



UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

C
U
A
D
E
R
N
O
S

D
E

T
R
A
B
A
J
O

2

EFFECTOS OCUPACIONALES
DE UNA REFORMA LABORAL
EN COLOMBIA

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL
Y MERCADO DE TRABAJO

OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL

EFECTOS OCUPACIONALES DE UNA REFORMA LABORAL EN COLOMBIA*

Stefano Farné¹

Bogotá, Junio 2002

* Esta investigación fue financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo, con la coordinación de Javier León (RE3/OD5). El contenido del documento refleja la opinión del autor y no representa la posición del Banco.

¹ E-mail: obssegusoci@uexternado.edu.co. Agradezco los comentarios de Javier León (BID), Amanda Glassman (BID), Carmen Pagés (BID) y de los participantes en los seminarios de la Universidad Externado de Colombia, Javeriana y Departamento Nacional de Planeación. Este documento ha contado con el trabajo de asistencia de Michela Espinosa del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia.

INDICE

1. Introducción	4
2. El mercado laboral y el desempleo en Colombia 1996-2000	4
3. Causas del desempleo en Colombia	10
3.1 Acontecimientos macroeconómicos	10
3.2. Causas directamente relacionadas con el mercado de trabajo	12
3.2.1. Aumento cíclico y estructural de la propensión a participar en el mercado de trabajo	12
3.2.2. Inflexibilidad de las remuneraciones reales y del horario de trabajo	14
3.2.3. Aumento de la elasticidad empleo-salario	19
3.2.4. Sobrecostos legales a la nómina	19
3.2.5. Desplazamiento y migración rural-urbana.....	22
3.2.6. Política de corto plazo de búsqueda de mayores niveles de productividad por parte de las empresas.....	23
3.2.7. Desbalance entre demanda y oferta por tipo de calificación	24
4. Recientes propuestas de reforma laboral en Colombia	25
4.1 Breve historia de las recientes propuestas de reforma	25
4.2 Impacto ocupacional.....	29
4.3 Análisis de los proyectos de ley de reforma laboral de iniciativa parlamentaria: las medidas propuestas	31
4.4 Comentarios	32
5. Recomendaciones finales	37
6. Conclusiones	41
Bibliografía.....	43
Anexos.....	45

1. Introducción

Este trabajo aborda la problemática del desempleo en Colombia e intenta relacionarla con la posibilidad y conveniencia de una modernización de su código laboral. Este fue modificado por última vez hace exactamente una década con la aprobación de la Ley 50 de 1990, vigente desde 1991.

La profundización de la globalización, la progresiva liberalización de los mercados internos, la aguda crisis económica en la cual está sumergida hace tiempo la economía colombiana y las elevadas tasas de desempleo son todos factores que han contribuido a abrir nuevamente en el país el debate acerca de la conveniencia de modificar el régimen laboral.

El presente documento se estructura en 6 secciones de las cuales esta introducción es la primera. Las dos secciones que siguen hacen una descripción del comportamiento reciente del mercado laboral y en especial de la evolución del desempleo en Colombia entre 1996 (año final de un período de auge) y 2000 (año de profunda crisis)² e intentan dar algunas explicaciones de lo ocurrido haciendo particular énfasis en los factores directamente relacionados con el mercado de trabajo. La sección 4 hace una revisión de las propuestas de reforma laboral de origen gubernamental y de los estudios que han tratado de cuantificar su impacto ocupacional. Incluye también un examen de los más recientes proyectos de iniciativa parlamentaria que están cursando en el Congreso y de sus probables efectos sobre el mercado de trabajo. Por último, el documento avanza unas recomendaciones de política y cierra con una sección de conclusiones finales.

2. El mercado laboral y el desempleo en Colombia 1996-2000

El Cuadro 1 proporciona una primera pincelada de la dramática situación ocupacional existente en las zonas urbanas de Colombia³.

Entre 1996 y 2000, mientras que la tasa de ocupación se ha mantenido sustancialmente a costa, como veremos, de una fuerte desasalarización y de un extraordinario deterioro de la calidad del empleo, la tasa de desempleo creció en 8 puntos porcentuales. Hoy en día Colombia presenta una tasa de desempleo entre las más altas del mundo y la más alta desde cuando existe registro estadístico en el país: a nivel urbano ella alcanza casi un 20% de la población económicamente activa.

Por su lado, en tan sólo cuatro años la tasa de participación aumentó en 6 puntos. Esto implicó la presencia en el mercado de trabajo urbano de más de 1.200.000 personas activas adicionales a las que hubieran estado en él si la participación no se hubiera modificado.

² En 2001 ha culminado un proceso de grandes transformaciones en materia de encuestas de hogares, las cuales constituyen la principal fuente de la información sobre mercado de trabajo en Colombia. El cambio de la metodología de recolección y la redefinición de algunas variables básicas hacen prácticamente imposible las comparaciones temporales antes y después del mencionado año. Es importante resaltar que las anteriores mediciones, a las cuales hace referencia este trabajo, utilizaban una definición de desempleo más laxa que la acordada internacionalmente y por lo tanto tendían a sobreestimar la tasa de desempleo en un par de puntos.

³ En vista de que el campo de aplicabilidad de una eventual reforma laboral se restringe sólo al sector formal de la economía, nuestro análisis se limitará al mercado laboral de las cabeceras urbanas del país. De hecho, en zonas rurales el 90% de los ocupados es informal (ver Nuñez y Sánchez (2000)). Adicionalmente, dado que a nivel nacional no se cuenta con series temporales suficientemente largas o con la disponibilidad de variables relevantes para el análisis, en algunos casos se recurrirá a cifras relativas a las solas siete o trece áreas metropolitanas del país.

Cuadro 1

Tasas de participación, ocupación y desempleo según edad y sexo.
Zonas Urbanas Colombianas, Septiembre 1996-2000.

	Septiembre 2000			Septiembre 1996		
	Tasa de Participación	Tasa de ocupación	Tasa de desempleo	Tasa de Participación	Tasa de Ocupación	Tasa de desempleo
Total 15 y más	67.6	54.6	19.1	61.7	54.8	11.1
15 a 24 años	55.6	36.0	35.3	48.1	37.3	22.5
25 a 64 años	78.8	67.3	14.6	72.5	66.6	8.1
65 años y más	22.6	20.5	9.3	22.6	22.0	2.9
Hombres 15 y más	79.7	67.7	15.1	78.6	71.4	9.1
15 a 24 años	60.8	42.6	30.0	57.4	46.2	19.5
25 a 64 años	93.5	83.2	11.1	92.8	86.7	6.6
65 años y más	37.7	34.0	9.7	38.9	37.5	3.5
Mujeres 15 y más	57.3	43.6	23.9	47.5	41.0	13.8
15 a 24 años	51.0	30.2	40.8	40.2	29.6	26.3
25 a 64 años	66.4	54.0	18.7	55.5	49.8	10.2
65 años y más	10.7	9.9	8.0	9.6	9.5	1.0

Fuente: nuestras elaboraciones con base en datos DANE, Encuestas de Hogares

Por género y edad se observan comportamientos bastante diferenciados. Durante los cuatro años analizados los hombres mantuvieron su participación en el mercado laboral alrededor del 78-79% de la población en edad de trabajar. Lo anterior fue el resultado de una caída de la tasa de ocupación (-3.7 puntos porcentuales), compensada por una proporcional subida de la tasa de desempleo (+6 puntos). Sólo los jóvenes registraron un importante aumento de su tasa de participación, de 57.4% a 60.8%.

En el caso de las mujeres, entre 1996 y 2000 se observa un aumento moderado de la tasa de ocupación acompañado por un intenso crecimiento de la tasa de desempleo, más intenso de aquel registrado para los hombres. La tasa de participación en apenas cuatro años creció 9.8 puntos porcentuales. En el marco de este comportamiento general se deben destacar dos cosas: el espectacular incremento del desempleo juvenil femenino (+14.5 puntos porcentuales) y la sustancial mejora de la tasa de ocupación de las mujeres entre 25 y 64 años. Así que no es claro si la mayor presencia de mujeres adultas en el mercado laboral es el resultado de un empobrecimiento de las condiciones económicas de los hogares (efecto del trabajador adicional) o más bien se debe a las acrecentadas oportunidades de inserción laboral, las cuales, las mujeres han sabido aprovechar a pesar de la crisis económica general.

Del examen del Cuadro 1 se deriva, entonces, una imagen conocida del desempleo en Colombia por edades y género. Los más afectados son los jóvenes y las mujeres, en especial las mujeres jóvenes cuya tasa de desempleo supera ya el 40%. Aquí se quieren resaltar dos fenómenos que a nuestro juicio son importantes. El primero es que a pesar de los crecimientos absolutos registrados y de los montos alcanzados por los stocks de desempleados, la dinámica reciente del desempleo ha golpeado proporcionalmente más a las personas adultas y mayores de ambos sexos. De hecho, mientras la tasa de desempleo juvenil aumentó en un 54-55% entre 1996 y 2000, la de las personas de más edad creció en un 68% (hombres) y 83% (mujeres) y la de los mayores de 65 años creció aun más. Por otro lado, debería resultar claro que un juicio sobre la situación ocupacional de las mujeres colombianas es incompleto si se emite teniendo en cuenta

sólo su desempleo; los logros alcanzados en términos de tasa de ocupación no pueden ser dejados a un lado.

Hoy en día, no sólo en el mercado laboral se presencia un mayor número de participantes en búsqueda de un empleo, sino que el período promedio de búsqueda del mismo se ha prácticamente duplicado entre 1996 y 2000. En las zonas urbanas hay “colas de espera” de 11 meses para los hombres y casi un año para las mujeres (Cuadro 2). Los tiempos de búsqueda, aun si elevados para todos los grupos etáreos, son linealmente crecientes con la edad. Y, entre 1996 y 2000, se hicieron más largos para las personas adultas y ancianas que para los jóvenes.

Cuadro 2

Semanas promedio de búsqueda de un empleo según edad y sexo.
Zonas Urbanas Colombianas, Septiembre 1996-2000.

	Semanas promedio buscando trabajo	
	Septiembre 2000	Septiembre 1996
Hombres 15 y más	50.2	25.6
15 a 24 años	42.6	24.9
25 a 64 años	54.4	25.7
65 años y más	90.2	41.6
Mujeres 15 y más	53.5	30.0
15 a 24 años	44.3	25.7
25 a 64 años	59.3	33.3
65 años y más	69.6	30.1

Fuente: nuestras elaboraciones con base en datos DANE, Encuestas de Hogares

Otro aspecto importante del empleo y del desempleo es aquel relacionado con los niveles educativos.

El Cuadro 3 muestra claramente que las probabilidades de tener un empleo en Colombia aumentan con el nivel educativo de los individuos y que terminar un ciclo de estudios es muy importante en cuanto a tasa de ocupación se refiere. Por su lado, la relación entre desempleo y educación tiene una conocida forma de U invertida: el desempleo afecta más a las personas con educación intermedia (secundaria completa e incompleta) que al resto de la población.

Más precisamente, en el caso de los hombres las más altas tasas de desempleo se alcanzan en correspondencia de la secundaria incompleta (17.5%), completa (18.2%) y de la educación superior hasta cuatro años (20.7%). Lo mismo se registra para las mujeres, con la diferencia de que su curva de desempleo se encuentra bastante por encima de la de los hombres. Así que, las correspondientes tasas de desempleo para los niveles secundario, incompleto y completo, y superior hasta cuatro años son: 29.2%, 28.0% y 27.4% en 2000.

Lo ocurrido entre 1996 y 2000 es particularmente interesante. Las tasas de ocupación por nivel educativo de los hombres disminuyeron todas, excepto la correspondiente a las personas sin estudios que permaneció prácticamente invariada. En el caso de las mujeres aumentaron todas hasta el nivel secundario completo, pero cayeron para las personas con estudios superiores. La evolución de las tasas de desempleo cuenta una historia similar: los aumentos más consistentes del desempleo afectaron a los individuos, tanto hombres como mujeres, con estudios universitarios.

Cuadro 3

Tasas de participación, ocupación y desempleo según sexo y nivel educativo.
Zonas Urbanas Colombianas, Septiembre 1996-2000.

	Septiembre 2000			Septiembre 1996		
	Tasa de Participación	Tasa de ocupación	Tasa de Desempleo	Tasa de Participación	Tasa de Ocupación	Tasa de desempleo
Hombres 15 y más	79.7	67.7	15.1	78.6	71.4	9.1
Ninguno	66.5	60.3	9.3	65.7	60.0	8.7
Primaria Incompleta	78.6	69.8	11.2	79.3	73.1	7.9
Primaria Completa	83.8	74.0	11.7	84.2	77.2	8.3
Secundaria Incompleta	70.0	57.7	17.5	68.6	61.0	11.0
Secundaria Completa	88.1	72.1	18.2	88.4	79.2	10.4
Superior hasta 4 años	74.4	59.0	20.7	71.4	65.3	8.5
Superior 5 años y más	93.3	83.2	10.8	93.7	89.4	4.6
Mujeres 15 y más	57.3	43.6	23.9	47.5	41.0	13.8
Ninguno	30.7	25.8	15.9	26.4	24.5	7.3
Primaria Incompleta	43.6	35.9	17.7	39.0	35.1	9.8
Primaria Completa	51.1	41.5	18.9	40.7	36.3	10.8
Secundaria Incompleta	50.5	35.8	29.2	38.5	31.4	18.5
Secundaria Completa	68.7	49.5	28.0	63.7	52.9	17.0
Superior hasta 4 años	67.7	49.1	27.4	62.4	54.8	12.1
Superior 5 años y más	90.8	78.4	13.6	87.4	81.4	6.9

Fuente: nuestras elaboraciones con base en datos DANE, Encuestas de Hogares

El Cuadro 4 reporta las tasas de desempleo según parentesco en 1996 y 2000. Las personas cabezas de hogar, tanto que se desempeñen como asalariados o como trabajadores independientes, presentan tasas de desempleo sustancialmente más bajas que el promedio de la fuerza de trabajo. Esto evidentemente implica que las tasas de desempleo de los otros miembros del hogar – esposos(as), hijos(as), otros parientes – son mucho más altas que las de su jefe. Otra vez, éste era un resultado esperado. Menos esperado era el comportamiento de las tasas en el tiempo. De hecho, las tasas de desempleo de los jefes de hogar casi se doblaron y en todo caso crecieron proporcionalmente mucho más que las de los otros miembros del hogar.

Cuadro 4

Tasa de desempleo según parentesco
Zonas Urbanas Colombianas, Septiembre 1996-2000.

	Tasa de desempleo	
	2000	1996
Jefes de hogar	9.1	4.6
Jefes de hogar asalariados (*)	13.2	6.7
Cónyuge	21.8	12.8
Hijos	30.5	19.8
Otros miembros del hogar	26.5	15.4
Total	19.1	11.1

(*) Los jefes de hogar desocupados se clasifican según la posición ocupacional del último empleo

Fuente: nuestras elaboraciones con base en datos DANE, Encuestas de Hogares

En resumen, podemos decir que los datos relativos a los stocks de la fuerza de trabajo proporcionan el retrato bien conocido del desempleo colombiano. Este fenómeno afecta sobretudo a los miembros secundarios del hogar, las mujeres y los jóvenes y en especial a las mujeres jóvenes, y a los individuos con educación intermedia. Por obvias razones (que aquí no se han presentado), es también de esperar que las tasas de desempleo sean más altas en los estratos socioeconómicos bajos⁴.

