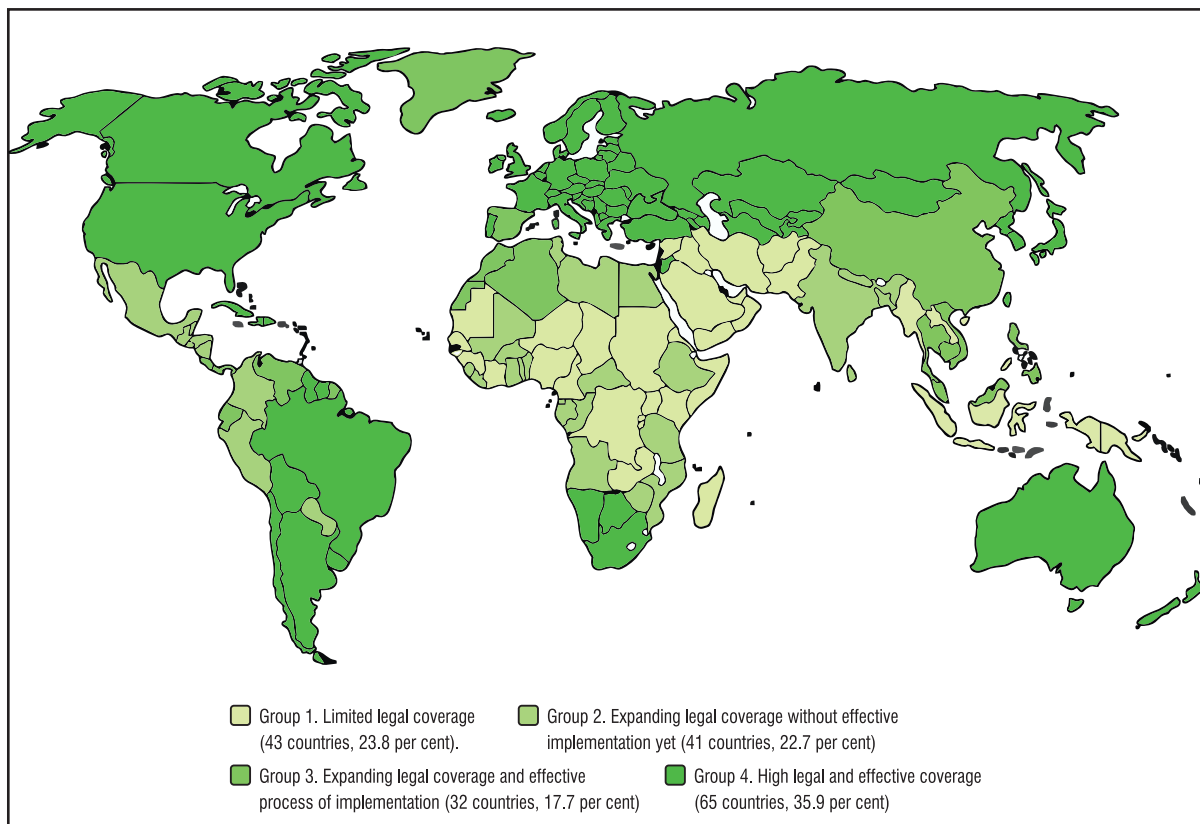
Fuente: Cepal, 2012: 137.

En ausencia de datos más recientes que permitan comparar los avances en los distintos componentes de la protección social, para el caso de las pensiones lo cierto es que los progresos son lentos. El mapa 1 clasifica a Colombia en el grupo de países que ha expandido la cobertura legal de las pensiones u otros

mecanismos de protección en la vejez pero sin implementación efectiva, en contraste con la mayoría de los países sudamericanos (con la excepción de Perú y Paraguay), que además de la expansión de la cobertura legal han tenido proceso eficaces de implementación.



Mapa 1. Panorama global del estado actual de los sistemas pensionales



Fuente: OIT, 2015: 85.

En síntesis, siendo Colombia un país económicamente próspero en el contexto regional en los últimos quince años, en materia social apenas ha podido situarse en una situación ligeramente mejor que la de los países más pobres de América latina. Pese a que Colombia, al igual que toda la región, ha experimentado un progreso en la reducción de las tasas de desempleo, no ha podido revertir la tendencia descendente a la participación del empleo asalariado en la estructura de la ocupación heredada de la fase de crecimiento económico con trabajo precario. Los problemas de segmentación del mercado de trabajo son particularmente graves, y su corrección por la vía de la política social ha sido deficiente en comparación con los logros de la región. La desaceleración del crecimiento indica que puede haber pasado una época de oro, que el país desaprovechó para transformar la estructura de la ocupación y lograr avances importantes en la política social, por enrutarse en un modelo en el que el crecimiento económico se independizó de la suerte de los más vulnerables.

Las recomendaciones de la Ocede en materia laboral y pensional

El más reciente informe de la Ocede reconoce buena parte de las brechas aquí señaladas entre Colombia y América latina, y las complementa con las brechas existentes frente a los países miembros de la organización (ver gráfico 11). El informe destaca el desempeño económico que ha tenido el país y resalta la solidez del marco monetario, fiscal y financiero, así como la política comercial de tratados de libre comercio y medidas unilaterales que han reducido las barreras al comercio y la inversión. Sin embargo, señala deudas pendientes en: 1) la promoción de un modelo de crecimiento más inclusivo; 2) en el aumento del recaudo y la expedición de un sistema impositivo más eficiente y justo; 3) en continuar reformando el mercado laboral para reducir la informalidad; y 4) en reformar a fondo el sistema de pensiones para reducir la desigualdad y la pobreza en la tercera edad (Ocede, 2015).

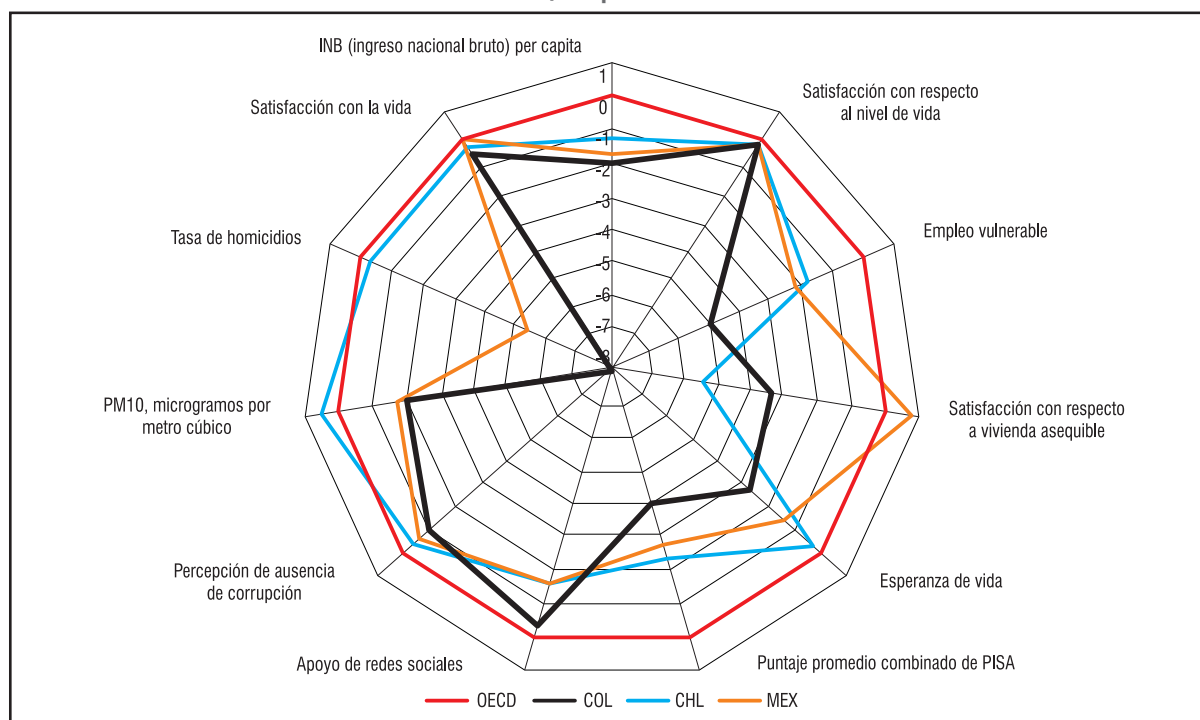


El gráfico 11 muestra que la dimensión de empleo vulnerable, junto con la de la tasa de homicidios, es donde persisten las mayores brechas, por lo que la preocupación de la Oede es apenas razonable. El diagnóstico del problema laboral y pensional que hace el informe no es nuevo y retoma varias de las tesis que han defendido durante años expertos en la materia en el país, y que han inspirado varias de las reformas laborales efectuadas (López, 2010; López y Lasso, 2008; Fedesarrollo, 2008, 2009, 2010). Si bien en principio la Oede reconoce la necesidad de aumentar la productividad y la competitividad fuera del sector de las materias primas para crear más puestos de trabajo en el sector formal, mediante la formación y dotación de mejores habilidades y competencias, su foco se concentra en el cambio de las políticas laborales. En relación con la regulación del mercado laboral, después de señalar brevemente la necesidad de aumentar el número de inspectores de trabajo, su formación y autoridad, así como mejorar el sistema de cobro ante las sanciones, el informe se concentra en lo que denomina las estrategias para