La dinámica reciente del mercado de trabajo ofrece, sin embargo, una clave de interpretación del desempleo colombiano bastante diferente. Los más afectados han sido los individuos en edad adulta, jefes de hogar y los que tienen estudios universitarios. Hasta las personas ancianas han tenido que salir en búsqueda de un empleo. Es verdad que los mayores de 65 años constituyen un grupo ocupacional muy pequeño; sin embargo es también verdad que el deterioro de sus indicadores laborales ha sido extraordinario.

En nuestra opinión es en estas cifras que radica el verdadero drama del desempleo colombiano. Siempre más involuntario y siempre más compuesto de personas con responsabilidades familiares y en edades que hacen difícil recalificarse. Y, como veremos, siempre más causa del desempleo de los demás miembros del hogar.

Queda por explicar por qué, no obstante el crecimiento del desempleo apenas descrito, la tasa de ocupación agregada se mantuvo prácticamente sin cambios entre 1996 y 2000.

Una primera razón radica en un cambio de la composición ocupacional. En los últimos años las empresas privadas han desechado mucha mano de obra asalariada y el sector público ha sido un importante destructor neto de plazas de trabajo. A su turno, los trabajadores que han perdido su empleo y los aspirantes, que a causa de lo anterior encuentran siempre más difícil conseguir un puesto de trabajo, o bien han engrosado las filas del desempleo o bien se han dedicado a trabajar como independientes, ya sea bajo forma de outsourcing (verdadero o falso) o de trabajos de rebusque de baja productividad. Todo lo anterior se resume en las cifras del Cuadro 5. Entre 1996 y 2000 disminuyó el peso ocupacional de los asalariados del sector público y privado y, en cambio, creció la incidencia de los trabajadores por cuenta propia y del servicio doméstico.

Cuadro 5
Ocupados según posición ocupacional
Zonas Urbanas Colombianas, Septiembre 1996-2000.

	2000	1996
Asalariado Privado	42.4	46.9
Asalariado Público	8.8	10.6
Servicio Doméstico	5.0	4.3
Cuenta Propia	37.7	31.8
Empleador	4.2	4.7
Trabajador Familiar	1.8	1.7
Otro	0.1	-

Fuente: nuestras elaboraciones con base en datos DANE, Encuestas de Hogares

⁴ Ver, por ejemplo, Echeverry, Rojas y Santamaría (2001).

Una segunda razón está relacionada con la estrategia de búsqueda de menores costos, incluidos los laborales, por parte de las empresas que ha involucrado no sólo una disminución del empleo asalariado, sino también un auge del empleo atípico. El estudio de este importante fenómeno desborda el alcance de este documento. Aquí simplemente nos limitamos a reportar las conclusiones de un reciente estudio sobre el mercado de trabajo colombiano, según el cual: “El empleo atípico ha crecido en todas sus formas conocidas. Ha crecido la temporalidad, el empleo de tiempo parcial no deseado, el trabajo a domicilio, la falta de contrato laboral, el número de trabajadores por cuenta propia”⁵.

En fin, la constancia de la tasa de ocupación ha sido posible a costa de un aumento del empleo informal e independiente, los cuales han jugado un papel de colchón ocupacional, y de una merma importante en la calidad del empleo.

El Cuadro 6 que se presenta a continuación documenta como el crecimiento de la ocupación entre 1996 y 2000 se concentró en unos pocos sectores económicos: los restaurantes y hoteles, los servicios informales y los servicios sociales. Solamente los primeros dos, que se caracterizan por elevados niveles de informalidad y baja calidad del empleo, concentraron el 54.3% del incremento ocupacional registrado entre las dos fechas. Si se incluye el comercio al por menor, sector también fuertemente informalizado que sin embargo perdió participación entre 1996 y 2000, esta cifra sube al 70.0%. En cambio, variaciones negativas del empleo experimentaron la construcción, la administración pública, los bancos y las compañías de seguros. El empleo en la industria creció, pero a un ritmo insuficiente y su peso en el empleo total disminuyó (con la notoria excepción del sector de alimentos).

Cuadro 6
Ocupados según rama de actividad
Zonas Urbanas Colombianas, Septiembre 1996-2000.

Rama de Actividad	1996	2000	Rama de Actividad	1996	2000
TOTAL	100.0	100.0	ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	0.7	0.7
			CONSTRUCCION	6.4	5.0
AGRICULTURA	5.1	5.1	COMERCIO MAYORISTA	1.3	1.3
MINERIA	0.5	0.4	COMERCIO MINORISTA	21.1	20.5
INDUSTRIA	17.6	16.7	RESTAURANTES Y HOTELES	4.1	4.9
Alimentos	3.3	3.9	TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO	6.2	5.8
Textiles, Confecciones y Cuero	6.2	5.6	COMUNICACIONES	0.7	0.8
Industria de Madera	1.8	1.5	FINANZAS	2.0	1.7
Papel	0.9	0.8	BIENES INMUEBLES Y SERVICIOS	4.5	4.2
Químicos	1.7	1.6	ADMINISTRACION PÚBLICA	4.0	3.3
Minerales no Metálicos	0.9	0.7	SERVICIOS INFORMALES	15.5	18.5
Industrias Metálicas Básicas	0.8	0.1	SERVICIOS SOCIALES	10.1	10.9
Productos Metálicos	1.6	1.8	ORG. INTERNACIONALES	0.0	0.1
Otras Industrias	0.4	0.6	No informa	0.1	0.1

Finanzas incluye los establecimientos financieros y las compañías de seguros. Los servicios informales comprenden los servicios de saneamiento, diversión, personales y del hogar.

Fuente: Dane, Encuestas de Hogares

⁵ Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social No 3, p. 37.

3. Causas del desempleo en Colombia

Desde el punto de vista contable el comentado crecimiento del desempleo en Colombia es el fruto de la expansión de la oferta laboral muy por encima de la demanda. En efecto, a lo largo del período analizado mientras el incremento anual de la PEA urbana fue de 5.9%, el empleo apenas creció 3.1%. En especial, el empleo asalariado del sector privado creció solamente al 0.3% y el público disminuyó a una tasa del 1.7% anual. Inevitablemente, el desempleo aumentó al 28.2% anual.

Con el fin de profundizar en las causas de tan decepcionante comportamiento del mercado de trabajo podemos pensar en distinguir entre dos categorías de factores: los relacionados con la política macroeconómica en general y aquellos más estrechamente relacionados con lo acaecido en el mercado laboral.

3.1 Acontecimientos macroeconómicos

A nivel macroeconómico el hecho para destacar es la pérdida de dinamismo de la economía colombiana. El Pib urbano que entre 1985 y 1991 había crecido al 3.5% promedio anual y entre 1991 y 1995 al 6.1%, durante el período aquí considerado se expandió tan sólo al 0.8%. Y durante el 2001 aumentó apenas un 1.8%. Entre 1996 y 2001 el Pib per cápita en las zonas urbanas cayó más de 8 puntos porcentuales.

Según Montenegro y Peña (1999) y Montenegro (2001) las causas principales de la desaceleración del crecimiento del Pib se encuentran, por un lado, en el déficit fiscal y los problemas de financiación externa, y por el otro, en la aumentada inseguridad ciudadana e inestabilidad jurídica, política y regulatoria.

En cuanto al primer grupo de factores, a partir de 1994 en Colombia se fue presentando un fuerte deterioro del déficit del sector público, lo cual fue desviando parte del ahorro nacional hacia las crecientes necesidades del Estado. En el marco de una política de contención de la inflación, este déficit llevó a un peligroso cocktail de políticas: una política fiscal expansiva se mezclaba con una política monetaria restrictiva. Como consecuencia, las tasas de interés internas aumentaron notablemente en términos absolutos y con relación a las tasas externas. Esto aumentó los costos financieros de las empresas y desanimó la inversión, al igual que estimuló el endeudamiento en el exterior, la entrada de capitales y la revaluación del peso colombiano. Inevitablemente, las exportaciones resultaron afectadas y las importaciones crecieron abriendo una brecha en la cuenta corriente de la balanza con el resto del mundo que llegó a presentar los mayores déficits de los últimos 30 años. Dado que un conjunto importante de agentes económicos se había financiado con endeudamiento, las altas tasas de interés volvieron insolventes a muchos de ellos y esto a su turno indujo una grave crisis financiera que requirió la intervención del gobierno. En el frente externo, los dos principales socios comerciales latinoamericanos, Venezuela y Ecuador, pasaron por graves problemas económicos.

Todo lo anterior contribuyó a desacelerar el crecimiento económico y la generación de empleo.

Hacia el final de los años 90, si bien se corrigieron algunos de los anteriores factores, se agregó otro importante ingrediente negativo: la inseguridad ciudadana y la inestabilidad política.

En una economía abierta a los flujos comerciales y financieros internacionales, donde el Estado ha reducido intencionalmente su intervención directa en la economía, el sector privado es el llamado a tomar un rol protagónico en materia de generación de empleo. En este contexto, los empresarios privados para desarrollar sus actividades, invertir, producir, y en últimas, generar plazas de trabajo, toman decisiones que son orientadas, por su propia naturaleza, hacia el futuro. Hacia las perspectivas que dejan entrever los mercados ya consolidados, hacia las posibilidades

de conquistar nuevos mercados, de satisfacer nuevas preferencias de los consumidores, de introducir nuevas tecnologías, etc., y por consiguiente, son decisiones que vienen influenciadas por las expectativas empresariales y las de los demás agentes económicos.

El debilitamiento del sistema político, la variabilidad regulatoria y de la legislación económica⁶, y sobretodo la escalada de la violencia en los últimos años, han hecho que los empresarios tengan hoy razones de peso para ser cuando menos escépticos acerca del futuro próximo de Colombia.

Hacer negocios en el país se ha vuelto más costoso y sujeto a mayores riesgos. La creciente intensidad del conflicto interno ha llevado a la destrucción diaria de la infraestructura física del país y, naturalmente, a un aumento significativo de los costos de operación de las empresas. Según el *New York Times*⁷, en 1998, con niveles de violencias e inseguridad inferiores a los actuales, las empresas americanas en Colombia dedicaban el 10% de sus costos operacionales a gastos de seguridad, más del doble de lo que hacían en los demás países en desarrollo. Más recientemente, según una encuesta de opinión empresarial de 2001, el costo de la inseguridad en el sector industrial había alcanzado el 3.1% del valor de las ventas⁸. En la actualidad, prácticamente toda actividad desarrollada por fuera de los grandes centros urbanos es sujeta al pago de comisiones a actores que operan al margen de la ley. Y hasta en los centros urbanos las grandes empresas serían obligadas a tributar a la guerrilla de las FARC, según lo dispuesto por la controvertida “ley 002” hecha a conocer por el movimiento insurgente.

En estas condiciones es lógico esperar que las empresas dejen de operar en el país y que las que se quedan no invierten o si lo hacen se vean forzadas a cargar mayores costos, es decir, a trabajar ineficientemente y a competir en condiciones desfavorables.

Según una encuesta de opinión empresarial del año 2000, el 78.4% de los industriales entrevistados consideraron indispensable fortalecer la seguridad y el proceso de paz para mejorar el clima de inversión. El 8.3% manifestaron que era importante la estabilidad política; el 11.3% la estabilidad de las reglas del juego⁹. Más recientemente, en septiembre del 2001¹⁰, a los mismos empresarios se les preguntó indicar las principales dificultades que tenían para realizar sus proyectos de inversión. El orden público y la incertidumbre económica nacional agrupó al 20.5% de las respuestas; la incertidumbre internacional el 4.1%. No debe sorprender, entonces, que la inversión privada, como porcentaje del Pib, haya caído de 8.2 en 1996 a 6.7 en el 2000.

En conclusión, en la actual coyuntura la falta de un claro escenario económico y político, sobre todo en tema de paz, está minando las expectativas de mediano plazo de empresarios e inversionistas. Ello, a su turno, compromete el crecimiento potencial de la economía y el empleo, en especial del empleo formal, y hace que el desempleo siga elevado.

Concluyendo, no se puede dejar de mencionar, además, que las medidas de control fiscal adoptadas por el gobierno, si bien indispensables para el crecimiento en el largo plazo, en el corto plazo reducen la demanda interna y el empleo en el sector público. Este bajó 6.8% entre 1996 y 2000 y los funcionarios despedidos contribuyeron a engrosar las filas del desempleo.

⁶ A manera de ejemplo aquí nos limitamos a recordar que en la última década han habido cinco reformas tributarias en Colombia y que durante el gobierno del actual presidente Pastrana se han dado pronunciamientos en materia económica por parte de la Corte Constitucional en clara contravía respecto a las posiciones del Ejecutivo. Las amenazas recíprocas de un referendun revocatorio por parte del Congreso y la Presidencia de la República han sido una clara muestra de las debilidades del sistema político colombiano.

⁷ Ver, Schema (1998).

⁸ Ver, ANDI (2001b).

⁹ Ver, ANDI (2000).

¹⁰ Ver, ANDI (2001a).

3.2. Causas directamente relacionadas con el mercado de trabajo

A pesar de que los grandes acontecimientos económicos y políticos de finales de los años 90 han ciertamente contribuido al comportamiento negativo de la tasa de desempleo, ellos no proporcionan una explicación completa del fenómeno en cuestión. Por esta razón, a continuación se examinan algunos factores más estrechamente relacionados con el funcionamiento del mercado laboral colombiano.

3.2.1. Aumento cíclico y estructural de la propensión a participar en el mercado de trabajo

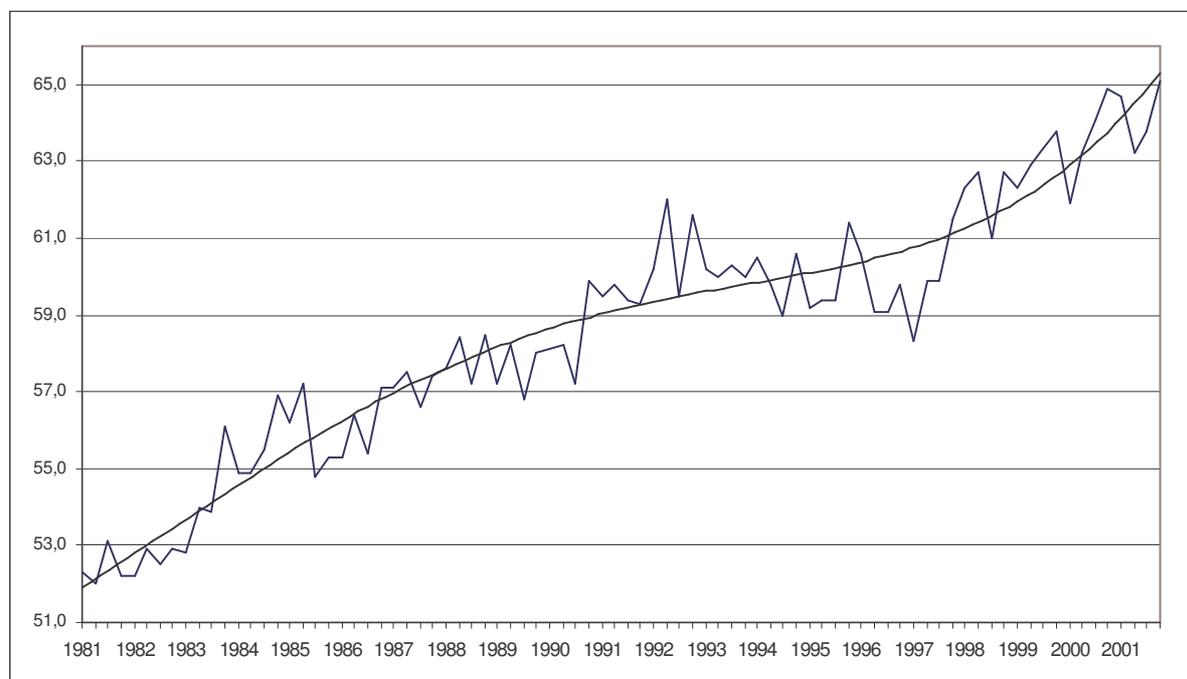
Un importante aspecto relacionado con la evolución del desempleo en Colombia ha sido el reciente aumento de la participación laboral ya puesto en evidencia al comentar el Cuadro 1.