dotar a los mercados laborales de mayor eficiencia e inclusividad, concentrándose en dos de ellas: 1) mantener el incremento del salario mínimo cercano a la inflación y, a mediano plazo, diferenciar el salario mínimo por edades; y 2) adoptar medidas adicionales para reducir aún más los costos laborales no relacionados con los salarios y, en particular, eliminar la contribución de 4% sobre la nómina que financia el sistema de cajas de compensación. El informe también manifiesta su preocupación por iniciativas que cursan en el Congreso como la de las horas extras, que plantea pasar de un turno nocturno de ocho horas a uno de doce, con un incremento salarial de 35%, pues, si bien acercaría las condiciones laborales del país a los parámetros de la Oede, “es importante dotar a los empleadores de flexibilidad suficiente para ajustar el horario de trabajo a las necesidades de la producción” (Oede, 2015: 35).

Antes de entrar a la discusión de estas estrategias, cabe mencionar cuáles son las omisiones u olvidos de la Oede en materia laboral, o al menos reparar un

Gráfico 11. Distribución de hogares por tipo de vía por la que acceden a la protección social, alrededor de 2009, en países de América latina



Fuente: Oede, 2015: 9.



momento en la selectividad que le confiere a unos aspectos del problema en detrimento de otros. Nada dice la Oede de la heterogeneidad estructural que está a la base del sector productivo en Colombia, y frente a la cual no se han adoptado políticas industriales que permitan combatirla¹³ (Infante, 2011; Prieto y Ladino, 2013; Stev, Melo y Parra, 2015). Nada dice tampoco de la composición sectorial del crecimiento y sus efectos sobre el empleo¹⁴, ni de la falta de coordinación entre las políticas macroeconómicas en función del aumento de la ocupación (Ffrench-Davis, 2011) o de las restricciones de demanda agregada que impiden el crecimiento del empleo (Moreno Rivas, Mora Cortés y Velásquez, 2011; Chaparro S., 2012). En nada alude el informe a los posibles impactos de la expansión del déficit en la balanza comercial sobre la ocupación, el cual además puede tener en un futuro próximo problemas de financiación ante una eventual caída de la inversión extranjera y el cambio en la orientación de la política monetaria en Estados Unidos (Montenegro, 2015; Sarmiento, 2015)¹⁵. Nada menciona sobre la

baja densidad empresarial del país o las barreras para crear empresas en el sector formal, que le ha puesto un techo a la capacidad de generación de trabajo asalariado (Hamann y Mejía, 2011; Ramírez y Parra-Peña, 2009). Nada dice de la concentración de la generación de empleo formal en ciertos mercados laborales locales¹⁶ (Arango Thomas, 2011), particularmente en Bogotá (Secretaría de Desarrollo Económico, 2013), ni del problema de calidad del empleo en el sector rural y sus determinantes (Leibovich, Ospena y Velos, 2006). Nada dice de la incapacidad de contener el aumento de la participación laboral mediante medidas de política social que aseguren la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo (González, Daza y Garavito, 2014). Nada sugiere en relación con los factores que explicarían la reducción de la participación de la remuneración al trabajo en el ingreso nacional¹⁷, ni de los impactos que la débil sindicalización y negociación colectiva puede tener sobre la distribución del ingreso (Guataquí, Rodríguez y García, 2009). El rol de las políticas activas y pasivas de mercado de trabajo también es subestimado (Farné, 2009). Y nada menciona, por supuesto, de los estudios que han concluido que los resultados de las reformas laborales inspiradas en el mismo

13 Muestra que mientras que en América latina la participación en la economía de sectores difusores de conocimiento en la industria se incrementó del 20 al 30% entre 1970 y 2000, en Colombia la participación de estos sectores cayó de 15% a 13% en este periodo (Cimoli, 2005: 16).

14 Según Fedesarrollo y Acrip (2013: 4): "Al analizar las tasas de crecimiento promedio de ocupación por sector económico [entre 2002-2012] se observa que el empleo creció más, paradójicamente, en los sectores menos intensivos en mano de obra, lo cual ayuda a entender por qué la disminución del desempleo en la última década, si bien fue importante, no ha sido mayor. En efecto, de los cuatro sectores que más empleos ocupan en la economía –comercio, servicios, agrícola e industria– ninguno presentó una tasa promedio superior al 3,5% anual durante la última década. De hecho, el ritmo de crecimiento anual de esos sectores fue de 1,9%, lejos del crecimiento de los demás sectores que crecieron en promedio 5,5% anual". El estudio concluye que: "Haciendo un análisis sobre la existencia de síntomas de enfermedad holandesa en el mercado laboral, se encuentra que hasta 2011 no había evidencia que sustentara esta hipótesis, pero los desarrollos más recientes, para 2012, sugieren la aparición de síntomas preocupantes con la pérdida de empleo en los sectores agrícola e industrial" (Fedesarrollo y Acrip, 2013: 5).

15 Según la revista *The Economist*, Colombia aparece con una proyección del 6,4% del PIB de déficit de cuenta corriente para 2015, la más alta entre los cuarenta y dos países para los que se realiza el ejercicio (Montenegro, 2015).

16 Díaz (2013) muestra que la tasa de empleo es, en promedio, más alta en los municipios con una mano de obra más calificada que en aquellos con una poco calificada: un aumento de 10% en la tasa de cobertura escolar incrementa la tasa de ocupación entre 1,7 y 2,2 puntos porcentuales.

17 Desde un enfoque poskeynesiano, Moreno Rivas (2014: 29) plantea que "el esquema de inflación objetivo ha contribuido al deterioro de la distribución funcional y personal del ingreso en contra de los trabajadores y de la vasta mayoría de la sociedad colombiana. Por ejemplo, para conjurar las presiones inflacionarias entre diciembre de 2007 y finales de 2008, el Banco de la República incrementó de nuevo la tasa de interés por encima de la tasa de justa, deteriorando de esta manera las condiciones de negociación para los trabajadores, quienes se vieron obligados a reducir el ritmo del crecimiento de los salarios por debajo de la productividad a causa de las mayores tasas de desempleo". Por su impacto sobre el empleo y por ende sobre el poder de negociación de los trabajadores, la tasa de interés sería una variable fundamental en la determinación de la participación de la masa salarial en el ingreso total, como lo evidencia el hecho de que, a partir de la adopción del esquema de inflación objetivo, los salarios reales ha crecido por debajo de la productividad, causando un deterioro de la distribución funcional del ingreso.



diagnóstico de la Ocede no han tenido el resultado esperado y por el contrario termina atribuyendo, sin mayor análisis, el aumento en el crecimiento del empleo formal desde el 2012 –un fenómeno que ha sido común a toda América Latina– a la reducción de impuestos a la nómina efectuada por la reforma tributaria aprobada ese año (Ocede, 2015: 35).