La propensión a participar en el mercado de trabajo es determinada tanto por un componente de largo plazo, ligado fundamentalmente a aspectos demográficos y socio-institucionales, como por un componente cíclico o de corto plazo.

En cuanto al primero, la fase del proceso de transición demográfica en la cual se encuentra el país, la aumentada escolarización, la progresiva secularización de la sociedad colombiana y la expansión del sector de servicios, que ha puesto a disposición de las mujeres empleos más acordes a su rol social, justifican un crecimiento de la participación laboral en el tiempo.

A partir de 1996, sin embargo, se observa un fuerte incremento de la participación laboral urbana evidentemente causada por eventos cíclicos. El Gráfico 1 documenta con claridad que este año constituye un punto de quiebre en la evolución de la participación urbana.

Gráfico 1
Evolución de la tasa de participación laboral en las siete principales ciudades de Colombia, 1981-2001



Fuente: Dane, Encuestas de Hogares

Con respecto al componente de corto plazo de la propensión de una población a participar en el mercado de trabajo la teoría económica postula dos efectos: del trabajador adicional y desalentado.

El primero supone que la participación tiene un comportamiento anticíclico y por lo tanto aumenta cuando la actividad económica disminuye. Un incremento en la incidencia del desempleo entre los jefes de hogar y/o una baja en los ingresos familiares como consecuencia de una recesión económica empujan a los trabajadores secundarios del hogar (esposa, hijos, jubilados) a “adicionarse” a la fuerza laboral ya existente. El efecto del trabajador desalentado, al contrario, plantea un comportamiento cíclico de la participación: durante una crisis económica los miembros secundarios del hogar dejan de buscar activamente un empleo, o bien porque consideran que las probabilidades de encontrarlo son muy reducidas o bien porque el salario vigente en el mercado de trabajo se vuelve más bajo que su salario de reserva.

A nivel agregado de toda la fuerza de trabajo los dos efectos conviven al mismo tiempo, sin embargo, es de esperar que el efecto adicional sea prevalente a niveles de ingresos bajos.

Tres recientes estudios sobre la hipótesis del trabajador desalentado y adicional en Colombia han llegado a conclusiones opuestas.

Según Tenjo y Ribero (1998) y Santamaría y Rojas (2001b), el efecto predominante es el adicional, tanto para los hombres como para las mujeres. Por otro lado, Núñez y Bernal (1998) sostienen que la tasa de participación tiene una sensibilidad muy baja a las fluctuaciones de la demanda agregada. Esto porque los hombres se desalientan y las mujeres se adicionan. En el total, los dos efectos tienden a neutralizarse, aun si, a juzgar por los coeficientes de las regresiones estimadas, resulta prevalente el efecto desalentador.

Los hechos recientes parecen dar razón a los defensores de la tesis del trabajador adicional.

El Cuadro 4 ha documentado el dramático crecimiento del desempleo de los trabajadores jefes de hogar entre 1996 y 2000. El Cuadro siguiente (Cuadro 7) evidencia la vertical caída de los ingresos familiares durante el mismo período: -44.2% en términos reales. Por nivel educativo se registran bajas de poder adquisitivo particularmente fuertes en el caso de los trabajadores sin estudios o con nivel de primaria. El Cuadro 8, por su lado, muestra que entre 1996 y 2000 los ingresos laborales reales por hora de los trabajadores formales siguieron creciendo, mientras que los de los ocupados informales disminuyeron un 15%.

En conclusión, tenemos que en los últimos años ha aumentado el desempleo de los jefes de hogar, al tiempo que ha disminuido el ingreso en las manos de la población de estratos socioeconómicos más bajos. Lo anterior debe haberse convertido en un importante estímulo para la participación laboral de los demás miembros del hogar. Estas inferencias son confirmadas por el trabajo de Gaviria (2000) que muestra empíricamente que aquellos hogares cuyo jefe ha experimentado una baja en sus ingresos laborales tienden a adoptar estrategias vueltas a aumentar la deserción escolar, al igual que la oferta laboral, tanto en su componente participativo como de horas trabajadas.

Adicionalmente, el Cuadro 7 nos permite constatar que los ingresos reales de las mujeres aumentaron de forma importante a lo largo de la década de los 90, más rápidamente que los ingresos de los hombres. Esto nos induce a pensar que, en el caso de las mujeres, la mayor participación registrada no es únicamente el resultado del efecto del trabajador adicional. Ellas están también aprovechando de mejores oportunidades laborales así como lo demuestran las mejoras salariales en el tiempo y comparativamente a los hombres.

Cuadro 7

Evolución de los ingresos reales urbanos en Colombia, 1992-2000
Indice Base Junio 1992 = 100

Ingresos:	1992	1994	1996	1998	2000
De las Mujeres (a)	100.0	122.9	121.4	122.6	117.1
Del Hogar (b)	100.0	109.1	122.7	95.1	68.5
Según años de estudio (a)					
Ninguno	100.0	132.5	128.7	98.4	95.6
1-5 años	100.0	120.2	114.2	98.5	97.7
6-10 años	100.0	113.3	105.7	97.0	97.2
11 años	100.0	108.9	102.2	98.8	91.9
12-15 años	100.0	109.9	111.0	115.3	106.0
16 y más años	100.0	118.4	120.3	118.1	109.3

(a) Ingresos laborales; (b) Ingresos totales

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

3.2.2. Inflexibilidad de las remuneraciones reales y del horario de trabajo

No obstante el comentado aumento del desempleo, los salarios reales están mostrando una fuerte inflexibilidad a la baja.

Los datos del Cuadro 8 tal vez constituyen el resumen más completo de las estadísticas disponibles sobre remuneraciones urbanas en Colombia. De ahí se deriva que si bien las remuneraciones empezaron a ceder a partir de 1998-99, por lo general, en el 2000 mantenían su poder adquisitivo por encima de su respectivo año base. Es verdad que estas alzas fueron en parte el resultado del acrecentado nivel educativo de la fuerza laboral y del proceso de integralización de los salarios¹¹; en todo caso, representan valores reales excesivos dadas las deprimidas condiciones económicas nacionales.

En efecto, entre 1993 y 2000 las remuneraciones reales de los empleados en la industria manufacturera formal subieron en un 24%; las de los obreros lo hicieron en un 7.5%. En el caso de la construcción el aumento de los salarios alcanzó el 14.5% y para los empleados del comercio minorista fue del orden del 7%. El salario mínimo consiguió recuperar un 2% de su poder adquisitivo y en 2001 esta recuperación prosiguió, alcanzando el 3.2%.

Pasando a considerar las cifras por posición ocupacional resalta inmediatamente que los ingresos promedios de los asalariados han crecido tanto en el sector formal (+15% en el privado, +18% en el público¹²) como en el informal (+8%). Los empleados domésticos y los dueños de empresas de mayores dimensiones también vieron aumentar sus ganancias de una forma considerable: +60% y +23%. Fuertes pérdidas, al contrario, experimentaron los ingresos de los cuenta propia, tanto formales como informales, y de los empleadores informales: entre un 7 y un 15%.

¹¹ Es decir, del traslado de los pagos prestacionales a los salarios.

¹² En el caso del sector público el incremento debe considerarse aun superior. De hecho, en el 2000 el ajuste anual de los sueldos de los funcionarios públicos se hizo a finales de año, en vez que a principios de año como de costumbre, es decir, seis meses después de realizada la encuesta a la cual hacen referencia los índices del Cuadro 8.

Cuadro 8
Evolución de los ingresos reales en Colombia, 1992-2000
Indices Base 1992-1993 = 100

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
A. Sector Formal									
Mínimo Legal		100.0	98.4	97.9	97.3	99.1	97.5	101.5	102.0
Empleados Industria		100.0	103.5	108.4	110.3	115.9	117.2	121.8	124.3
Obreros Industria		100.0	99.3	100.5	101.7	104.6	102.4	105.0	107.5
Construcción		100.0	105.2	110.7	111.7	115.3	117.2	116.7	114.5
Comercio Minorista		100.0	100.1	105.2	110.7	114.0	107.9	110.2	107.4
B. Sector Formal Urbano									
Ocupados Totales	100.0		110.1		113.0		125.1		115.4
Asalariados Privados	100.0		109.7		112.8		122.9		115.3
Asalariados Públicos	100.0		111.7		114.8		127.2		117.9
Cuenta Propia	100.0		114.2		117.2		118.4		93.3
Empleadores	100.0		120.5		126.9		130.2		123.0
C. Sector Informal Urbano									
Ocupados Totales	100.0		117.1		112.8		115.5		95.7
Asalariados Privados	100.0		114.6		109.3		117.2		108.6
Servicio Doméstico	100.0		122.9		128.8		145.4		162.8
Cuenta Propia	100.0		119.9		116.3		108.3		84.2
Empleadores	100.0		106.4		106.1		119.3		88.9

Los índices de la sección A son promedios anuales de las remuneraciones promedio mensuales. Los de las secciones B y C son ingresos laborales por hora en los meses de junio. De ese cálculo se excluyeron los trabajadores familiares sin remuneración y el 0.2% de los encuestados en los extremos de la distribución de ingresos. Se incluyen los ingresos monetarios y en especie de todos los empleos (del primer y segundo empleo en el 2000)

Fuente: Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Boletín No 3, Cuadro 3, p. 16

En suma, tenemos evidencia suficiente para afirmar que los costos salariales para las empresas aumentaron, especialmente en las empresas formales. Este comportamiento de los salarios refleja una inflexibilidad a la baja de los mismos absolutamente incompatible con las exigencias del ciclo económico; inflexibilidad que no presentan los ingresos laborales de los trabajadores independientes, profesionales y no, y de los pequeños empresarios que, al contrario, disminuyeron de manera importante.

A qué se debe esta inflexibilidad de los salarios? Podemos pensar en varias razones ligadas fundamentalmente a la institucionalidad laboral.

Una es que en Colombia son muy poco difusos los sistemas de pago del personal relacionados con la suerte económica de las firmas. Esto se acompaña a prácticas empresariales que no estiman conveniente que los trabajadores perciban una disminución del poder adquisitivo de sus remuneraciones. Otra razón tiene que ver con la imposibilidad práctica de modificar lo pactado en las convenciones colectivas. En el sector privado formal, además, la casi totalidad de las convenciones colectivas estipulan que el ajuste salarial anual se debe basar en el incremento general de los precios del año anterior o en aquel del salario mínimo (que a su vez se fija principalmente tomando en cuenta el primero!), al cual se le agregan, generalmente, unos puntos porcentuales adicionales.

Según interpretaciones recientes de la Corte Constitucional el incremento anual del salario mínimo y de la mayoría de las remuneraciones del sector público debe tener como principal

parámetro de referencia el crecimiento del IPC del período anterior. Estos pronunciamientos han introducido desconfianza en los agentes sobre la posibilidad de poder adecuar las demás alzas salariales a las (eventualmente malas) condiciones económicas de la empresa.

Y por último, a nivel macroeconómico, con la política de disminución y control de la inflación ha venido desapareciendo en Colombia un importante mecanismo de ajuste a la baja de los salarios reales: el repunte inflacionario. Es más, una inflación a la baja en el contexto de un sistema de indexación salarial basado en la inflación realizada lleva necesariamente a un crecimiento de los salarios reales.

Desafortunadamente, la inflexibilidad de los costos laborales convive con la inflexibilidad del horario de trabajo de los asalariados. Históricamente, en Colombia la jornada laboral promedio ha tenido variaciones de poca importancia. Entre las razones de esta inflexibilidad, otra vez, los factores institucionales tienen un peso determinante: convenciones sociales muy arraigadas en nuestro país hacen que un trabajo se considere “normal” si se desarrolla en horario diurno y por ocho horas al día. La ratificación por parte de Colombia del Convenio No 30 de la OIT impide que las horas diarias trabajadas puedan exceder las diez.

Adicionalmente, disposiciones de seguridad social limitan las posibilidades de fraccionar el tiempo semanal trabajado. En efecto, las empresas deben pagar sus cotizaciones al sistema de seguridad social tomando como ingreso mínimo de liquidación de los aportes el salario mínimo legal vigente, proporcional al número de días trabajados, mas no al número de horas efectivamente trabajadas y pagadas. Así que, para un trabajador que labora media jornada y recibe un sueldo de medio salario mínimo, la empresa debe cotizar sobre un salario mínimo completo.

El Cuadro 9 documenta la invariabilidad en el tiempo de las horas trabajadas por los obreros de la industria formal. A pesar de que 1991 fue un año de minicrisis, 1994 uno de auge y que 1999 registró una fuerte contracción del Pib, el índice de horas trabajadas fluctuó muy poco, de un máximo de 101.2 a un mínimo de 98.6.

Cuadro 9

Horas totales trabajadas por los obreros de la industria manufacturera formal. 1990-2001

Indice Base: Promedio 1990 = 100

Año	Indice	Año	Indice
1990	100.0	1996	100.5
1991	99.4	1997	99.8
1992	100.2	1998	99.0
1993	100.3	1999	98.6
1994	101.2	2000	100.8
1995	100.3	2001	99.2

Fuente: DANE, Muestra Mensual Manufacturera

Ahora bien, si en una economía existen fuertes restricciones para adecuar el horario de trabajo y los salarios de los trabajadores dependientes en respuesta a las fluctuaciones de la demanda, el ajuste recae inevitablemente sobre los niveles de empleo, especialmente si, como en Colombia, la flexibilidad numérica de la mano de obra es elevada. Este se convierte en un problema particularmente grave durante los períodos de recesión cuando las empresas se ven forzadas a despedir personal frente a la imposibilidad de reducir horario y salario.

Los índices del Cuadro 8 se refieren a la evolución del poder adquisitivo de los sueldos. En el momento de decidir la cantidad de trabajo a utilizar en la producción, sin embargo, los empresarios no están particularmente interesados en el poder de compra de los salarios, sino en su costo relativo a una canasta de bienes y servicios producidos en el sector económico donde operan. Es decir, para los empresarios el índice de precios relevante para deflactar los salarios es el índice de precios al productor (IPP) y no el IPC.

Con el fin de tener cuando menos una idea de la evolución reciente de los costos laborales para las empresas formales, el Cuadro 10 reporta el cálculo del costo laboral unitario (CLU) industrial. Como es conocido, el CLU pone en relación la evolución de las remuneraciones reales con la productividad laboral, la rentabilidad relativa del sector económico considerado y las fluctuaciones del tipo de cambio.

De este Cuadro se desprende un firme crecimiento del CLU, tanto expresado en moneda nacional como en dólares, hasta 1997. A partir de 1998 empieza su disminución, la cual se acentúa en los últimos dos años. En el 2001 el CLU era apenas un 4% superior a su nivel base de 1990.

Qué ha pasado en los últimos años que ha permitido una extraordinaria recuperación de la competitividad de la industria colombiana? Tenemos que el crecimiento de las remuneraciones reales se ha atenuado. Más aun, entre 2000 y 2001 ellas bajaron 1.3%. A la disminución del índice del CLU también contribuyó la devaluación (5.1% en 1998, 10.7% en 1999, 6.0% en el 2000 y 1.8% en el 2001) y el efecto precios relativos, es decir el crecimiento de los precios sectoriales por encima del nivel general de precios. La variable que sin embargo ha jugado un papel fundamental en términos de reducción del CLU ha sido la productividad laboral. Solamente en el año 2000 creció al 13% y a lo largo del período 1990-2001 a una tasa promedio anual de 3.8%.