No, para la Ocede el asunto central que explica la persistencia del desempleo y la informalidad, más allá de toda discusión sobre otros posibles factores, es el *nivel* del salario mínimo y los costos no salariales. A diferencia de recomendaciones más agresivas que se han dado en el pasado en relación con el asunto, el informe no ataca en sí misma la figura del salario mínimo (Carrasquilla, 2009), o la indexación a la inflación a partir de la sentencia de la Corte Constitucional (Clavijo, 2001), sino que recomienda mantener su ritmo de crecimiento muy cerca o al nivel de la inflación. El argumento detrás de la recomendación es simple: el salario mínimo en comparación con el salario medio en Colombia es muy alto, mucho más alto que en cualquiera de los países de la Ocede, lo cual genera que haya un elevado incumplimiento del mismo y una exclusión de los jóvenes y los trabajadores poco calificados del mercado laboral formal, pues a ese costo las empresas no están dispuestas a contratarlos porque su productividad es muy baja. Esta exclusión se agrava con aumentos del mínimo muy por encima de la inflación. Durante años se ha cuestionado esta recomendación en Colombia, con buenos y malos argumentos. Aquí se plantean algunos de ellos, de corte jurídico y económico, con el ánimo de contribuir a la discusión sobre la eficacia y pertinencia de esta recomendación.

Primero, la teoría económica del mercado laboral en la que sustenta esta recomendación es cuestionable: desde la crítica inicial de Keynes de que el volumen de ocupación se determina por las expectativas sobre la demanda agregada de la economía¹⁸, pasando

por las visiones institucionalistas de los sesgos de la demanda de las empresas que excluyen a los trabajadores por sus bajos niveles de calificación u otros criterios¹⁹, hasta las críticas empíricas más recientes que ponen en duda la existencia de una relación inversa entre el nivel de salario y la cantidad de trabajo demandada por las empresas (McCombie, 2008). Por tanto, existe hoy un campo abierto para la discusión sobre el marco teórico más pertinente para explicar el funcionamiento de los mercados laborales, como para dar por sentado, sin lugar a sospechas, una entre varias teorías en competencia.

Segundo, incluso si esta teoría fuera cierta y la recomendación de la Ocede resultara eficaz, existen restricciones jurídicas para la fijación del salario míni-

empresarios basadas en las expectativas del comportamiento futuro de la demanda efectiva de la economía. La demanda efectiva tiene dos componentes: el consumo y la inversión; el primero siempre crece en una proporción menor a la que crece el ingreso de la economía, razón por la cual no está asegurado que el valor de la oferta de bienes y servicios sea absorbido completamente por las decisiones de consumo de la comunidad. Entonces, en cuanto mayor sea la brecha existente entre el valor de la oferta agregada y las expectativas de consumo de la comunidad, menor será el nivel de empleo que decidan los empresarios. La brecha existente entre producción y consumo puede ser compensada por el otro componente de la demanda efectiva: la inversión. De hecho, la teoría neoclásica es la expresión del caso en el cual el coeficiente de inversión nueva es suficiente para llevar el nivel de empleo decidido por los empresarios hasta el punto donde logra igualar la oferta de trabajo de quienes están dispuestos a emplearse por el salario real vigente. Sin embargo, nada garantiza que se dé este último caso y es posible, por tanto, ante la insuficiencia de la demanda efectiva, alcanzar un nivel de equilibrio inferior al requerido para garantizar el pleno empleo. Por tal razón, el nivel de empleo, más que depender de un fenómeno específico del mercado laboral, sería un asunto que se define a nivel macroeconómico.

19 Para las teorías institucionalistas, el desempleo nace en un ámbito ajeno al mercado de trabajo; surge en los procesos de selección de personal al interior de las empresas. La valoración que el mercado hace mediante el precio de los distintos tipos de trabajo, no coincide con la valoración que las empresas realizan al momento de seleccionar personal. De esta manera, el desempleo no se explica por las rigideces impuestas al funcionamiento de los mercados laborales, sino por la existencia de mercados de trabajo internos a la empresa mediante los que se hace una valoración de los tipos de trabajadores distinta, independiente de la que realiza el mercado (Eymard-Duvernay, 2008).

18 Según Keynes (1936), lo que determina el nivel de empleo y de producción de una economía son las decisiones de los



mo. Además de la restricción impuesta por la Corte Constitucional de indexar el salario a la inflación, con la idea de garantizar la remuneración mínima vital y móvil planteada en el artículo 53 de la Constitución política, está también el Convenio 131 de la OIT sobre la fijación del salario mínimo con especial referencia a los países en desarrollo, el cual señala, entre los elementos a tener en cuenta para determinar los salarios mínimos, las necesidades económicas de los trabajadores y sus familias²⁰. Pese a que se afirma que el salario mínimo es muy alto en relación con el salario medio, lo cierto es que no alcanza para satisfacer las necesidades de las familias promedio en Colombia. El gráfico 12 muestra la relación entre el salario mínimo líquido y el salario mínimo de subsistencia de las familias promedio en cada país²¹. En la mayoría de los países de América latina, el salario mínimo resulta insuficiente para resolver las necesidades básicas de las familias promedio, y todavía más de las familias que se encuentran entre el 50% más pobre. En Colombia, el salario mínimo alcanzaría para cubrir 90% de las necesidades básicas, y para el caso de las familias más pobres apenas 70%.

Tercero, la inflexibilidad salarial del mercado de trabajo en Colombia ha sido contrarrestada por una amplia flexibilidad contractual mediante formas de contratación alternativas, varias de ellas precarias (cooperativas de trabajo asociado, contratos sindicales, sociedades anónimas simplificadas u otras formas de *outsourcing*), que han sustituido al contrato de trabajo clásico y que le han permitido a los empleadores contratar trabajadores sin asumir todos los costos de la relación laboral tradicional (Dejusticia, 2011). En este sentido, la restricción que impone el nivel salarial a la expansión del empleo en el sector

formal puede haber sido mucho menos fuerte de lo que se afirma.

Cuarto, si la reducción o contención del nivel del salario mínimo fuera una política realmente efectiva para aumentar el empleo formal, hace mucho tiempo hubiese habido un incremento sustancial del empleo formal en la estructura de la ocupación con mecanismos como el contrato de aprendizaje, que permitían pagarle a los aprendices vinculados a las empresas 0,5 o 0,75 salarios mínimos. Sin embargo, además de que no hubo aumentos sustanciales del empleo formal con este mecanismo, incluso había empresas que en vez de vincular la cuota de aprendices exigida por ley preferían pagar una multa para no hacerlo. Esto muestra que una reducción del salario mínimo no garantizaría una vinculación masiva de nuevas personas al mercado laboral formal, pues la decisión de contratar nuevos trabajadores parece depender de otros factores.

Quinto, es incierto además que las estrategias de expansión de las empresas, ante un congelamiento o disminución del salario mínimo, se realizaran mediante la contratación de nuevo personal. Los recursos liberados por una eventual reducción de los salarios, en sectores no competitivos, en vez de significar nuevas contrataciones o una reducción en el precio final de los bienes por la disminución de los costos, podrían terminar aumentando las utilidades empresariales (BID, 2003). Por otra parte, las estrategias de expansión de las empresas podrían realizarse mediante un uso más intensivo del factor trabajo (aumento de horas), o un mayor uso del factor capital, dependiendo de las características técnicas de la producción en cada sector.

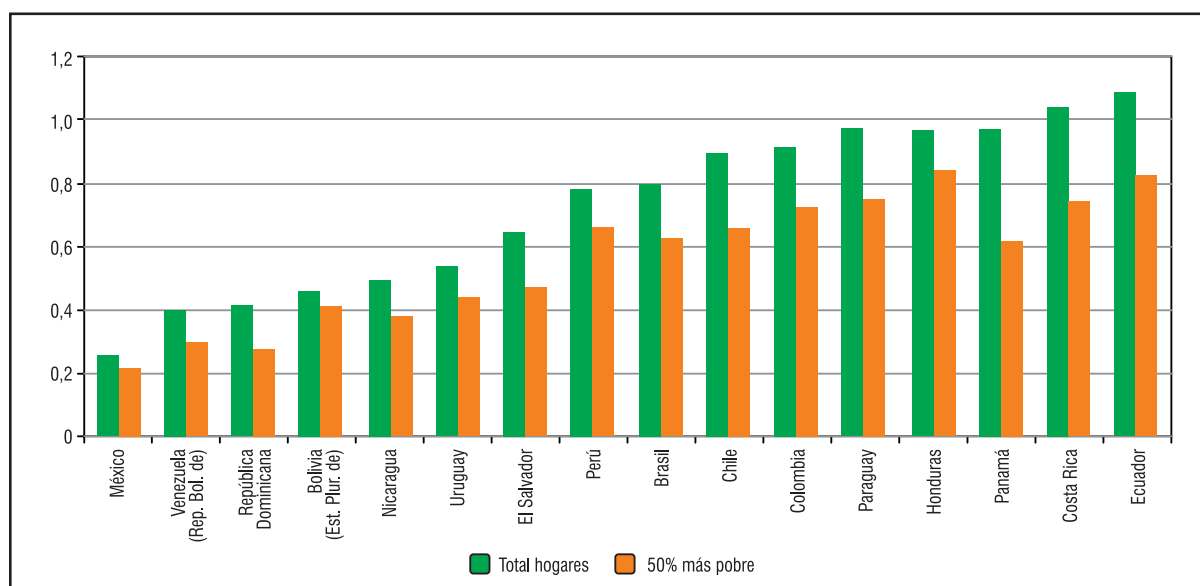
Sexto, la evidencia sobre el incumplimiento de la disposición del salario mínimo no necesariamente indica un nivel muy alto de dicho salario. Países con relaciones salario mínimo/salario medio similares tienen niveles de cumplimiento de dicha disposición muy diferentes, dependiendo de las instituciones de inspección con las que cuentan. Antes que resignarse a que el incumplimiento de la disposición del

20 Convenio 131 de la OIT sobre la fijación de salarios mínimos. 1970. Artículo 3°. http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C131

21 El salario mínimo de subsistencia (SMS) es el ingreso necesario para que un hogar promedio (considerando su tamaño y sus ocupados) alcance la línea de pobreza. Se calcula multiplicando la línea de pobreza por persona por el tamaño promedio del hogar, dividido por el número de ocupados promedio por hogar (OIT, 2014: 54).



Gráfico 12. Salario mínimo líquido en relación con el salario medio de subsistencia a nivel nacional. América latina, 2011



Fuente: OIT, 2014: 54.

salario mínimo se explica porque es demasiado alto, hay todo un margen de maniobra para fortalecer la inspección laboral con el fin de reforzar el cumplimiento de la medida.

Séptimo, ante la constatación de que el salario mínimo representa un elevado porcentaje del salario medio, no debería asumirse la conclusión más cortoplacista y poco estratégica para el desarrollo del país de permitir que el salario en el sector formal descendiera al nivel de la productividad de los trabajadores menos calificados. En vez de ello, a lo que debería apuntar el gobierno es a incrementar la productividad de estos trabajadores, por ejemplo mediante un importante esfuerzo en extender la cobertura de la educación superior, de tal modo que pudiera ser una decisión racional para las empresas contratarlos a un nivel de salario digno (González, J. I., 2015). Los críticos de la política vigente de incrementos reales del salario mínimo reconocen que este puede ser otro camino, solo que lo consideran “la vía más cara”²².

Octavo, la definición de una regla rígida de incremento al salario mínimo despojaría al diálogo social de su poder decisorio sobre una variable fundamental, en un contexto en el que la democracia laboral está seriamente restringida.

Y noveno, una regla de incremento del salario mínimo atada a la inflación implicaría una medida regresiva para el sector de la población que se beneficia actualmente de un incremento mayor. En relación con las medidas regresivas en materia de derechos sociales, la Corte Constitucional, atendiendo al principio de progresividad del derecho internacional de los derechos humanos, ha considerado que en principio deben ser consideradas inconstitucionales, salvo que, después de ser sometidas a un test de regresividad, se logre constatar que no violan con-

dad: altas alzas en el salario mínimo, que es el sueldo natural de los menos capacitados. La reacción de las empresas fue frenar la contratación de personal con baja educación y reemplazarlos por gente con algunos estudios superiores [...]. El país no ha visto que, por esa vía, se ha presentado una recomposición laboral a favor de los más educados y en contra de las familias más pobres que no tienen fácil educar a sus hijos. Por eso el gobierno, como optó por la vía más cara, salió a becar y subsidiar educación superior” (*El Colombiano*, 2015).

22 En entrevista al diario *El Colombiano*, Hugo López, gran economista laboral que ha impulsado e inspirado los estudios sobre la materia en Colombia, señaló: “El gobierno optó por una vía muy costosa para reducir el desempleo y la informalidad”.



tenidos esenciales de los derechos y estén lo suficientemente justificadas²³. Este último aspecto se define a su vez a partir de la aplicación de un test de proporcionalidad, que permita analizar si la medida regresiva obedece a un fin constitucionalmente legítimo, es necesaria y estrictamente proporcional para lograr el fin perseguido²⁴. En otros términos, la Corte le da eficacia al principio de no regresividad, o a la irreversibilidad de las conquistas sociales, a partir de una técnica constitucional que ha ido evolucionando con el tiempo, y que evita que el derecho se cierre a consideraciones que puedan justificar retrocesos en la protección de un derecho para responder a otros fines legítimos con medios razonables²⁵. Una eventual reforma como la que propone la Ocdé sobre el incremento del salario mínimo, podría justificarse afirmando que obedece al fin legítimo de permitir que más personas gocen de un empleo formal. Sin embargo, por las razones expuestas, no parece necesaria para lograrlo, e incluso su eficacia para contribuir a este fin es incierta, existiendo, en todo caso, otros medios menos lesivos para perseguir ese fin que no se han explorado lo suficiente: ampliación de la cobertura en educación superior, fortalecimiento de la inspección laboral, mejores políticas de formalización, entre otros.

Otro tanto puede decirse de las propuestas de la Ocdé en materia pensional. La Ocdé parte de reconocer las brechas en cobertura con los demás paí-

ses de la región y la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran la mayor parte de las personas en edad de jubilación. Si bien el organismo reconoce que la solución para ampliar la cobertura en pensiones reside en último término en trasladar una mayor proporción de la fuerza de trabajo al sector formal, enfila sus baterías contra lo que considera un “generoso plan público de prestaciones definidas”, cuya sostenibilidad podría estar en riesgo en caso de no reformarse por los cambios en las tendencias demográficas, dada su elevada tasa de reemplazo y que el salario de referencia se calcula sobre los ingresos obtenidos en un reducido número de años.

Entre las reformas que propone la Ocdé están: reducir a la mitad la tasa de reemplazo del sistema público para acercarla al régimen privado y con ello eliminar la competencia entre regímenes y disminuir los subsidios a los más adinerados; incrementar los años de referencia para calcular la mesada; equiparar la edad de jubilación entre hombres y mujeres (con el argumento de que esto favorecería a las propias mujeres); y evolucionar paulatinamente hacia un plan que aumente la edad de jubilación en línea con la esperanza de vida. En las medidas de largo plazo la Ocdé recomienda realizar una reforma integral que tenga como pieza angular el plan privado actual de contribuciones definidas complementado con un plan público básico, el cual sugiere retirar de manera gradual si es necesario mediante el pago de un “bono pensional” por fuera de la regla fiscal. También sugiere permitir pensiones por debajo del salario mínimo para incrementar la cobertura. Por otra parte, consciente de que la cobertura universal no se logrará por medio del modelo contributivo, recomienda ampliar la cobertura del programa beneficios económicos periódicos (BEPS), en el que el gobierno subvenciona una parte de las contribuciones, y también del programa Colombia Mayor, en el que se entregan subsidios a los adultos mayores de ingresos más bajos.

El diagnóstico y las recomendaciones de la Ocdé coinciden también con propuestas hechas por analistas colombianos, sobre las que ha habido varias

23 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-629 de 2011. Consideración 6; Sentencia C-507 de 2008. Consideración 5.6.1; y Sentencia C-644 de 2012.

24 Corte Constitucional. Sentencia C-444 de 2009. Consideración 2.5.9.6.

25 Para un análisis de la evolución de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con el test de no regresividad puede consultarse el texto de Uprimny y Guarnizo (2006), quienes concluyen que después de varias vacilaciones la Corte Constitucional ha consolidado una dogmática adecuada en la aplicación del test que permite hacer compatible la defensa de los derechos sociales frente a eventuales retrocesos inadmisibles con el respeto de las competencias de los órganos políticos para responder flexiblemente a realidades cambiantes, y con la promoción de la deliberación democrática y ciudadana sobre estos temas.



controversias. Nieto (2014) señala que el sistema pensional es un generador de desigualdad por los siguientes motivos: 1) los hogares con mayores ingresos son los que perciben las pensiones más altas; 2) la población de ingresos más bajos es la que resulta excluida de recibir una pensión, pues el 50% de los hogares con algún ingreso pensional pertenecen al 20% de mayores ingresos, mientras solo el 0,6% pertenece a los deciles de menores ingresos; y 3) los subsidios entregados en el régimen de prima media también contribuyen a la desigualdad, determinados por la desactualización de parámetros para determinar la pensión: según el autor, el 80% de los subsidios van al quintil de ingreso más alto, mientras que solo el 0,3% es percibido por el quintil más bajo.