Al considerar el entero período de 12 años entre 1990 y 2001 podemos así deducir que los empresarios formales colombianos, frente a salarios reales crecientes y una rentabilidad relativa a la baja, han recurrido a continuos aumentos de productividad. Parte de estos crecimientos se han conseguido mediante procesos productivos más intensivos en capital, bien sea debido a la inversión en nueva maquinaria y el cambio tecnológico— lo cual ocurrió fundamentalmente durante los primeros años 90 —, bien sea debido a la sustitución de trabajo por capital como consecuencia del cambio en su precio relativo; en parte, sin embargo, deben ser el resultado de la estrategia de corto plazo de acercamiento a la frontera de posibilidades productivas y de búsqueda de mayores niveles de productividad que se describe en el capítulo 3.2.5.

Cuadro 10

Costo laboral unitario y sus componentes en la industria manufacturera colombiana, 1990-2001

<i>A. Indices: Base Promedio 1990 = 100</i>	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Remuneración Real (REM/IPC)	100,0	98,2	100,1	104,1	106,0	109,5
Efecto Precios Relativos (IPC/IPP)	100,0	102,5	110,0	116,2	124,9	129,7
Costo Laboral Real (REM/IPP)	100,0	100,6	110,1	121,0	132,4	142,0
Productividad Laboral (Q / E)	100,0	99,3	102,8	106,1	113,8	121,1
Efecto Mercado de Trabajo (REM/IPC)/(Q/E)	100,0	98,9	97,4	98,1	93,2	90,4
Costo Laboral Unitario (REM/IPP)/(Q/E)	100,0	101,3	107,1	114,1	116,4	117,3
Indice Tasa de Cambio Real (TCR)	100,0	98,0	93,3	93,6	87,2	88,9
Costo Laboral Unitario / TCR	100,0	103,4	114,8	121,9	133,4	132,0

<i>A. Indices: Base Promedio 1990 = 100</i>	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Remuneración Real (REM/IPC)	110,7	114,3	113,6	116,9	117,0	115,5
Efecto Precios Relativos (IPC/IPP)	134,7	141,2	143,4	141,5	136,7	134,4
Costo Laboral Real (REM/IPP)	149,1	161,4	162,9	165,4	159,9	155,2
Productividad Laboral (Q / E)	121,3	131,3	133,4	130,2	147,0	148,5
Efecto Mercado de Trabajo (REM/IPC)/(Q/E)	91,3	87,0	85,1	89,8	79,6	77,8
Costo Laboral Unitario (REM/IPP)/(Q/E)	123,0	122,9	122,1	127,0	108,7	104,5
Indice Tasa de Cambio Real (TCR)	86,2	80,4	84,5	93,5	99,1	100,9
Costo Laboral Unitario / TCR	142,7	152,8	144,5	135,9	109,7	103,6

<i>B. Variación Anual</i>	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996
Remuneración Real (REM/IPC)	-1,8	1,9	4,1	1,8	3,3	1,1
Efecto Precios Relativos (IPC/IPP)	2,5	7,3	5,7	7,5	3,9	3,8
Costo Laboral Real (REM/IPP)	0,6	9,4	10,0	9,4	7,3	5,0
Productividad Laboral (Q / E)	-0,7	3,5	3,3	7,2	6,4	0,1
Efecto Mercado de Trabajo (REM/IPC)/(Q/E)	-1,1	-1,5	0,8	-5,1	-2,9	1,0
Costo Laboral Unitario (REM/IPP)/(Q/E)	1,3	5,7	6,5	2,0	0,8	4,8
Indice Tasa de Cambio Real (TCR)	-2,0	-4,8	0,3	-6,8	1,9	-3,0
Costo Laboral Unitario / TCR	3,4	11,0	6,2	9,5	-1,1	8,1

<i>B. Variación Anual</i>	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	1990-2001
Remuneración Real (REM/IPC)	3,2	-0,6	2,9	0,1	-1,3	1,3
Efecto Precios Relativos (IPC/IPP)	4,8	1,6	-1,4	-3,4	-1,7	2,8
Costo Laboral Real (REM/IPP)	8,2	1,0	1,5	-3,3	-2,9	4,2
Productividad Laboral (Q / E)	8,3	1,6	-2,4	12,9	1,0	3,8
Efecto Mercado de Trabajo (REM/IPC)/(Q/E)	-4,7	-2,2	5,5	-11,4	-2,3	-2,2
Costo Laboral Unitario (REM/IPP)/(Q/E)	-0,1	-0,6	4,0	-14,4	-3,9	0,6
Indice Tasa de Cambio Real (TCR)	-6,7	5,1	10,7	6,0	1,8	0,2
Costo Laboral Unitario / TCR	7,1	-5,4	-6,0	-19,2	-5,6	0,7

REM: Índice Remuneración Nominal del Empleo Total. Fuente: Dane, Muestra Mensual Manufacturera

E: Índice Empleo Total. Fuente: Dane, Muestra Mensual Manufacturera

IPC: Índice de Precios al Consumidor. Fuente: Dane

IPP: Índice de Precios al Productor Industrial. Fuente: Banco de la República

Q: Índice de la Producción Real. Fuente: Dane, Muestra Mensual Manufacturera

TCR: Índice Tasa de Cambio Real Multilateral Comercio Total deflactadas por IPP. Fuente: Banco de la República

3.2.3. Aumento de la elasticidad empleo-salario

A mayores costos laborales es de esperar una menor demanda de trabajo. En estos últimos años el efecto negativo sobre el empleo de los mayores costos de la mano de obra asalariada resulta agravado por el probable aumento de la elasticidad empleo-salario de la demanda de trabajo. De hecho, si el conjunto de reformas económicas e institucionales implementadas en los años 90 ha logrado hacer más transparente el sistema de precios, y por ende más elástica al precio la demanda final, y ha contribuido a aumentar la elasticidad de oferta del capital, la demanda de trabajo debe haberse vuelto más sensible a los cambios en los salarios¹³. Igualmente, la internacionalización de la economía hace que los empleadores puedan sustituir (o amenazar de sustituir) con más facilidad trabajadores nacionales por extranjeros, mediante el traslado de producción a otro país. También por esta razón la curva de demanda de mano de obra debe haberse vuelto más elástica a su propio precio. Lo cual, evidentemente, implica que, hoy, un mismo aumento salarial provoca una mayor disminución del empleo que en el pasado.

Fajnzylber y Maloney (2001) correctamente resaltan que las reglas marshallianas sobre demanda laboral aplican en un contexto de competencia perfecta y con respecto a una función de costos linealmente homogénea. En el caso de mercados no perfectamente competitivos, de rendimientos crecientes a escala, de sectores productores de bienes no transables o de exportación no siempre a nivel teórico es de esperar un aumento de la elasticidad empleo-salario como consecuencia de la apertura comercial. Lo anterior obliga recurrir a la estimación empírica. Es así como, en el caso del sector manufacturero formal colombiano Fajnzylber y Maloney (2001) encuentran que “en su conjunto, Colombia proporciona cierta evidencia a favor de la hipótesis de Rodrik” (p. 22) (en el sentido de que) “la aumentada competitividad en los mercados de bienes y el más fácil acceso a insumos del exterior han llevado a una demanda de trabajo más elástica” (p. 1).

3.2.4. Sobrecostos legales a la nómina

La ley laboral, además de determinar el entorno en el cual deben operar trabajadores y empresarios, establece el pago obligatorio de unos recargos sobre la nómina de las empresas con el fin de hacer posible la financiación de las prestaciones sociales a favor de los asalariados y sus familiares.

En el caso de Colombia, los recargos actualmente vigentes son reportados en el Cuadro 11 como porcentajes del salario mensual.

Algunos de ellos han sido modificados en años recientes. En particular, la Ley 50 de 1990 (Reforma Laboral) redujo la carga prestacional de competencia de las empresas eliminando el costo relacionado con la retroactividad de la cesantía, facultando a las partes para acordar un salario integral que compensara de antemano toda prestación y concediendo que las empresas, de común acuerdo con sus trabajadores, establecieran cuáles prestaciones extralegales entrarían a formar parte de las retribuciones (y por lo tanto de la base para la liquidación de las contribuciones legales).

Lo que se hizo con una mano, sin embargo, a lo pocos años se borró con el codo. La Ley 100 de 1993 (Reforma de la Seguridad Social), entre 1994 y 1996, estableció un alza de los aportes para salud, pensiones y riesgos profesionales a cargo de las empresas en casi 10 puntos adicionales sobre la nómina. El resultado final, en términos del factor prestacional legal promedio estimado ex antes, fue un incremento de 47.6% a 52.9% del valor total de la nómina.

¹³ Esto se deriva de las reglas Marshallianas sobre elasticidades de la demanda de factores productivos.

En el caso de la contratación mediante salario integral el factor prestacional bajó notablemente, en consideración a que parte de las prestaciones terminó incluyéndose en el salario mensual. Esta modalidad, sin embargo, afecta sólo a un pequeño porcentaje del empleo. Por último, hay que recordar que para los trabajadores enganchados con anterioridad a la vigencia de la Ley 50 quedó abierta la posibilidad de quedarse con el viejo régimen de remuneraciones diferidas. En este caso el factor prestacional legal subió de 47.6% a 57.1%.

A continuación se hace una sucinta descripción de las cargas de competencia de las empresas asociadas con las prestaciones legales y las contribuciones parafiscales actualmente vigentes en Colombia presentadas en el Cuadro 11.

La prima de servicio consiste en un mes de salario pagadero por semestre, 15 días en junio y los restantes 15 en diciembre. Por cada año de servicio, además, el trabajador asalariado tiene derecho a 15 días hábiles de vacaciones y al reconocimiento de un mes de salario por concepto de cesantía que se deposita anualmente en una cuenta personal a nombre del mismo y que es administrada por los Fondos de Cesantías. Es obligación de las empresas pagar también un interés del 12% sobre el valor de las cesantías al final de cada año.

Las contribuciones a la seguridad social representan un 20.5% de la nómina e incluyen las partes correspondientes a los empleadores de las cotizaciones para pensiones, salud y accidentes de trabajo y enfermedad profesional.

Por último, las contribuciones parafiscales suman un 9% del salario. Tienen como beneficiarios al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena¹⁴), al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF¹⁵) y a las Cajas de Compensación Familiar¹⁶.

Adicionalmente a estos tres grandes grupos de prestaciones existen algunos costos legales relacionados con los trabajadores enganchados de forma asalariada que no se pueden medir exactamente, a priori, como porcentaje de la nómina. A continuación se hace una apretada descripción de ellos.

En primer lugar tenemos el auxilio de transporte, al cual tienen derecho todos los trabajadores que ganan hasta 2 veces el salario mínimo legal. Ello constituye casi un 10% del salario mínimo legal.

Siempre para los trabajadores que ganan menos de dos salarios mínimos mensuales, la ley prevé que se les entregue una dotación de trabajo (vestido y calzado apropiados para la labor que desempeñan) tres veces al año. Tentativamente, podemos estimar este costo para el empleador en un 1.2% de la remuneración mínima legal.

El contrato de aprendizaje obliga a los empleadores del sector formal de la economía a patrocinar un aprendiz hasta un máximo del 5% del total de sus trabajadores calificados. Al aprendiz se le paga medio salario mínimo durante la etapa del estudio-formación, terminada la cual se le engancha con el salario mínimo. En condiciones excepcionales la empresa puede optar por un programa de becas de aprendices, es decir, puede pagar al Sena el 75% del salario mínimo legal o convencional vigente por cada aprendiz que deja de contratar. Suponiendo que una

¹⁴ Históricamente, el Sena fue creado como una institución encargada de proporcionar formación técnico-profesional a la mano de obra colombiana. Con el transcurso del tiempo, sin embargo, sus actividades se han extendido a la ejecución de programas de desarrollo microempresarial, social y comunitario, a la provisión de servicios tecnológicos y de intermediación laboral.

¹⁵ El ICBF adelanta programas de bienestar social en favor de la niñez y la familia.

¹⁶ Las Cajas de Compensación, además de administrar el subsidio familiar monetario en favor de las personas a cargo del trabajador, proporcionan a sus afiliados y beneficiarios servicios en el campo de la salud, vivienda, crédito, recreación, turismo y capacitación.

empresa de 20 trabajadores, a cada uno de los cuales se le paga el salario mínimo, se acoge a esta posibilidad, se generaría un sobre costo del 3.6% sobre la nómina.

En Colombia la jornada ordinaria de trabajo es de 48 horas a la semana. Empero, en las empresas con más de 50 trabajadores estos tienen derecho a que dos horas de dicha jornada se dediquen a actividades recreativas, culturales, deportivas o de capacitación, por cuenta del empleador. Lo anterior representa un costo equivalente a un día de trabajo por mes. Por fuera de la jornada ordinaria las horas extras tienen un recargo del 25% si se trata de trabajo diurno, del 75% si es nocturno y del 200% si las labores se desarrollan durante un día domingo o festivo.

A la contratación laboral formal son también asociados los costos por descanso durante la lactancia (una hora diaria de permiso remunerado durante los primeros seis meses de vida del hijo) y los costos relacionados con el retiro del trabajador que, si es voluntario, pueden ser mínimos, pero que en el caso de despido se elevan sustancialmente. De hecho la indemnización por despido sin justa causa¹⁷ prevista por el código laboral colombiano es la más alta de Latinoamérica después de los diez años de servicio del trabajador, cuando alcanza los cuarenta días de salario por año trabajado.

Cuadro 11
Colombia: factor prestacional legal sobre la nómina a cargo de las empresas
(porcentaje del salario mensual)

	Después Ley 50 y 100		Antes Ley 50 y 100
	Salarios con Remuneraciones Diferidas	Salarios Integrales (a)	Salarios con Remuneraciones Diferidas
A. REMUNERACIONES DIFERIDAS	23,4	5,8	27,6
Prima de Servicio (b)	8,3		8,3
Vacaciones (c)	5,8	5,8	5,8
Cesantía (d)	9,3		9,3
Retroactividad Cesantía (e)			4,2
B. CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	20,5	14,4	11,0
Pensiones	10,1	7,1	4,3
Salud (f)	8,0	5,6	4,7
Riesgos Profesionales (g)	2,4	1,7	2,0
C. CONTRIBUCIONES PARAFISCALES	9,0	6,3	9,0
Sena	2,0	1,4	2,0
ICBF	3,0	2,1	3,0
Cajas Compensación	4,0	2,8	4,0
TOTAL	52,9	26,5	47,6
Subsidio de transporte (h)	9,5		9,6
Dotación (h)	1,2		1,2
Contrato aprendizaje (h)	3,6		3,6

¹⁷ Las razones económicas no constituyen justa causa de despido en Colombia.

- (a) Salarios superiores a 10 salarios mínimos legales mensuales. En estos casos los porcentajes de las contribuciones legales son iguales a los previstos para los salarios con remuneraciones diferidas, pero se calculan sobre el 70% del salario mensual
- (b) 15 días cada semestre
- (c) 15 días hábiles por año
- (d) Un mes de salario por año, más los intereses del 12% anual
- (e) Fuente: Ocampo (1987)
- (f) Contribución correspondiente a la cobertura individual antes de las Leyes 50 y 100 y a la cobertura familiar después
- (g) Promedio matemático simple de la cotización mínima y máxima en la clase de riesgo medio
- (h) Como porcentaje del salario mínimo legal

En fin, en la actualidad, la formalización legal de la relación laboral en Colombia trae consigo un elevado sobrecosto que varía con la estructura ocupacional de la firma y el grado de utilización de la mano de obra. Como mínimo, estos sobrecostos representan un 53% de la nómina de las empresas. Sin embargo, en el caso específico, por ejemplo, de una empresa de 20 trabajadores, a cada uno de los cuales se les paga el salario mínimo mensual, dicha carga alcanzaría un valor mínimo de 67%¹⁸. En su conjunto, estos sobrecostos no solamente son altos, sino que recientemente han aumentado, induciendo consecuencias negativas sobre el empleo asalariado y probablemente sobre el empleo y el desempleo total.

3.2.5. Desplazamiento y migración rural-urbana

Por razones de orden público, en los últimos años se ha acentuado la migración y el desplazamiento masivo hacia los centros urbanos del país. Entidades gubernamentales estiman que entre 1995 y 2001 se han desplazado desde las zonas rurales unas 720.000 personas¹⁹.

Qué tanto estos migrantes están presionando el mercado de trabajo urbano? La falta de información es un factor que no permite dar una respuesta concreta a la anterior pregunta. Sabemos que muchos de los desplazados regresan a su lugar de origen. En el 2001 el índice de retorno fue 11%; sin embargo, en años anteriores fue superior al 30%. Sabemos también que en su gran mayoría constituyen una fuerza de trabajo secundaria, es decir compuesta de niños, mujeres y ancianos, cuyo comportamiento laboral no es fácil de captar a través de herramientas de recolección tradicional como las encuestas de hogares.

Por otro lado sabemos que los migrantes recientes, junto con la población nativa, son los más vulnerables al desempleo, tanto en 1996 como en el 2000 (Cuadro 12).

¹⁸ Adicionalmente, hay que tener en cuenta que estos porcentajes deben aplicarse al salario mensual devengado que comprende, además del salario básico, todo lo que recibe el trabajador como contraprestación directa a los servicios prestados y aquellos pagos respecto de los cuales empleadores y trabajadores hayan convenido expresamente que constituyen salario. Por lo tanto, su incidencia efectiva sobre el salario básico es mayor que las alícuotas establecidas por el código laboral.

¹⁹ Red de Solidaridad Social (2002).

Cuadro 12
Tasa de desempleo según condición de migrantes
Zonas Urbanas Colombianas, Septiembre 1996-2000.

	Tasa de desempleo	
	2000	1996
Nativos	21.6	17.6
Migrantes recientes (*)	21.7	14.9
Migrantes entre 3 y 5 años	16.7	11.6
Migrantes de más de 5 años	15.8	12.3

(*) Migrantes de menos de 2 años

Fuente: nuestras elaboraciones con base en datos DANE, Encuestas de Hogares

A pesar de la insuficiente disponibilidad de información, entonces, es lógico pensar que los desplazamientos están ciertamente contribuyendo a agravar la presión que ejerce la oferta laboral sobre el mercado de trabajo urbano colombiano.

3.2.6. Política de corto plazo de búsqueda de mayores niveles de productividad por parte de las empresas

El Cuadro 10 ha mostrado el grande crecimiento de la productividad laboral en la industria colombiana durante la década de los 90. En efecto, no hay duda que, para tener éxito en una economía globalizada, las empresas deben hacer más estrecha la relación entre las variables del mercado de trabajo y su productividad, con el fin de aumentar la competitividad.

Ahora, cómo es posible alcanzar niveles de productividad más altos y de costos (laborales) más bajos en tiempos breves? De pronto, la fórmula más rápida consiste en despedir los trabajadores marginales, de baja productividad o cuya remuneración no es acorde con su productividad, y aquellos cuyas labores no están estrechamente relacionadas con el negocio principal de la empresa. Es verdad que parte de estos trabajadores vuelven a ser enganchados por las empresas a través del outsourcing, de las agencias de servicios temporales y de agencias prestadoras de servicios, pero esto se da a costos mucho inferiores.

Evidentemente, en el largo plazo una estrategia basada exclusivamente en la búsqueda continua de menores costos laborales y de la reducción de la planilla de personal no es sostenible. A pesar de lo anterior, en el corto plazo ella suele ofrecer ventajas que no se consiguen con tanta rapidez mediante la implementación de una estrategia alternativa que involucra la aplicación de nuevas tecnologías y la inversión en el desarrollo de los recursos humanos de la firma.

Según Tokman y Martínez (1999), tras la apertura de las economías latinoamericanas, la estrategia adoptada con prevalencia en un principio por las empresas de la región ha sido aquella fundada en la reducción del personal y de los costos laborales. Este comportamiento, además, no se habría limitado exclusivamente a los sectores de bienes transables, sino que se había extendido también a los sectores de los no transables como consecuencia de la mayor competencia prevaleciente en los países por efecto de la liberalización de los mercados.

En el contexto latinoamericano Colombia no ha sido una excepción. Con el agravante de que la actual crisis económica que agobia al país desde hace unos años ejerce presiones aun mayores sobre el control de los costos de la nómina. Así que el desempleo sigue elevado, se deteriora la calidad del empleo y, peor aun, se posterga en el tiempo la solución de productividad por la vía de la modernización tecnológica y de mejores relaciones y condiciones de trabajo.

3.2.7. Desbalance entre demanda y oferta por tipo de calificación

La aumentada deserción educativa de los últimos años y la inversión en maquinaria y equipo que tuvo lugar en Colombia durante la primera parte de los años 90, que a su turno aceleró los cambios tecnológicos y organizacionales ya en marcha en las firmas colombianas, deben haber contribuido a ampliar la brecha entre calificaciones exigidas y ofrecidas en el mercado laboral.

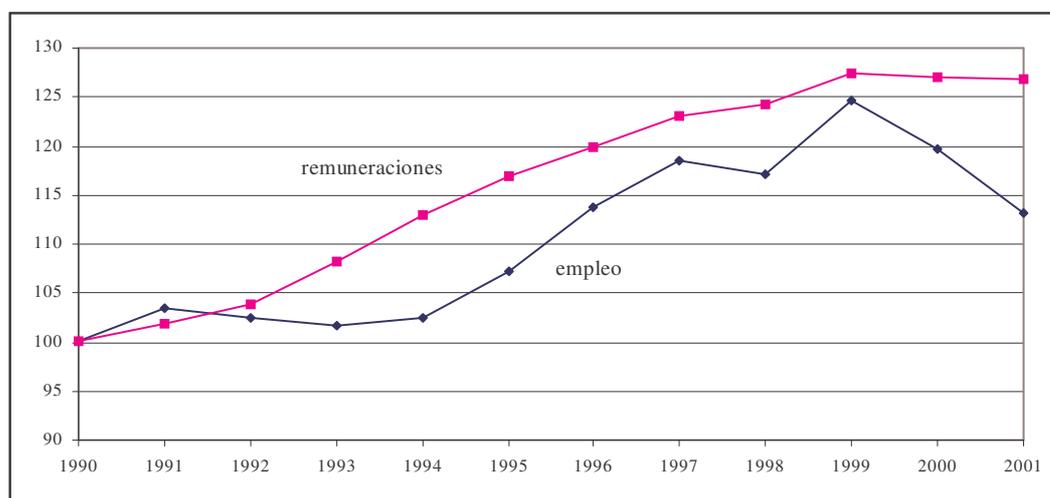
Existen varios indicadores de la falta de correspondencia entre perfiles ocupacionales demandados y perfiles disponibles.

En primer lugar, en años recientes no se observan aumentos significativos en los niveles educativos de la fuerza de trabajo colombiana. Más bien, Colombia ha venido atrasándose en materia educativa, no solamente frente a los países del sudeste asiático, sino en comparación con otras naciones de la misma América Latina (Lora (2001)). Este atraso se ha venido agudizando en los últimos años cuando, como se ha visto, a causa de la difícil situación económica de las familias, muchos jóvenes han tenido que desertar intempestivamente su carrera educativa. Desafortunadamente, es de esperar que parte de ellos no regresará a los salones de clase cuando los tiempos mejorarán. Y los programas gubernamentales de formación mínima para jóvenes desempleados nunca podrán sustituir el capital humano básico y general que el sistema educativo formal contribuye a construir.

Por otro lado, se ha observado a partir de los primeros años 90 un aumento de la demanda relativa de trabajo calificado vs el no calificado y un contemporáneo y notable aumento de los diferenciales de remuneraciones a favor del primer grupo de trabajadores. El Gráfico 2 documenta lo comentado para el caso de la industria manufacturera²⁰.

Gráfico 2

Demanda de trabajo relativa (empleados/obreros) y diferenciales de remuneración en la industria formal. Promedios Anuales 1990-2001



Fuente: DANE, Muestra Mensual Manufacturera

²⁰ Ver también en el Cuadro 7 la evolución de los índices de ingreso según niveles educativos de los ocupados urbanos.

Es interesante constatar, sin embargo, que en los últimos dos años el diferencial de empleo ha venido mermando. Esta evolución puede ser indicio de fenómenos de labour hoarding que se vienen agotando con el tiempo y que, junto con un cambio en la demanda relativa de trabajo, han elevado la relación empleados/obreros durante la segunda mitad de los años 90²¹. A este respecto hay que aclarar que el aumento de la relación empleados/obreros durante el período 1990-2001 es el resultado de una reducción del 17.8% en el empleo de los primeros y del 27.3% en el empleo de los segundos.

Las crecientes dificultades para emplearse que enfrentan los trabajadores con educación superior que hemos resaltado en el capítulo 2 son también un síntoma de las aumentadas exigencias de las empresas y de las dificultades de encuentro entre demandantes y oferentes.

En fin, es razonable pensar que el desempleo promedio en los últimos años debe haber aumentado también como consecuencia de un mayor desbalance entre demanda y oferta de trabajo relativo a la estructura por calificaciones.

4. Recientes propuestas de reforma laboral en Colombia

Los altos y persistentes niveles de desempleo documentados en el capítulo 2 y las múltiples causas del mismo reseñadas en el capítulo 3 han servido de caldo de cultivo para la discusión acerca de la actualización de la legislación laboral colombiana al nuevo entorno económico e institucional.

Esta sección inicialmente presenta las propuestas de reforma laboral de origen gubernamental, al ser, éstas, las primeras en haberse formulado y en haber sido objeto de alguna evaluación. Luego, se considerarán y comentarán dos propuestas de iniciativa parlamentaria²².

4.1 Breve historia de las recientes propuestas de reforma

Entre febrero y junio de 1999 el Ministerio del Trabajo conformó una comisión de economistas y abogados laboristas a la cual encomendó la tarea de estudiar la conveniencia a modificar algunos aspectos de la legislación laboral colombiana. El resultado final fue la elaboración de un proyecto de ley completo, comprensivo de un articulado y de la relativa exposición de motivos. Los temas objeto de revisión fueron los siguientes:

1.a Indemnización por despido sin justa causa: se propuso pasar, de la actual tabla escalonada de indemnización según años de servicios prestados, a un sistema lineal de 20 días por año trabajado, conservando los 45 días por el primer año. Esto implica el aumento de la indemnización en 5 días por año trabajado en el caso de los asalariados con antigüedad laboral entre 2 y 5 años, y la disminución en 20 días en el caso de los asalariados con 10 o más años de antigüedad.

2.a Jornada de trabajo:

- Jornada de 36 horas semanales. Con esta jornada el trabajador labora 6 horas diarias y recibe un salario correspondiente a 8. No tiene derecho a los recargos por dominicales, festivos y por jornada nocturna. Su aplicación se extiende a empresas que trabajan por los menos en dos turnos, en vez de los cuatro ya autorizados por la legislación vigente.

²¹ Parte del aumento observado a nivel agregado en la relación empleados/obreros puede también ser el resultado de cambios en la demanda de trabajo sectorial o por ocupaciones.

²² Una presentación comparativa de estas propuestas se reporta en el anexo 2.

- Ampliación hasta las 8 p.m. del trabajo diurno. Actualmente la jornada nocturna en Colombia va desde las 6 p.m. hasta las 6 a.m.
- Eliminación de la autorización previa del Ministerio de Trabajo para trabajar horas extras.
- Compensatorio para horas extras. La hora extra trabajada puede ser pagada aplicando los recargos vigentes o ser compensada en tiempo de descanso²³.

3.a Remuneración del trabajo en día de fiesta y domingo: se distingue entre trabajo en día festivo y trabajo dominical, y entre trabajo dominical habitual y ocasional. En particular, se precisa que este último se remunera con un recargo del 200%²⁴. En cambio, si el trabajador labora habitualmente los domingos tendrá derecho sólo a un día de descanso compensatorio durante la semana siguiente al domingo trabajado. Por último, el día festivo trabajado generará un recargo inferior, del 100%, o podrá ser acumulado a vacaciones.

4.a Nuevas modalidades de contrato:

- Contrato de trabajo para nueva actividad, según el cual, por un período de dos años a partir de la iniciación de una nueva actividad, las empresas tendrán derecho a una reducción del 50% en el pago de los aportes parafiscales al SENA, ICBF y Cajas de Compensación.
- Contrato por horas (hasta 18 semanales), que no da origen a cargas parafiscales pero que incrementa en un 50% el costo de la hora de trabajo equivalente a la remuneración mínima legal diaria.

5.a Derogatoria de la unidad de empresa: existe unidad de empresa entre la principal y sus filiales cuando todas cumplen actividades similares. Como consecuencia de la unidad de empresa los (mayores) salarios y prestaciones extralegales que rigen en la principal se aplican también a los trabajadores de las filiales.

6.a Tramites de cierre de empresas y de suspensión de los contratos de trabajo: se propone eliminar la dualidad de competencias entre Ministerio de Trabajo y Superintendencias atribuyendo al organismo técnico y especializado del Estado – la correspondiente Superintendencia – la decisión administrativa de liquidación obligatoria, cierre de empresa y, en el caso de concordato, de suspensión de los contratos de trabajo.

7.a Negociación colectiva: denuncia y revisión de la convención colectiva: se proponen cambios con el fin de dar viabilidad práctica a la posibilidad de modificar lo establecido en las convenciones y pactos colectivos.

²³ Actualmente, el pago es obligatorio y la compensación no es posible.

²⁴ Se trata de una aclaración que no modifica la legislación vigente. De hecho, según el Código Sustantivo del Trabajo (artículo 179), “el trabajo en domingo o día de fiesta se remunera con un recargo del 100% sobre el salario ordinario”. Sin embargo, el día de descanso semanal es remunerado y por lo tanto el empleador debe reconocer el mencionado recargo “sin perjuicio del salario ordinario a que tenga derecho el trabajador por haber laborado la semana completa”. En otras palabras, el trabajo en día festivo se remunera triple o con un recargo “efectivo” del 200%. Alternativamente, el trabajador puede decidirse por un día de descanso compensatorio, en el cual caso su remuneración es doble.

8.a Empresas de Servicio Temporal: se contemplan una serie de disposiciones encaminadas a proteger los derechos de los trabajadores temporales en misión y a regular las actividades de las empresas de servicio temporal.

9.a Deslaboralización del contrato de aprendizaje: el aprendizaje se define como una relación contractual sin carácter laboral, eliminándose de esa forma todo tipo de recargo previsto por la legislación laboral. Se prevé también la contribución por parte de los empleadores a un fondo de sostenimiento para los alumnos del SENA y un reembolso para las empresas que lleven a cabo actividades de formación por fuera de la mencionada institución.