Vaca (2013) desarrolla una serie de simulaciones con el objetivo de analizar los resultados del sistema pensional y sus efectos sobre la desigualdad. Compara dos escenarios, uno con garantía de pensión mínima y otro sin esta. El resultado es que la concentración del ingreso es mucho mayor en el escenario con garantía de pensión mínima, debido presuntamente a que la prohibición de aportar por debajo del salario mínimo reduce la posibilidad de afiliación de las personas de menores ingresos. Por tanto, el artículo recomienda la eliminación de la pensión mínima y el fortalecimiento de los beneficios económicos periódicos para quienes no logren una pensión igual al salario mínimo. A pesar de su enfoque, el artículo reconoce que es posible el diseño de regímenes de prima media sostenibles financieramente.

Estos estudios, al igual que el diagnóstico de la Ode, parten de la idea de que la corrección de las fallas del sistema pensional y del funcionamiento del mercado laboral, que reduce la base de cotizantes, debe ser asumida por los actuales contribuyentes. Con ello desconocen las restricciones jurisprudenciales, basadas en el principio de no regresividad, que la Corte Constitucional ha establecido para la reforma al sistema de pensiones. Si bien la Corte ha considerado que el legislador tiene una amplia potestad para fijar los requisitos necesarios para acceder a la pensión de vejez, también ha señalado que dicha potestad

no puede ejercerse de manera arbitraria afectando las expectativas legítimas que tienen los actuales cotizantes de obtener una pensión. Por ende, cualquier medida que implique un retroceso en los requisitos para acceder a la pensión debe ser sometida a un test estricto de proporcionalidad²⁶. Los defensores de las reformas de la Ode tendrían que mostrar que sus recomendaciones son una medida necesaria y que no existen alternativas menos lesivas sobre los derechos afectados, para conseguir el propósito legítimo de aumentar la cobertura del sistema, algo que no han podido ni se han esforzado en demostrar. Los defensores de estas propuestas tendrían que mostrar también que se han superado las discriminaciones contra la mujer en el mundo del trabajo que en su momento justificaron un trato diferencial en la definición de la edad de jubilación (Chaparro N., 2015), y que la Corte encontró necesarias y ajustadas a la Constitución²⁷.

Mucho más aguda resulta entonces la postura de López y Lasso (2012), quienes calculan las probabilidades de transitar entre las diferentes categorías de ocupación (asalariado, informal, independiente) y a partir de estas, las implicaciones frente a la posibilidad de acceder a la pensión, puesto que la baja cobertura del sistema pensional está relacionada con las deficiencias del mercado laboral. Entre las principales conclusiones encuentran que las probabilidades de acceder a la pensión son muy bajas con los requisitos que rigen a partir de 2015, especialmente para los trabajadores sin educación superior, pues solo entre el 1,6% y el 1,4% podrían pensionarse.

26 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-789 de 2002. Como la revisada en esta sentencia, son varias las reformas que han intentado endurecer los requisitos de acceso a la pensión para grupos significativos de contribuyentes y que han sido declaradas inconstitucionales, lo cual no quiere decir que no deban revisarse privilegios injustificados que tienen algunos grupos de poder dentro del régimen pensional (Arrieta Mendoza, 2011).

27 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-410 de 1994. El magistrado ponente de esta sentencia fue el maestro Carlos Gaviria Díaz, y en ella se refleja la manera como el profundo sentido humanista se plasmaba en el rigor con que resolvía los dilemas de justicia que se planteaba en sus sentencias.



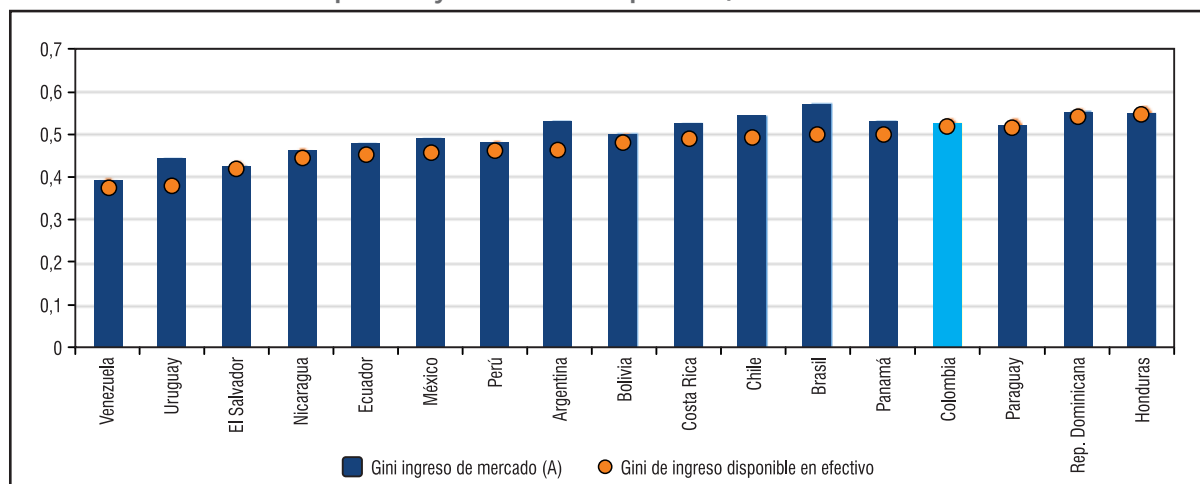
La trayectoria prevista para esta población es que al inicio de la vida laboral cuentan con un empleo asalariado, con ingresos relativamente mejores y cotizaciones estables, mientras en la fase madura perciben ingresos bajos y dejan de cotizar. Aun en un escenario del mercado laboral muy optimista, las probabilidades de pensionarse para quienes no tienen educación superior son bajísimas. Los autores dudan de la eficacia de las medidas que hacen más exigentes los requisitos para pensionarse, y entre las medidas para ampliar la cobertura proponen más bien una estrategia de formalización, seguro al desempleo, modernización del empleo (más participación de mujeres en el mercado laboral y de hombres y mujeres sin educación superior), ampliación de la cobertura en educación superior de los más vulnerables y permitir la pensión familiar.

Vásquez y Osorio (2015) hacen un diagnóstico del sistema pensional, señalando la baja cobertura (que afecta especialmente a las mujeres), la incidencia del mercado laboral y la informalidad, la predominancia de afiliados que aportan menos de dos salarios mínimos al fondo público y los altos recursos del presupuesto público que se destinan a financiar pensiones. Señalan cómo las reformas al sistema han estado encaminadas, además de reducir las presiones fiscales, a favorecer al sector financiero. Tal es el

caso de la creación de los fondos privados en 1993, que hoy concentran la mayoría de los recursos del sistema, mientras por otro lado se proponen reformas de corte asistencial, de baja eficacia y cobertura. En concepto de los autores, la reforma que requiere el sistema es una que sea discutida con amplitud con todos los actores, que recoja las reflexiones de diferentes organismos internacionales –no solo de la Ocdé– y cuyo principal objetivo sea asegurar ingresos para evitar que no haya personas mayores en la pobreza.