10.a Empresas asociativas de trabajo y cooperativas de trabajo asociado

- En el caso de las Empresas Asociativas, se establece que los asociados pueden asimilarse a trabajadores dependientes con el fin de facilitar su afiliación a la seguridad social. Adicionalmente, se suprime la limitación relativa a los bienes básicos de consumo familiar, así que las Empresas Asociativas podrán producir y comercializar cualquier tipo de bienes y servicios.
- En el caso de las Cooperativas se les prohíbe vincular trabajadores temporales y permanentes no asociados para desarrollar sus actividades productivas. Con ello se pretende evitar que las Cooperativas ejerzan funciones de intermediación laboral y actúen como empresas de servicio temporal.

11.a Estímulos para la contratación de discapacitados: con el fin de facilitar la inserción laboral de las personas con limitaciones físicas se establece la exención del pago de los aportes parafiscales al SENA, ICBF y Cajas de Compensación sobre los salarios de trabajadores con limitación física o funcional comprobada no inferior al 25%.

Este proyecto de ley nunca alcanzó a ser presentado al Congreso.

Posterior a este fallido intento, en sucesivas ocasiones el gobierno nacional presentó propuestas de reforma a la legislación laboral vigente. Todas ellas, sin embargo, por un lado se han diferenciado muy poco de la inicial propuesta del Ministerio de Trabajo, y por el otro, nunca se cristalizaron en un proyecto de ley, excepción hecha por las disposiciones laborales especiales aprobadas en el marco de la ley de Zonas Especiales Económicas de Exportación (ZEEE).

A finales de 2001 se radicaron en el Congreso dos propuestas de reforma laboral de iniciativa parlamentaria: en la Cámara el proyecto de ley No 78/2001 firmado por Zulema Jattin, Luis Felipe Villegas y Armando Amaya y en el Senado el proyecto de ley No 111/2001 firmado por Gustavo Guerra y Jimmy Chamorro. Estas iniciativas recogieron muchas de las propuestas gubernamentales venidas a la luz desde 1999.

Ya se ha presentado el proyecto inicial del Ministerio de Trabajo. A continuación se hace una descripción esquemática de los puntos propuestos por el Dr. Mauricio Cárdenas, director de Planeación Nacional, en una presentación hecha a gremios, sindicatos y representantes de partidos políticos en junio del 2000 y de las condiciones laborales especiales contenidas en la ley de ZEEE. Las propuestas de reforma laboral radicadas en el Congreso a finales del 2001 serán objeto de un análisis especial más adelante.

La propuesta de Cárdenas (2000) contempla:

- 1.b Jornada de trabajo de 36 horas semanales
- 2.b Ampliación de la jornada diurna hasta las 8 o 9 p.m.
- 3.b Recargo para el trabajo dominical: se propone que sea del 100% “efectivo” si el trabajo es ocasional. Alternativamente, el trabajador podrá disfrutar de un día de descanso compensatorio. Si el trabajo es habitual, el empleado tendrá derecho sólo a un día de descanso compensatorio
- 4.b Remuneración del trabajo en días festivos: se propone pagar el salario ordinario pactado o conceder un día de descanso compensatorio
- 5.b Salario integral a partir de 3 salarios mínimos
- 6.b Aumentar levemente la indemnización por despido sin justa causa para los trabajadores con antigüedad entre 1 y 5 años y reducirla para aquellos con 10 o más años. Si bien no se definen ni el aumento ni la reducción anunciados, de las gráficas presentadas en el documento se deduce que éstas coinciden con las propuestas por el Ministerio de Trabajo

Con relación al proyecto del Ministerio de Trabajo de 1999, entonces, la única verdadera novedad es constituida por lo relativo al salario integral. Más bajos son los recargos por trabajar los domingos y los días de fiesta.

Para proyectos de inversión de grande envergadura, cuya producción sea destinada en un 80% a la exportación y que se ubiquen en el ámbito geográfico de los municipios fronterizos colombianos declarados como ZEEE, la Ley 677 del 2001 dispone unas condiciones laborales especiales. Ellas son:

- 1.c Jornada de trabajo de 36 horas semanales
- 2.c Disminución en un 50% durante los cinco años siguientes al establecimiento de la empresa de los aportes parafiscales
- 3.c Contrato de trabajo con jornada limitada a 18 horas semanales
- 4.c Ampliación de los objetivos de producción y comercialización de las empresas asociativas de trabajo que atienden la demanda de las empresas que se localizan en las ZEEE
- 5.c Contratación por salario integral a partir de 3 salarios mínimos
- 6.c Posibilidad de suscribir convenios especiales con el SENA, o con otras entidades, que permitan capacitar el recurso humano de la región

Se puede fácilmente constatar que los últimos dos puntos representan las únicas novedades respecto al proyecto del Ministerio de Trabajo presentado inicialmente.

4.2 Impacto ocupacional

Empezamos con presentar una panorámica de los resultados encontrados por algunos estudios acerca del impacto ocupacional de la reforma laboral para luego entrar más en el detalle y explicar sus diferencias.

Una primera evaluación efectuada por el DNP (1999) arrojó un resultado positivo de cerca 260.000 empleos adicionales.

Para Nuñez y Sánchez (2000) “la propuesta de reforma de flexibilización podría generar, en forma permanente, como mínimo cerca de 23 mil empleos permanentes y como máximo cerca de 50 mil. Ello conllevaría una disminución de la tasa de desempleo en forma permanente de 0.12% a 0.47%” (y un incremento de la tasa de ocupación de 0.19% a 0.41%)²⁵.

Cárdenas (2000) afirma que “el cambio en la legislación laboral podría generar entre 350 y 400 mil nuevos empleos”. Según Santamaría y Rojas (2001b) “se generarían entre 250 y 300 mil nuevos empleos”. Y para los investigadores de Fedesarrollo²⁶ las ganancias ocupacionales serían apenas de 161.000 plazas en cuatro años.

Estos resultados se reportan en forma esquemática en el Cuadro 13.

Cuadro 13
Impacto ocupacional de la reforma laboral en Colombia
Efectos “de unas sola vez”

DNP (1999)	260.000
Nuñez y Sánchez (2000)	23.000-50.000
Cárdenas (2000)	350.000-400.000
Fedesarrollo (2000)	161.000
Santamaría y Rojas (2001)	250.000-300.000

Las diferencias acerca del efecto empleo de la reforma laboral se reconducen fundamentalmente a las metodologías de estimación aplicadas, al número de medidas reformadoras incorporadas, y al valor atribuido a un parámetro clave para los cálculos: la elasticidad empleo-salario.

Con respecto a esta última, los supuestos de los diferentes estudios fueron los siguientes:

- DNP (1999) = -0.32
- Nuñez y Sánchez (2000) = -0.16
- Cárdenas (2000) y Santamaría y Rojas (2000b) = -0.40
- Ayala et.al. (2000) = -0.238 con respecto al salario mínimo; -0.252 para el empleo calificado²⁷

No hace falta resaltar que las diferencias son notables. Con una característica: las estimaciones del DNP utilizan valores de la elasticidad empleo-coste laboral sustancialmente superiores a los imputados por los centros de investigación independientes.

²⁵ P. 16 y 17. Nuñez y Sánchez (2000) en el texto reportan erróneamente los porcentajes de disminución de la tasa de desempleo masculina. Las cifras que aquí se transcriben se refieren al total de personas, hombres y mujeres.

²⁶ Ver Ayala et.al.(2000).

²⁷ Ayala et.al. (2000) no presentan un anexo metodológico que detalle la forma como derivaron el efecto empleo de la reforma laboral. En otro aparte del artículo, sin embargo, se utilizan las elasticidades aquí reportadas. Se presume que ellas sirvieron de referencia para los cálculos mencionados.

En cuanto a las medidas evaluadas, el documento del DNP (1999) consideró la propuesta original del Ministerio de Trabajo y se concentró en la jornada de 36 horas (2a), la ampliación hasta las 8 p.m. de la jornada diurna (2a), el valor del trabajo dominical y en días feriados (3a), la reducción de la parafiscalidad para las nuevas actividades (4a), la derogación de la unidad de empresa (5a) y la deslaboralización del contrato de aprendizaje (9a). La jornada de 36 horas semanales arrojó un resultado negativo de -17.000 plazas de trabajo, lo cual es consistente con los resultados de unas simulaciones llevadas a cabo por la comisión del Ministerio de Trabajo que indicaron algún ahorro en los costos laborales sólo en presencia de por lo menos cuatro turnos diarios de 6 horas.

Lo que es sorprendente es que esta misma medida de las 36 horas en la presentación de Cárdenas (2000) tiene un efecto empleo positivo, de + 56.000. El dato de 350-400 mil nuevos empleos estimados en este último documento hace referencia a todas las propuestas de la 1.b a la 6.b²⁸.

El trabajo de Santamaría y Rojas (2000b) deja por fuera la controvertida medida de las 36 horas semanales y considera nuevamente, sin cambios, los puntos 2.b-6.b²⁹. A estas mismas propuestas hace referencia la contribución de Ayala et.al.(2000).

Núñez y Sánchez (2000) realizan simulaciones eliminando los recargos correspondientes a los diferentes tipos de horas extras (diurnas, nocturnas, festivas) y suponiendo que éstas sean pagadas todas como diurnas en días normales. Adicionalmente, incluyen una estimación del impacto ocupacional de la jornada de 18 horas y del cambio en la tabla de indemnización por despido sin justa causa.

Estos mismos autores son los únicos en estimar el efecto sobre la oferta de trabajo que resultaría de la posibilidad de laborar menos horas y de la caída de los ingresos laborales de los asalariados³⁰ como consecuencia de la disminución de los recargos por trabajo por fuera del horario ordinario.

Todos los ejercicios efectuados suponen un efecto “de una sola vez” sobre el empleo y por lo tanto descartan la existencia de efectos de carácter dinámico, derivantes, por ejemplo, de una mayor eficiencia en las transacciones laborales, de una mayor inversión, un mayor gasto en investigación y desarrollo o de una mayor competitividad internacional.

En conclusión, y sin desconocer las dificultades objetivas inherentes a una correcta evaluación de las consecuencias ocupacionales de una reforma laboral, hay que admitir que los resultados para Colombia son poco satisfactorios.

La falta de consenso acerca del valor “verdadero” de la elasticidad empleo-salario puede llevar a doblar el impacto en término de empleo simplemente adoptando el valor propuesto por Santamaría y Rojas (2000b), en vez de aquel sugerido por Núñez y Sánchez (2000). A la hora de la verdad, nuestra intuición nos hace propender más hacia la primera opción, al menos en el largo plazo.

Existen, además, serias inquietudes acerca de la interpretación económica dada a algunas disposiciones legales. Sin entrar en los detalles de cada uno de los trabajos, aquí resaltamos cuanto sigue a manera de ejemplo.

Núñez y Sánchez (2000) consideran “el impacto de la reducción en la jornada laboral mínima legal de 24 a 18 horas”, lo cual llevaría a la “creación de nuevos puestos de trabajo, pues existiría

²⁸ Del cambio en la tabla de indemnización, sin embargo, no se cuantifica claramente el impacto ocupacional.

²⁹ Y tampoco sugiere un cálculo exacto del impacto ocupacional del cambio en la tabla de indemnización por despido sin justa causa.

³⁰ En particular, encuentran que para los hombres es prevalente el efecto sustitución, mientras que para las mujeres lo es el efecto ingreso.

empleadores en el sector formal dispuestos a contratar personas, que bajo la actual legislación no se les permite hacerlo” (p.16). Ahora, en la actualidad no existe en la normatividad colombiana ni una jornada mínima legal, ni impedimentos legales para enganchar trabajadores por menos de 24 horas semanales. Adicionalmente, Nuñez y Sánchez (2000) toman como nuevos participantes en el mercado a los individuos cuyas horas potenciales de trabajo caen en el rango entre 18 y 24. Según la propuesta, sin embargo, el contrato por hora no debería pasar las 18 horas semanales.

Otra inquietud hace referencia a los cálculos hechos por el DNP para estimar el nuevo empleo inducido por la reducción del recargo dominical. En efecto, se supone que en la actualidad las empresas están pagando a todos los trabajadores que trabajan el domingo un recargo del 300%. En la realidad, no todos los individuos que trabajan en este día lo hacen de forma ocasional (y por lo tanto tienen derecho al recargo contabilizado) y tampoco todas las empresas reconocen un recargo del 300% en vez del 200%.

Por otro lado, y más en general, la evaluación del impacto ocupacional del cambio en la tabla de indemnización por despido sin justa causa encuentra un grave obstáculo: en Colombia es posible conocer la tasa de separaciones del trabajo, mas no la de despido injusto. Tampoco se puede determinar a qué tipo de hora pertenecen las horas extras: si diurnas, nocturnas o festivas. Y así podrían resaltarse varias dificultades más, que en la práctica hacen muy vulnerable la cuantificación de los efectos de una reforma laboral.

4.3 Análisis de los proyectos de ley de reforma laboral de iniciativa parlamentaria: las medidas propuestas

A finales del año pasado se radicaron en el Congreso dos proyectos de ley de reforma laboral de iniciativa parlamentaria: los proyectos No 78/2001 y 111/2001. Con la sola excepción de un capítulo inicial que en el proyecto No 78/2001 contiene disposiciones de reactivación y regulación, las dos iniciativas son literalmente idénticas.

El proyecto de ley No 78/2001 dispone:

- 1.d La creación de un fondo de capitalización empresarial destinado a capitalizar las micros, pequeñas y medianas empresas;
- 2.d La promoción por parte del gobierno nacional de prácticas de buen gobierno corporativo;
- 3.d La reducción de los aportes parafiscales de las Cajas de Compensación Familiar, de 4 a 2 puntos porcentuales sobre la nómina mensual, y del SENA, de 2 a 1;

Y conjuntamente los dos proyectos proponen:

- 4.d La exención del pago de las prestaciones sociales y contribuciones parafiscales en el caso del contrato de aprendizaje. El empleador sólo estaría obligado al pago de la seguridad social cotizandando como si el aprendiz devengara un salario mínimo;
- 5.d Cambios en la indemnización por despido sin justa causa, así como fue expuesto anteriormente en el punto 1.a;
- 6.d Salario integral a partir de cuatro salarios mínimos;
- 7.d en cuanto a jornada de trabajo:

- eliminación de la jornada máxima legal de trabajo. Las partes pueden pactar libremente la duración de la jornada ordinaria;
- la hora por fuera de la jornada ordinaria pactada se paga aplicando un recargo del 40% no acumulable con ningún otro, o se compensa con tiempo de descanso;

8.d en cuanto a remuneración del trabajo en día de fiesta y dominical:

- el trabajo en el domingo o días de fiesta se remunera como salario ordinario, sin ningún tipo de recargo y sin perjuicio del salario ordinario a que tenga derecho el trabajador por haber laborado la semana completa³¹;
- se precisa que en los casos en los cuales el trabajo dominical es de carácter ordinario se compensa como un día ordinario;

9.d La contratación por hora (hasta 18 semanales), la cual retoma, con modificaciones marginales, lo expuesto en el punto 4.a;

10.d La eliminación del permiso del Ministerio de Trabajo para el despido de trabajadores en caso de liquidación o clausura definitiva de la empresa y de suspensión de las actividades durante más de 120 días;

11.d En un último artículo derogatorio, el proyecto No 111, adicionalmente, elimina la unidad de empresa.

El proyecto No 78 fue archivado en la Cámara el 12 de diciembre de 2001; igual suerte se espera para el proyecto No 111 radicado en el Senado.

4.4 Comentarios

A continuación se avanzan unos comentarios a los artículos de los proyectos de ley No 78 y 111 anteriormente presentados.