Reconociendo las dificultades para lograr la cobertura universal a partir de los regímenes contributivos, la Cepal y la OIT han propuesto, sin renunciar a una estrategia de formalización laboral, la extensión de cobertura con sistemas no contributivos, con el objetivo de asegurar un piso de protección social independiente de la relación laboral (Cepal-OIT, 2015; Sepúlveda, 2014; Cecchini y Martínez, 2011). Esta aproximación requeriría financiar la cobertura con impuestos generales, mediante sistemas tributarios progresivos, tarea en la que América latina, y particularmente Colombia, tienen un enorme camino por recorrer. Como lo muestra el gráfico 13, en los países de América latina la desigualdad de ingresos de mercado, es decir antes de que intervenga el estado cobrando impuestos y transfiriendo recursos, no

Gráfico 13. Desigualdad (coeficiente de Gini) en países de América latina antes y después de impuestos y transferencias públicas, alrededor de 2011



Fuente: elaboración propia con base en Amarante y Jiménez, 2015.



cambia sustancialmente después de la intervención estatal. Colombia, un país en el que el 1% más rico concentra el 20% del ingreso, y en el que la población en general paga impuestos sobre una mayor proporción del ingreso que quienes están en el 1% más alto de la distribución, por efecto de las rentas exentas, las deducciones y los ingresos no constitutivos de renta (Alvaredo y Londoño Vélez, 2012), está, de nuevo, en niveles de desigualdad comparables solo con los países con los desempeños sociales más pobres de la región, muy por encima de aquellos que han despertado una renovada preocupación por la inequidad en el mundo desarrollado (Piketty, 2014).

Con este panorama, obtener el financiamiento necesario para solventar un sistema no contributivo de seguridad social de corte universal, mediante una tributación progresiva que, contrario a lo que la Ode propone, grave las rentas altas y busque un mejor equilibrio impositivo entre los ingresos del capital y los del trabajo, se convierte en la tarea prioritaria para resolver los acuciantes problemas del sistema pensional. Unas primeras estimaciones de los costos de un sistema así muestran que un programa de pensión no contributiva universal tendría importantes efectos en la reducción de pobreza en la población mayor de 65 años, siendo más potente para las áreas rurales, donde la pobreza caería 12%, e implicaría un costo fiscal relativamente bajo del programa: 0,32% del PIB en el programa universal y 0,1% en uno focalizado (Olivera y Zuluafga, 2014). Esta sería una opción costeable, que permitiría escapar a la conclusión que la Ode quiere presentar como inevitable, de que no existen alternativas más que recortarles derechos a unos para garantizárselos parcialmente a otros.

Conclusiones

Una revisión de las recomendaciones de la Ode en materia laboral y pensional desde las obligaciones jurídicas del concepto de trabajo decente y del derecho internacional de los derechos humanos, revela que, además de su dudosa eficacia y pertinencia, existen serias presunciones sobre su incompatibili-

dad con estos sistemas vinculantes de regulación. En principio, por ser regresivas, varias de estas medidas podrían ser inconstitucionales, salvo que pudieran sobrevivir a un examen estricto sobre su proporcionalidad que incluye la carga de probar que no existen medidas alternativas menos lesivas por la afectación de los derechos que pueden verse afectados con ocasión de su implementación. Sin embargo, esto está lejos de ser el caso, pues la imaginación para enfrentar el desempleo, la informalidad y la desprotección en la vejez no se ha agotado, y son muchas las alternativas de políticas que, sin retroceder en el grado de protección de los derechos de los trabajadores y las personas que aspiran a pensionarse, pueden implementarse para afrontar estos problemas. En cualquier caso, ante esta clase de discusiones que pueden definir el rumbo de la política laboral y pensional, es imperativo garantizar un proceso de diálogo social en el que se propenda a equilibrar las cargas entre los distintos actores, fortaleciendo las organizaciones sindicales, aspecto con el cual se ha probado que la desigualdad puede reducirse en episodios de bonanza y no profundizarse en momentos de crisis (OIT, 2015).

El Nobel de economía Amartya Sen describe dos formas de concebir el desarrollo:

según la primera, el desarrollo es un proceso feroz, con mucha sangre sudor y lágrimas, un mundo en el que la dureza exige prudencia [...]. Según esta severa actitud, estas cosas [los derechos políticos y humanos y el lujo de la democracia] pueden defenderse más tarde, cuando el proceso de desarrollo haya dado suficientes frutos: lo que se necesita aquí y ahora es dureza y disciplina [...]. Esta dura actitud contrasta con otro punto de vista según el cual el desarrollo es esencialmente un proceso agradable (Sen, 1999: 54).

Las recomendaciones de la Ode parecen enmarcarse dentro de la lúgubre primera concepción que señala Sen, en la que las cargas se distribuyen entre la gente en proporción inversa a la capacidad de soportarlas.



Para evitar este camino escarpado de sangre, sudor y lágrimas, hay que mirar otros horizontes y no enfocar solo la visión hacia el club internacional de los afectos del presidente.

Bibliografía

- Alvaredo, F. y Londoño Vélez, J. 2012. "High incomes and personal taxation in Colombia. 1993-2010".
- Amarante, V. y Jiménez, J. P. 2015. "Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina". En J. P. Jiménez. *Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.
- Arango Thomas, L. E. 2011. *Mercado de trabajo en Colombia: suma de partes heterogéneas*. Bogotá: Banco de la República.
- Arrieta Mendoza, C. I. 2011. *Las reformas del sistema pensional colombiano*. Bogotá: Fescol. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08859.pdf>
- Artigas, C. 2005. *Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales*. Santiago de Chile: Cepal.
- Bassani, A. y Duval, R. 2006. *The determinants of unemployment across OECD countries: Reassessing the role of policies and institutions*. OECD Economic Studies. <http://www.oecd.org/social/labour/38697056.pdf>
- Bensusán, G. 2013. *El enfoque de derechos en la política laboral y salarial: construcción de un marco metodológico para aplicarse en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y México*. México: Cepal.
- BID. 2003. *Se buscan buenos empleos en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cancillería de Colombia. 2009. "Colombia: un país comprometido con la actividad sindical y el cumplimiento de los estándares internacionales".
- Carrasquilla, A. 9 de agosto de 2009. "Cráter mínimo". *El Espectador*. <http://www.elspectador.com/columna155344-crater-minimo>
- Cecchini, S. y Martínez, R. 2011. *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Cepal. 2012. *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*. Santiago de Chile: Cepal. <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/12118.pdf>
- Cepal-OIT. 2015. *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Protección social universal en mercados laborales con informalidad*. Santiago de Chile. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_368320.pdf
- CESR. 2012. *Assesing public policies from a human rights perspective*. Center for Economic, Social and Cultural Rights. <http://www.cesr.org/downloads/guatemala.case.study.march.2012.pdf>
- Chaparro, N. 2015. *La economía del cuidado en la agenda pública*. Bogotá: Dejusticia.
- Chaparro, S. 2012. *Pobreza y mercado laboral: inserción precaria, estancamiento estructural*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- Cimoli, M. (ed.). 2005. *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2799/S2005051_es.pdf?sequence=1
- Clavijo, S. 2001. *Fallos y fallas económicas de las altas cortes. El caso de Colombia 1991-2000*. Bogotá: Banco de la República. <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/pdfs/borra173.pdf>
- Clifton, J. y Díaz-Fuentes, D. 2011. *La nueva política económica de la Ode ante el cambio en la economía mundial*. <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/33010/>
- . 2012. "The OECD and phases in the international political economy. 1961-2011". *Review of International Political Economy*. 18 (5).



- Cornia, G. 2012. *Inequality trends and their determinants: Latin America over 1990-2010*. Firenze: Dipartimento di Scienze Economiche, Università degli Studi di Firenze.
- Corredor, C. 2010. *La política social en clave de derecho*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- De la Garza, E. 2000. "La flexibilidad del trabajo en América Latina". En E. de la Garza (coord.), *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. Primera edición. México: FCE.
- De Sousa Santos, B. 2014. *Derechos humanos, democracia y desarrollo*. Bogotá: Dejusticia.
- Dejusticia. 2011. *Trabajo digno y decente en Colombia. Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- . 2006. *El sistema de los derechos. Guía práctica del sistema internacional de protección de los derechos humanos*. Bogotá: Dejusticia. http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.102.pdf
- Díaz, A. M. 2013. *Las ventajas laborales de la aglomeración del capital humano en los municipios colombianos*. Banco de la República. [http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/espe_art7_70.pdf?__utma=1.736323173.1433349551.1433349551.1433349551.1&__utmb=1.2.10.1433349551&__utmc=1&__utmx=-&__utmz=1.1433349551.1.1.utmcsr=google|utmccn=\(organic\)|utmcmd=organic|utm](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/espe_art7_70.pdf?__utma=1.736323173.1433349551.1433349551.1433349551.1&__utmb=1.2.10.1433349551&__utmc=1&__utmx=-&__utmz=1.1433349551.1.1.utmcsr=google|utmccn=(organic)|utmcmd=organic|utm)
- Dostal, J. 2004. "Campaigning on expertise: How the OECD framed EU welfare and labour market policies - and why success could trigger failure". *Journal of European Policy*. 11 (3).
- Eccleston, R. 2012. *The Dynamics of Global Economic Governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc.
- El Colombiano*. 25 de enero de 2015. "Gobierno optó por vía cara contra el desempleo: López".
- Eymard-Duvernay, F. 2008. "Defectos de cooperación y desempleo: una teoría institucionalista". En F. Eymard-Duvernay y J. C. Neffa, *Teorías económicas sobre el mercado de trabajo. Vol. III. Análisis institucionalistas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Farné, S. 2009. *Políticas activas del mercado de trabajo en Colombia, México y Perú*. Bogotá: Cepal. <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/5463>
- Fedesarrollo. 2010. *¿Cómo combatir el desempleo y la informalidad?* Bogotá: Fedesarrollo. <ftp://www.fedesarrollo.org.co/pub/rp/2010/marzo/mlaboral.pdf>
- . 2009. "El salario mínimo en Colombia: ¿Cuál es la verdadera discusión?". *Tendencia Económica*. 84.
- . 2008. "Reducir parafiscales para combatir desempleo e informalidad". *Revista Economía y Política* (48).
- Fedesarrollo y Acip. 2013. *Composición sectorial del empleo en Colombia*. Informe mensual del mercado laboral. Bogotá. http://www.repositorio.fedesarrollo.org.co/bitstream/11445/571/1/IML_Febrero_2013.pdf
- Ferreira, F., Messina, J., Rigolina, J., Lopez-Calva, L.-F., Lugo, M. y Vakis, R. 2012. *Economic mobility and the rise of the Latin American middle class*. Washington D.C: World Bank.
- Ffrench-Davis, R. 2011. *Macroeconomía para el empleo decente en América Latina y el Caribe*. Ginebra: OIT. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_156123.pdf
- González, J. I. 2015. "El simplismo ortodoxo de la Ocede". *Razón Pública*. <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/8234-el-simplismo-ortodoxo-del-informe-de-la-ocde.html>
- González, M. C. 2006. *Flexibilización de las relaciones laborales. Una perspectiva teórica postfordista*. http://www2.bvs.org.ve/scielo.php?pid=S1315-85972006000100003&script=sci_arttext
- González, N., Daza, N. y Garavito, N. 2014. *Determinantes y perfiles de la participación laboral en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.



- Grinvalds, H. 2008. "Lost in Transaltion? OECD Ideas and Danish Labour Market Policy". En S. McBride y R. Mahon, *The OECD and transnational Governance*. Vancouver: UBC Press.
- Guataquí, J. C., Rodríguez, M. y Felipe García, A. 2009. *Determinantes estructurales de la sindicalización en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Hamann, F. y Mejía, L. F. 2011. *Formalizando la informalidad empresarial en Colombia*. Bogotá: Banco de la República. <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra676.pdf>
- Infante, R. 2011. *América Latina en el "umbral del desarrollo". Un ejercicio de convergencia productiva*. Cepal. <http://archivo.cepal.org/pdfs/ebooks/Infanteumbraldesarrollo.pdf>
- Jorgensen, H. 2009. *Flexible labour markets, workers' protection and "the security of the wings": A Danish flexicurity solution to the unemployment and social problems in globalized economies?* Santiago de Chile: Cepal.
- Keynes, J. M. 1936. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Cuarta edición. México: Fondo de Cultura Económica.
- La Silla Vacía. 2014. "La hoja de ruta de Santos que pasa bajo el radar". *La Silla Vacía*. <http://lasilla-vacia.com/historia/la-hoja-de-ruta-del-gobierno-santos-que-pasa-bajo-el-radar-48525>
- Lee, S. y McCann, D. 2011. "New directions in Labour Regulation Research". En S. Lee y D. McCann, *Regulating for decent work. New Directions in Labour Market Regulation*. Palgrave MacMillan.
- . 2011. *Regulating for decent work. New directions in Labour Market Regulation*. Ginebra: Palgrave Macmillan.
- Leibovich, J., Nigrins O., M. y Velos, R. 2006. *Caracterización del mercado laboral rural en Colombia*. Bogotá: Banco de la República.
- López Caballero, J. M. 2015. "¿Por qué la obsesión de Santos con la Ocdé?". *Revista Dinero*. <http://www.dinero.com/edicion-impresia/opinion/articulo/importancia-ocde-para-colombia/205420>
- López, H. 2010. *El mercado laboral colombiano: tendencias de largo plazo y sugerencias de política*. Medellín: Banco de la República.
- López, H. y Lasso, F. 2012. *El mercado laboral y el problema pensional colombiano*. Bogotá: Banco de la República. http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be_736.pdf
- . 2008. *Salario mínimo, salario medio y empleo asalariado en Colombia*. Medellín: Banco de la República.
- Mahbubani, K. 2012. "The OECD: A Classical Sunset Organisation". *Global Policy*. 3 (1). <http://www.mahbubani.net/articles%20by%20dean/j.1758-5899.2011.00130.x.pdf>
- Mahon, R. y McBride, S. 2008. "Introduction". En R. Mahon y S. McBride, *The OECD and trasnational governance*. Vancouver: UBC Press.
- Matsaganis, M. 2013. *The Greek Crisis: Social impact and policy responses*. Friederich Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/id/10314.pdf>
- Mausethagen, S. 2010. *The OECD and governance: Investigating the dissemination of ideas in national policy making*. University of Cape Town.
- McBride, S. y Mahon, R. 2009. "Conclusion". En S. McBride y R. Mahon, *The OECD and Trasnational Governance*. Vancouver: UBC Press.
- McBride, S., McNutt, K. y Willams, R. 2008. "Policy Learning? The OECD and its Jobs Strategy". En R. Mahon y S. McBride, *The OECD and Trasnational Governance*. Vancouver: UBC Press.
- McCombie, F. 2008. "2008". En D. Kucera y J. Berg, *In defence of Labour Market Institutions. Cultivating Justice in the Developing World*. Geneva: Palgrave MacMillan.
- Mitchell, D. 2005. "The OECD's Anti-Tax Competition Campaign: An update on the Paris-Base Bureaucracy's Hypocritical Effort to Prop Up Big Government". *Prosperitas*. 5 (2). <http://archive.freedomandprosperity.org/Papers/oecd-hypocrisy/oecd-hypocrisy.pdf>



- Montenegro, S. 17 de mayo de 2015. "Panorama preocupante". *El Espectador*. <http://www.elspectador.com/opinion/panorama-preocupante>
- Moreno Rivas, Á. 2014. *La política monetaria y la distribución funcional del ingreso: lo que usted quiso saber y no se atrevió a preguntar*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. http://www.fcenew.unal.edu.co/publicaciones/images/Descargue_documento_Escuela_Economia_N_50.pdf
- Moreno Rivas, Á., Mora Cortés, A. y Velásquez, I. D. 2011. "Una propuesta de buffer de empleo para reducir la tasa de desempleo en Colombia". En L. J. Garay, Á. Moreno Rivas, A. F. Mora Cortés e I. D. Velásquez Garzón, *El derecho al trabajo y la política de buffer de empleo*. Bogotá: Planeta Paz. http://www.hss.de/fileadmin/americalatina/Colombia/downloads/dialogo_pendiente_III.pdf
- Nieto Ramos, A. 2014. *El efecto de las pensiones sobre la desigualdad de ingresos en Colombia*. Bogotá: CEDE. Universidad de los Andes. https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2014-47.pdf
- Noaksson, N. y Jacobsson, K. 2003. *The production of Ideas and Expert Knowledge in OECD. The OECD Jobs Strategy in contrast with the EU employment strategy*. Estocolmo: Stockholm Centre for Organizational Research.
- OCACNUDH (Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos). 2007. *Derecho internacional de los derechos humanos*. Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Ocde. 2015. "Estudios económicos de la Ocde. Colombia: visión general". http://www.oecd.org/eco/surveys/Overview_Colombia_ESP.pdf
- 2012. Chapter 4: "Medium and long term scenarios for global growth and imbalances". En Ocde, *OECD Economic Outlook*. <http://www.oecd.org/berlin/50405107.pdf>
- Ocde, Cepal y CAF. 2015. *Perspectivas económicas de América Latina. Educación, competencias e innovación para el desarrollo*. <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-es>
- OECD y OIT. 2011. *Promoting policy coherence for decent work and full, productive employment. A policy note for the G20 Meeting of Labour and Employment Ministers*. <http://www.oecd.org/els/48732131.pdf>
- OECD Watch. 2010. *10 años después. Evaluando el aporte de las Líneas directrices de la Ocde para empresas multinacionales a la conducta empresarial responsable*. www.oecdwatch.org
- OIT. 2015. *Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2015 (II). Documento informativo sobre ratificaciones y actividades normativas*.
- 2015. *Informe mundial sobre salarios 2014/2015: salarios y desigualdad de ingresos*. Ginebra: OIT. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_343034.pdf
- 2015. *World Employment Social Outlook. The changing nature of jobs*. Ginebra: OIT.
- 2014. "Labour and social protection institutions: Recent trends and impact on development". En OIT, *World of work report. 2014*. Ginebra: International Labour Organization.
- 2014. *Panorama laboral 2014*. Lima: OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- 2014. *World Social Protection Report 2014/2015. Building economic recovery, inclusive development and social justice*. Geneva: OIT. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf
- 2011. *Informe de la Comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones. Conferencia Internacional del Trabajo. 100a Reunión*. <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/index.htm>
- 2011b. *Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo consultivo sobre el piso de protección social*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.