1d-3d Parafiscalidad

Estos numerales hacen parte de la propuesta archivada por la Cámara. A pesar de ello, aquí se quiere tocar un punto que ha despertado mucha controversia en Colombia en los últimos tiempos: el relacionado con la reducción de los aportes parafiscales.

Antes que nada hay que resaltar que una disminución de 3 puntos de parafiscalidad representa una contracción de apenas 1.96% en los costos laborales totales, así como resulta de la lectura del Cuadro 11. Esta es la razón principal por la cual quien ha estimado su correspondiente impacto ocupacional ha obtenido ganancias no muy cuantiosas.

Aquí nos limitamos a relacionar los resultados sobre el empleo nacional de dos ejercicios basados en modelos de equilibrio general, bajo la hipótesis de que la baja en la parafiscalidad es compensada por un aumento de impuestos con el fin de mantener activos los programas de las tres entidades afectadas. Tenemos así que, según Botero y López (1998), la disminución de tres puntos de parafiscalidad aumentaría el empleo en 57.000 unidades. Y la misma medida, aplicada al ejercicio de Lora (2001), da un crecimiento del empleo de 0.23%³².

³¹ Por lo dicho en la nota 24, esto significa que el trabajo en el domingo y días de fiestas tiene un recargo “efectivo” del 100%.

³² Se supuso la siguiente composición sectorial: 60% empleo informal y 40% empleo formal.

Quien escribe comparte la idea de reducir las cargas parafiscales, pero de una forma alternativa a la avanzada en este proyecto de ley.

4d Contrato de aprendizaje

En Colombia toda empresa con más de diez trabajadores debe enganchar laboralmente un número de aprendices hasta un máximo de un 5% del total de sus trabajadores calificados. El contrato de aprendizaje puede tener una duración máxima de tres años y se compone de una primera fase lectiva, durante la cual se le paga al aprendiz medio salario mínimo, y una sucesiva fase práctica en la cual la remuneración sube a un salario mínimo. El salario mínimo de referencia es el más alto entre el convencional y el mínimo legal vigente. Naturalmente, por encima de este salario el empresario está obligado a pagar todos los recargos especificados en el Cuadro 10.

Poder limitar el pago a las solas contribuciones a la seguridad social permitiría un ahorro importante para los empresarios, equivalente a unos 30 puntos de la nómina por cada aprendiz. Y un ahorro adicional se haría posible para las empresas que reconocen a sus aprendices un salario convencional, ya que podrían pagar los aportes a la seguridad social con base en el más bajo salario mínimo legal.

Sin embargo, dado que la ley colombiana considera el aprendizaje como una cualquiera relación laboral subordinada, el hecho de eximirse el pago de las demás prestaciones sociales y de las contribuciones parafiscales llevaría a una clara discriminación en contra de los aprendices. Esto, a su turno, iría en contra de uno de los principios fundamentales de la Constitución colombiana. Lo previsto en el caso del aprendizaje, aun si aprobado por el Congreso, seguramente no pasaría el examen de constitucionalidad.

5d Indemnización por despido sin justa causa

En una reciente investigación Heckman y Pagés (2001) encuentran la existencia de un considerable efecto negativo de la protección al trabajo sobre la ocupación en una muestra de unos 40 países de la OECD y de América Latina. Dado que la protección al trabajo se asocia fundamentalmente con el costo (esperado) de despedir un trabajador, podemos deducir que la modificación propuesta a la tabla de indemnización por despido sin justa causa en Colombia debería traer beneficios ocupacionales.

El problema en este caso es que, a priori, no sabemos si los cambios a introducir a la tabla efectivamente van en la dirección de reducir el costo total de despido a cargo de las empresas. De hecho, la propuesta disminuye significativamente los costos de la indemnización a partir de los diez años de antigüedad, pero los aumenta para períodos comprendidos entre 2 y 4 años de servicio continuo. Nuñez y Sánchez (2000) tienen en cuenta la composición por antigüedad (truncada³³) de la fuerza de trabajo y llegan a la conclusión de que “el efecto sobre el empleo será solamente del 0.01% o cerca de 1.000 empleos” (p. 16). Al parecer, los cambios propuestos no son de magnitud tal de conducir a significativos efectos positivos sobre el empleo. En muchas grandes empresas del sector formal, además, la indemnización por despido es fijada por disposiciones contenidas en las convenciones colectivas las cuales no pueden ser modificadas por una reforma laboral.

³³ Otros supuestos importantes de este ejercicio son: una elasticidad precio de la demanda de trabajo de -0.16 y una tasa de despido de 3% que, dada la forma de recolección de la información primaria, no discrimina entre despido con o sin justa causa.

6d Salario integral

Según Santamaría y Rojas (2001b) bajar de 10 a 3 salarios mínimos el piso para la aplicación del salario integral llevaría a una reducción en 20% de los costos laborales; Rodríguez y Parra (2001) estiman, en el caso de un nuevo piso a partir de 4 salarios mínimos, una disminución del 14% de los costos laborales correspondientes a los empleados que devengan entre 4 y 9 salarios mínimos.

El salario integral tiene como fin retribuir el trabajo ordinario y compensar anticipadamente una serie de recargos y prestaciones previstas convencionalmente o por la ley. En principio, entonces, el trabajador podrá así contar con una mayor liquidez mensual, al tiempo que la firma no deberá ver alterados de forma sustancial sus costos laborales. En efecto, en el Anexo 1 se muestra como, según nuestros cálculos y a diferencia de los anteriormente citados, el ahorro total de las empresas como consecuencia de la integralización de los salarios no alcanza a ser un 3% del costo laboral total.

Naturalmente, lo anterior no tiene en cuenta el hecho de que, en la práctica, las empresas pueden tratar de utilizar el proceso de integralización de los salarios como una forma para bajar los mismos y que los trabajadores pueden sufrir de ilusión monetaria y terminan por aceptar salarios mensuales integrales más altos, pero que en valor presente son inferiores a los salarios con remuneraciones diferidas.

Entonces, dado que los asalariados con ingresos entre 4 y 9 salarios mínimos son un 6% del total (Rodríguez y Parra (2001)), y aceptando una disminución en los costos del 3% y una elasticidad empleo-salario de -0.40 (Santamaría y Rojas (2001b)), se obtiene que el aumento porcentual del empleo sería del 0.072%. Valor que, sobra resaltar, no parece muy entusiasmante.

La integralización de los salarios tiene consecuencias que van mucho más allá de la sola reducción de los costos laborales.

En primer lugar, reduce el poder de negociación de los trabajadores ya que quien firma un contrato con compensación integral automáticamente renuncia a participar de los beneficios salariales y prestacionales de un pacto o una convención colectiva.

En segundo lugar, aumenta de forma significativa los ingresos corrientes de los trabajadores. Esto en el corto plazo llevaría a un aumento del gasto de las familias y tendría un inmediato efecto positivo sobre la deprimida actividad económica.

Por otro lado, la integralización de los salarios tiene efectos nefastos sobre la seguridad social. De hecho, los aportes patronales a pensión, salud y riesgos profesionales bajan sustancialmente, en 18%, así como se puede derivar con base en los parámetros del Anexo 1. La financiación del ICBF, Sena y las Cajas de Compensación Familiar resulta afectada en un mismo porcentaje. En conclusión, si no hay asimetrías de información y en el poder de negociación de las partes, la integralización de los salarios beneficia a los trabajadores y a las empresas a costa de la parafiscalidad y de la seguridad social que ven disminuir sus ingresos en un 18%. Dada la escasez de recursos que enfrenta esta última, la decisión de reducir el piso mínimo para la estipulación de salarios integrales debería ser sustentada por un serio análisis de costos y beneficios.

7d Jornada de trabajo

La posibilidad de que las partes puedan pactar libremente la duración de la jornada ordinaria de trabajo, sin establecerse un límite máximo, podría llegar a violar varios convenios de la OIT ratificados por Colombia, en cuyo caso se presentarían problemas de inconstitucionalidad.

Por ejemplo, el Convenio No 1 establece que la duración del trabajo personal no puede exceder las 8 horas por día y las 48 por semana, salvo, naturalmente, algunas inevitables excepciones. Implícitamente, además, la propuesta de reforma elimina la distinción entre trabajo diurno y nocturno, la cual es importante en el caso de algunos trabajadores que gozan de especial protección, como son las mujeres embarazadas y los menores de edad. Esta eliminación iría en contra de los Convenios No 4, 6 y 20.

Aun si en nuestra opinión la modificación que se propone a la jornada de trabajo es indeseable e inviable, ella llevaría a una reducción de los costos laborales con ganancias en términos ocupacionales que podrían asimilarse a lo estimado por Nuñez y Sánchez (2000) que derivan, como resultado de una reducción de los recargos a las horas extras, un aumento de la tasa de ocupación entre 0.10% y 0.32% y una disminución de la tasa de desempleo entre 0.17% y 0.52%. Por otro lado, establecer un recargo del 40% por las horas trabajadas por fuera de la jornada ordinaria pactada implicaría un aumento de la tarifa actualmente vigente en el caso de las horas extras diurnas (25%), con lo cual se compensarían parcialmente las reducciones de los ingresos de los trabajadores y de los costos laborales.

8d Trabajo en día festivo

También la eliminación del recargo por trabajo dominical y festivo terminaría con disminuir los ingresos de los trabajadores y consecuentemente los costos laborales. En nuestra opinión la medida propuesta tiene el inconveniente de reducir la inclinación de los trabajadores a laborar de forma habitual en los días de fiesta.

En cuanto al impacto ocupacional de la medida, podemos hacer referencia a las propuestas del DNP (Cárdenas (2000) y Santamaría y Rojas (2001b)) que estima un crecimiento del empleo de poco más de 100.000 empleos como consecuencia de la rebaja en las tarifas actuales para el trabajo dominical y festivo.

9d Contrato por horas, hasta 18 semanales

El contrato de trabajo hasta 18 horas semanales fue concebido como una primera aproximación a la introducción de un salario por hora en Colombia, el cual actualmente encuentra insuperables dificultades prácticas de aplicación debido a las disposiciones vigentes en materia de seguridad social y a la imposición de unas cargas legales que terminan generando importantes costos de carácter fijo.

Lo propuesto logra solamente en parte rebajar estos costos fijos de contratación, de una forma confusa y discriminante. Se trata de un esfuerzo que debe ser mejorado sustancialmente.

Más que la generación de nuevos empleos, el contrato de trabajo hasta 18 horas semanales pretende favorecer la formalización de una importante franja de trabajadores, los que desean trabajar pocas horas diarias, o exclusivamente durante los fines de semana, o los profesionales que prestan sus servicios por horas.

10d Trámites de cierre

En Colombia dar por terminada la contratación del personal empleado por cierre o suspensión de actividades requiere de autorización por parte del Ministerio de Trabajo. En el caso de liquidación obligatoria, dictada por el órgano técnico de vigilancia competente (la Superintendencia), el permiso del Ministerio del Trabajo se convierte en una mera formalidad que, sin embargo, a raíz de las demoras de procedimiento, puede producir el deterioro de los activos de las empresas y así amenazar los derechos económicos de los trabajadores y demás acreedores. En este caso se genera una inútil y perjudicial dualidad de funciones que debería

eliminarse. En los otros casos de cierre o suspensión, el Ministerio del Trabajo es la única autoridad competente para conceder el permiso o negarlo, debiendo tener en cuenta en su decisión la protección de los derechos de los trabajadores y la función social de la firma solicitante.

La abrogación del numeral 2° del artículo 61 del Código Sustantivo del Trabajo no tiene efectos positivos directos sobre el empleo. Agilizaría los trámites para terminar una actividad productiva y en este sentido, durante un período de crisis como el actual, más bien contribuiría a aumentar el desempleo en el corto plazo.

11.d Unidad de empresa

La Ley 550 de 1999, sin motivación, propuso la derogación de la unidad de empresa (artículo 194 del Código Sustantivo del Trabajo) y en este punto fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional. El proyecto de ley que se está examinando plantea nuevamente la abolición de la unidad de empresa sin avanzar sólidas razones. Es de presumir, por lo tanto, que seguirá la misma suerte.

En su justificación de inexecutable la Corte no sólo tuvo en cuenta el principio constitucional de unidad de materia, sino que estableció que la abolición del artículo 194 violaba: el principio de favorabilidad laboral, los derechos adquiridos de los trabajadores, el derecho a la igualdad y la primacía de la realidad sobre las formalidades.

En una perspectiva económica la institución de la unidad de empresa impide adecuar la formación de salarios a las condiciones territoriales vigentes y hace prácticamente imposible la venta y el rescate de empresas con alguna antigüedad, comprometiendo de esta forma la nueva inversión y la potencial generación de empleos. Así que su abrogación sería aconsejable, pero el mencionado pronunciamiento de la Corte Constitucional deja pocas probabilidades al respecto.

Por todo lo apenas comentado es evidente que los dos proyectos de ley aquí escrutinados no proporcionan una solución integral al problema de la modernización de la legislación laboral colombiana y de su adecuación al nuevo entorno económico e institucional al cual debe aplicar. Temas como la formación de los recursos humanos³⁴ y la implementación de un seguro de desempleo no se pueden quedar por fuera de la agenda de una futura reforma en Colombia.

Por lo demás, las medidas propuestas van en la dirección de facilitar la flexibilidad del horario de trabajo y de los salarios, que, en nuestra opinión, constituyen una importante causa del desempleo actual. Dicha flexibilidad, sin embargo, se consigue a través de la compresión, sin compensación, de las remuneraciones, lo cual, a su turno, podría estimular aun más la oferta de trabajo y hacer bastante difícil la negociación de la reforma.

La reducción de las contribuciones parafiscales toca dos instituciones – el Sena y las Cajas de Compensación Familiar – de las cuales, tanto empresarios (pequeños y medianos) como trabajadores, reciben servicios de alguna utilidad. En estos casos, por lo tanto, la baja en los aportes no se puede asimilar por completo a una baja de impuestos.

La reducción del piso mínimo salarial fijado para la integralización de las remuneraciones constituye un verdadero atentado en contra de la estabilidad financiera de la seguridad social y no produce una disminución significativa de los costos laborales. Las contribuciones a pensión,

³⁴ Con respecto a este tema los dos proyectos prevén la posibilidad de que el aprendizaje sea impartido por el empleador o contratado por fuera del Sena. Esto ya es posible en virtud del decreto extraordinario No 266 de 2000, siempre y cuando los cursos sean reconocidos por el Sena.

salud y riesgos profesionales se verán también afectadas por la baja de los recargos a las horas extras, ya que éstas hacen parte del ingreso base de liquidación de los aportes previsionales.

Por último, no hace falta recordar que algunos de los cambios propuestos van en contra de lo establecido en los convenios de la OIT ratificados por Colombia y de los principios de la Constitución nacional.

En resumen, se trata de una reforma incompleta, estratégicamente débil y expuesta a graves dudas de inconstitucionalidad.

A pesar de todo lo anterior, hay que reconocer que, sumadas entre sí, las acciones propuestas pueden llevar a una disminución importante de los costos laborales en el sector formal. En particular, esto podrá beneficiar a las empresas intensivas en mano de obra. Y no sólo tendrá un indudable efecto positivo sobre los niveles de empleo, sino que, al reducir el diferencial sectorial de costos de la mano de obra, favorecerá la consolidación del sector formal de la economía que en la actualidad está ocupando apenas un 40% de la fuerza laboral urbana total. También se reducirá el diferencial de costos con relación a las modalidades atípicas de ocupación y de esta forma se contribuirá a frenar el proceso de desasalarización de las relaciones de trabajo. Esto, a su turno, permitirá una mayor cobertura de los sistemas contributivos de pensiones y salud y aliviará los requerimientos de los regímenes subsidiados.