- http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_176521.pdf
- . 2010. *Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo. Conferencia Internacional del Trabajo. 99a reunión. Informe III. Parte IB* (Primera ed.). Oficina Internacional del Trabajo.
- . 2001. *Las normas internacionales del trabajo*. Ginebra: OIT.
- Olivera, J. y Zuluafga, A. 2014. "The ex ante effects of non-contributory pensions in Colombia and Perú". *Journal of International Development*. 7 (26).
- Pencavel, J. 1997. "The legal framework for collective bargaining in developing countries". En S. Edwards y N. C. Lustig, *Labor Markets in Latin America*. Washington: Brookings Institution.
- Piketty, T. 2014. *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pons-Vignon, N. 2011. *Existe una alternativa: políticas económicas y estrategias laborales más allá de la corriente dominante*. Ginebra: OIT.
- Porter, T. y Webb, M. 2007. *The role of the OECD in the Orchestration of Global Knowledge Networks*. Saskatchewan: Canadian Political Science Association anual meetings. <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2007/Porter-Webb.pdf>
- Prieto, G. y Ladino, N. 2013. *Una política de competitividad industrial para Colombia*. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol). <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09845.pdf>
- Ramírez, J. C. y Parra-Peña, R. I. 2009. *Escalafón de la competitividad en los departamentos en Colombia*. Bogotá: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Rodgers, G. 2007. *Labour Market Flexibility and Decent Work*. DESA Working Paper. http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp47_2007.pdf
- Rubenson, K. 2009. "OECD Education Policies and World Hegemony". En R. Mahon y S. McBride, *The OECD and transnational governance*. Vancouver: UBC Press.
- Sarmiento, E. 11 de abril de 2015. "Desbalance estructural". *El Espectador*. <http://www.elespectador.com/opinion/desbalance-estructural>
- Secretaría de Desarrollo Económico. 2013. *Bases para la construcción de la política pública de trabajo decente en Bogotá*. Bogotá: Secretaría de Desarrollo Económico. <http://www.bogotatrabaja.gov.co/modulos/informacion-mercado-laboral/publicaciones?download=135:bases-para-la-construccion-de-la-politica-publica-de-trabajo-decente-en-bogota>
- Sen, A. 2010. *La idea de la justicia*. Bogotá: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara. Primera edición.
- . 1999. *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Sepúlveda, M. 2014. *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35912/S2014131_es.pdf?sequence=1
- Somavia, J. 1997. *La actividad normativa de la OIT en la era de la mundialización. Memoria del Director General a la 85a reunión de la Conferencia*. Ginebra: OIT.
- Stev, D., Melo, L. F. y Parra, D. 2015. *Heterogeneidad de los índices de producción sectoriales en la industria colombiana*. Bogotá: Banco de la República. <http://www.banrep.org/es/borrador-888>
- Tax Justice Network. 2014. *Identifying tax havens and offshore finance centres*. http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Identifying_Tax_Havens_Jul_07.pdf
- Tokman, V. 2008. *Flexiguridad con informalidad*. Santiago de Chile: Cepal. Serie Macroeconomía y Desarrollo.
- Uprimny, R. y Guarnizo, D. 30 de junio de 2006. *¿Es posible una dogmática adecuada sobre la prohibición de regresividad? Un enfoque desde la jurisprudencia constitucional colombiana*. <http://www.dejusticia.org/admin/file>



- php?table=documentos_publicacion&field=archivo&id=107
- Vaca, J. 2013. *Sistema pensional colombiano: ¿fuente de igualdad o desigualdad?* Bogotá. http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2013/11/Sistema-pensional-colombiano-Julio-C.-Vaca-pp.-37-66-C-E-Junio-2013_Web.pdf
- Vásquez, D. y Delaplace, D. 2012. "Public Policies from a Human Rights Perspective: A Developing Field". *International Journal on Human Rights*. http://www.surjournal.org/eng/conteudos/getArtigo14.php?artigo=14,artigo_02.htm
- Vásquez, H. y Osorio, V. 2015. *Alternativas a la reforma pensional que se viene*. Medellín: Escuela Nacional Sindical. <http://www.ens.org.co/index.shtml?apc=Na--;2;-;-&x=20170796>
- Villagra de Biedermann, S. 2004. "El sistema universal de derechos humanos: los mecanismos convencionales y los mecanismos basados en la Carta". En C. González, *El Paraguay frente al sistema nacional de los derechos humanos. Análisis sobre la implementación de tratados y mecanismos de protección de los derechos humanos en Paraguay*.
- Watts, M. 2010. *The role of the OECD in the design of macroeconomic and labour market policy: Reflections of a heterodox economist*. Callaghan: Center of Full Employment and Equity. <http://e1.newcastle.edu.au/coffee/pubs/wp/2010/10-03.pdf>
- Weller, J. 2014. "Aspectos de la evolución reciente de los mercados laborales de América Latina y el Caribe". *Revista de la Cepal*. 114.
- 2007. *La flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Aspectos del debate, algunas evidencias y políticas*. Santiago de Chile: Cepal.
- West Kuykendall, B. 2013. *Analyzing the effectiveness of OECD Economic Regulation in Compliance with ICESCR*. Economics Publication and other works. http://trace.tennessee.edu/uk_econopubs/1
- Wolfe, R. 2008. "From Reconstructing Europe to Constructing Globalization: The OECD in historical perspective". En R. Mahon y S. McBride, *The OECD and transnational governance*. Vancouver: UBC Press.



Acerca del autor

Sergio Chaparro Hernández. Economista y filósofo con maestría en derecho por la Universidad Nacional de Colombia.

Investigador principal de Dejusticia en la línea de política de drogas, derechos sociales y en el apoyo cuantitativo a las demás áreas.

Coautor de los libros *Trabajo digno y decente en Colombia. Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas* y *Bases para la construcción de la política de trabajo decente en Bogotá* (2013).

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Teléfono (57 1) 347 30 77

Fax (57 1) 217 31 15

Para solicitar publicaciones:

Fescol@fescol.org.co

Bogotá, septiembre de 2015

ISSN 2242-0663

Presente en Colombia desde 1979, Fescol trabaja por crear un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y la creación de alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticas progresistas que garanticen la participación de actores locales, nacionales e internacionales con una visión común de la democracia y pluralidad política.

Asimismo, busca dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos regionales y nacionales en la construcción colectiva de alternativas pacíficas; promueve el análisis y el debate de las políticas públicas y apoya procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales en temas como sostenibilidad y medio ambiente, desarrollo económico, fortalecimiento de los partidos y sistemas políticos, entre otros.

Los resultados de estos esfuerzos se ven materializados en la publicación de documentos de propuesta, análisis temáticos y libros, en los grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos), y en la realización de foros, seminarios y debates públicos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.