Por otro lado, los efectos positivos sobre el desempleo se verán atenuados por la expansión de la oferta laboral que, dada la existencia de trabajadores adicionales, recibirá un impulso de la reducción de los ingresos familiares de los asalariados afectados por la disminución de los recargos a su tiempo trabajado.

En su conjunto, y a juzgar por las cuantificaciones de carácter estático que se han llevado a cabo en el país, estos proyectos de reforma, aun si aprobados así como se proponen, aumentarán el empleo y reducirán la incidencia del desempleo, pero no serán determinantes en la erradicación del mismo en el corto plazo. Vale la pena recordar que los costos laborales representan sólo una cuota de los costos totales de producción. En el caso de la industria formal en su conjunto, por ejemplo, la nómina apenas alcanza el 10% de los costos totales³⁵.

Las ganancias dinámicas en términos de empleo y desempleo que podrían derivar de una mayor competitividad, de niveles de inversión más altos, de un mejor funcionamiento del mercado de trabajo y de la formalización de la economía también encuentran un grave obstáculo en el corto plazo: las condiciones de inseguridad jurídica y personal que en la actualidad comprometen el desarrollo de los negocios en el país.

5. Recomendaciones finales

La reforma laboral es una necesidad impuesta por el nuevo modelo de desarrollo y no debe considerarse simplemente como un instrumento para la generación masiva de empleos en períodos de recesión.

Por esta razón una eventual reforma laboral en Colombia deberá tener un alcance global y no solamente limitarse a medidas que reducen los costos laborales y los ingresos de los trabajadores como las contenidas en los proyectos de ley 78 y 111.

Deberá adaptar el código del trabajo a las nuevas condiciones imperantes en los mercados. En este sentido, por ejemplo, dado que las preferencias de los trabajadores y las necesidades de producción de las firmas en las últimas décadas han provocado una expansión acelerada del empleo atípico, la legislación laboral deberá proceder a regular estas formas de colaboración laboral dejando de considerarlas como actividades marginales. Igualmente, si las nuevas formas

³⁵ Según datos de la Encuesta Anual Manufacturera de 1999.

de producción no permiten garantizar más la estabilidad absoluta en el empleo, habrá que pensar en modificar una disposición como la indemnización por despido y en introducir otras, por ejemplo el seguro de desempleo.

Una reforma laboral deberá revisar, entonces, los contenidos y medios jurídicos que no resulten armónicos con los contextos económicos e institucionales que prevalecen hoy en día y que a raíz de ello pierden eficacia para alcanzar las finalidades esenciales tenidas en cuenta al establecerlos (Morgado (1999)). Se podría argumentar que esta adecuación ya la impuso el mercado, a través de la desasalarización y la informalización de las relaciones laborales. Una reforma laboral debe ser precisamente dirigida a enfrentar estos fenómenos: debe favorecer el ensanchamiento del sector formal de la economía y debe tender a mejorar la eficiencia en la asignación, movilidad y valorización de los recursos laborales.

Accesorias a estos objetivos principales es la generación de empleo y la lucha al desempleo. Seguramente una reforma laboral tendrá efectos positivos tanto sobre la primera como la segunda. Resulta difícil, sin embargo, pensar que con ella sola se puedan resolver ambas problemáticas, por lo menos en el caso de Colombia.

A nuestra manera de ver son tres los principales puntos que una reforma laboral debería enfrentar en Colombia:

1) Permitir una mayor flexibilidad del tiempo de trabajo y de los salarios que facilite a las remuneraciones, y en general a los costos laborales, de ceñirse más a la productividad de los individuos y a las condiciones económicas y de rentabilidad de las empresas. Vale la pena destacar que esta forma de flexibilidad también está dirigida a satisfacer los deseos de parte de los trabajadores colombianos, los que aprecian combinar trabajo, estudio, labores familiares y tiempo libre de manera diferente a la tradicional.

2) Adecuar la legislación laboral colombiana a los estándares internacionales en materia, por ejemplo, de recargos por horas extras, duración de la jornada nocturna, cargas parafiscales, costos de despido, etc. Las actuales disposiciones vigentes ponen en desventaja las empresas colombianas y comprometen su capacidad de competir.

3) Implementar un sistema de transición laboral que, por un lado permita a las empresas flexibilizar sus condiciones de producción, y por el otro, proteja los niveles de vida de los trabajadores y su capacidad de mantenerse empleables.

Entre las medidas que podrían adoptarse podemos incluir:

- Acordar un número máximo de horas semanales (o mensuales) de trabajo y dejar que las partes tengan la posibilidad de establecer la duración de cada día de trabajo. Disposiciones en este sentido ya aplican en Perú y en varios países europeos;
- Compensar los días festivos de trabajo, al igual que las horas extras, con permisos o vacaciones;
- Aliviar el recargo por trabajo dominical y festivo;
- Establecer un tipo de contrato especial que permita un “salario de entrada” para jóvenes enganchados a término indefinido. Este salario podrá ser inferior al salario pactado, e incluso al salario mínimo, por un período de unos meses mientras los jóvenes adquieren experiencia e incrementan su productividad;

- Diseñar una modalidad de contratación para fines de semana y puentes festivos, o para labores que tengan que ejecutarse en la semana y que no necesariamente demanden la permanencia del trabajador de tiempo completo en la empresa. Este diseño deberá ser dirigido a reducir los costos fijos de contratación y a salvaguardar la protección social de los trabajadores;
- Proponer una legislación que facilite la asociación de los trabajadores en el capital de las empresas y su participación en las utilidades;
- En los casos de graves dificultades económicas de las empresas³⁶, hacer operativa la posibilidad de que las partes puedan revisar o suspender la convención colectiva. Esto se daría sólo temporalmente y/o debería incluir algún mecanismo para recuperar, cuando mejore la situación de la firma, los beneficios que los trabajadores hubiesen dejado de recibir;
- Para facilitar el desarrollo práctico del punto anterior y más en general para dar cumplimiento al deber constitucional del Estado de promover la solución de los conflictos colectivos, hay que dar carácter permanente a los Tribunales de Arbitramento laboral;
- Eliminar la institución de la unidad de empresa.
- Ampliar la jornada diurna de trabajo. Según los convenios de la OIT, el término noche incluye por lo menos un período de siete horas consecutivas de las 11 p.m. a las 5 a.m. En Colombia podría pensarse de extender la jornada diurna, desde las actuales 6 p.m., a las 8 p.m. De hecho, junto a Panamá, Colombia es probablemente el país con una duración de la jornada nocturna de trabajo más larga del continente. En los demás países el horario nocturno empieza a las 7 p.m. (Ecuador y Venezuela), las 8 p.m. (Bolivia, México y Paraguay), las 9 p.m. (Argentina y Uruguay) y hasta las 10 p.m. (Brasil y Perú);
- Ampliar el período de prueba que actualmente tiene una duración de apenas dos meses. En la mayoría de los países de Latinoamérica el período de prueba es de tres meses (Argentina, Bolivia, Perú y Uruguay) o no puede exceder tal duración (Ecuador, Brasil y Venezuela);
- Sobretudo en vista de la casi cierta, próxima elevación de las contribuciones a la seguridad social, es necesario contener los costos de la parafiscalidad. La protección a la infancia y a la familia colombiana no es lógico que se financie acudiendo a la nómina de las empresas. Aun si el momento es el menos oportuno, la financiación del ICBF debe pasar a cargo del presupuesto nacional. El aporte sobre la masa salarial con fines de financiación de instituciones públicas de formación profesional es comparativamente alto en Colombia³⁷. Hay campo, entonces, para conceder deducciones en los aportes al Sena a favor de las empresas que capaciten su mano de obra. Por último, parte de los pagos que hacen las empresas a las Cajas de Compensación Familiar podrían utilizarse para operativizar un subsidio de desempleo, así como se detalla más adelante;
- La indemnización por despido sin justa causa ha sido concebida como una reparación monetaria preestablecida por el daño derivante de la terminación anticipada y unilateral del contrato de trabajo. No hay razones claras, sin embargo, por las cuales este daño debería aumentar, retrospectivamente, al pasar los 5 y 9 años de antigüedad en una misma empresa, como lo establece el código laboral colombiano. Además, la indemnización sin justa causa obstaculiza un buen funcionamiento del mercado de trabajo. En primer lugar

³⁶ Y antes que se den las condiciones de deterioro económico que permiten la aplicación de la Ley 550 de intervención económica.

³⁷ Ver por ejemplo, Martínez (1999), Cuadro 1, p. 118.

porque desincentiva la contratación de trabajadores al aumentar la incertidumbre y los costos de la mano de obra. Y también porque pervierte las relaciones laborales, al inducir al empleador a producir la renuncia del trabajador y al trabajador a producir su despido por parte del empleador. Sería por lo tanto oportuno abolir la tabla de indemnización por despido sin justa causa, dejando solamente el derecho a una suma fija³⁸, independientemente de la antigüedad de servicio del trabajador, como compensación por los perjuicios sufridos por incumplimiento de lo pactado. Lo anterior tendría la ventaja adicional de eliminar el diferencial de costo entre trabajadores permanentes y sus homólogos temporales. Naturalmente, la drástica reducción de la indemnización por despido sin justa causa deberá ser compensada, por ejemplo con la implementación de un seguro de desempleo;

- Deslaborar el contrato de aprendizaje. De hecho, la esencia del contrato de aprendizaje es adquirir los conocimientos para llegar a ejercer con propiedad un oficio. En este contexto el trabajo que desarrolla el aprendiz es accesorio, se trata de una práctica necesaria que lo prepara para ingresar en el mundo del trabajo. La deslaborización permitiría ahorros importantes a las empresas del sector formal, que en parte podrían ser utilizados para ampliar la cobertura de los denominados “cursos de formación largos”, los que llevan a un título de técnico, tecnólogo o trabajador especializado (y para los cuales aplica el contrato de aprendizaje). Actualmente, un 40% de los estudiantes del Sena en estos cursos lleva a cabo la fase práctica de su formación en empresas sin ser vinculados como aprendices. En Argentina y Perú el aprendizaje ya se considera como una relación contractual sin carácter laboral;
- Ofrecer ventajas tributarias o deducciones de la contribución al Sena para las empresas que lleven a cabo o contraten sus propios programas de capacitación. Más en general, hay que someter al Sena a una mayor competencia, facilitando aun más la participación de instituciones privadas en los procesos de formación y garantizando la elección de la entidad de formación que más convenga a la firma;
- Implementar un seguro de desempleo en la modalidad de ahorro individual para todo trabajador asalariado. Para ello es necesario redireccionar unos sobrecostos a la nómina. En principios, podría financiarse con los aportes a la cesantía y sus intereses y con una compensación por la eliminación de la tabla de indemnización. La parte propiamente de subsidio podría ser limitada a los solos jefes de hogar y ser administrada por las Cajas de Compensación Familiar utilizando 1 o 2 puntos de su competencia y, eventualmente, contar con aportes del Estado.

Naturalmente, todas estas iniciativas deben desarrollarse garantizando los derechos fundamentales de los trabajadores. En este contexto sería también oportuno:

- Evitar duplicidad de trámites que amenacen los derechos económicos de los trabajadores en firmas declaradas en liquidación forzosa o que requieran suspender los contratos de trabajo por hasta 120 días durante el proceso de concordato, así como propuesto en el proyecto original del Ministerio del Trabajo;
- Mejorar los mecanismos de control y restituir a las agencias de servicio temporal su verdadera naturaleza, la de prestar servicios laborales realmente temporales;

³⁸ Por ejemplo, equivalente a 45 días, como establece la tabla de indemnización para el primer año de antigüedad de servicios.

- Hacer un esfuerzo para reglamentar y proteger socialmente algunas formas de trabajo atípico, tales como el falso cuentapropismo, el trabajo a domicilio, por pocas horas a la semana, el teletrabajo, por ejemplo.

6. Conclusiones

En los capítulos iniciales de este documento se ha mostrado que, si bien el desempleo en términos de stocks es prevalentemente compuesto de jóvenes y mujeres, el análisis del comportamiento reciente del mercado de trabajo evidencia que los más afectados han sido los individuos en edad adulta y mayores de 65 años, jefes de hogar.

Estas son personas con responsabilidades familiares, difíciles de emplear nuevamente y de recalificar para nuevos puestos, cuyo desempleo es fundamentalmente involuntario. A su turno, la falta de empleo de los jefes de hogar y la consecuente disminución de los ingresos familiares ha estimulado la participación de los miembros secundarios del hogar – esposas, hijos, jubilados – y agravado aun más el problema del desempleo urbano en Colombia.

Otra característica del actual desempleo colombiano es que está empezando a reunir mucha fuerza de trabajo calificada, con estudios universitarios.

La estrategia implementada por el gobierno para enfrentar los altos niveles alcanzados por el desempleo se ha concentrado en la búsqueda de los principales equilibrios macroeconómicos con el fin de brindar al sector empresarial privado un ambiente propicio para jalonar la recuperación. Si bien hay que reconocer las buenas intenciones gubernamentales, se debe también advertir que su éxito ha sido sólo parcial, especialmente en materia de déficit público. A esto hay que agregar que un modelo de oferta en una economía abierta, inmersa en un contexto de incertidumbre, violencia y guerra tiene pocas probabilidades de éxito.

Las acciones en el campo de las políticas propiamente del mercado de trabajo han sido tímidas y muy puntuales.

Fundamentalmente, estas acciones se han basado en la concesión de descuentos tributarios para iniciativas de generación de nuevos empleos que se ha demostrado poco efectiva³⁹ y en la implementación de los programas de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Empleo en Acción. En una perspectiva laboral, el primero es un programa de retención escolar. El segundo, que mal se ha publicitado como un programa de formación para jóvenes, es en realidad un instrumento para acercar demanda y oferta de trabajo que nunca podrá sustituir la formación básica que brinda la educación formal. El tercero es un clásico programa de empleo temporal intensivo en mano de obra. Ninguno de estos programas está dirigido a aliviar específicamente el desempleo de los jefes de hogar, causa de una perversa espiral de desempleo; ni mejora los desbalances de calificaciones entre demanda y oferta.

También hace parte de estas acciones en el campo laboral la propuesta de reforma laboral. De ello se ha hablado extensamente en los capítulos anteriores. En nuestra opinión los varios proyectos presentados no proporcionan una solución integral ni al problema de la modernización de la legislación laboral colombiana, ni al problema del desempleo. Más bien, por lo menos a juzgar de los ejercicios llevados a cabo por el mismo gobierno y por centros de investigación privados, tienden a generar falsas expectativas de importantes logros ocupacionales. Al basarse esencialmente en la reducción del costo laboral sin contrapartida, no sólo son de considerarse

³⁹ La Ley 488 de 1998 dispone un descuento de hasta un 15% en el impuesto a la renta de las empresas que aumentan anualmente su empleo en un 5%. A lo anterior hay que añadir las leyes 590 de 2000 y 677 de 2001, todavía en proceso de reglamentación, que prevén la reducción de los aportes parafiscales durante los primeros años de operación de las pequeñas y medianas empresas y de las firmas que se establecen en las ZEEE.

incompletos, sino también con pocas probabilidades prácticas de ser aprobados en todos sus artículos. Además, gravan dudas de inconstitucionalidad sobre algunas de las medidas propuestas.

En la sección quinta se han presentado temas de reflexión adicionales en materia de reforma laboral. Aquí aclaramos que se trata de una lista de medidas que, a nuestro juicio, deberían emprenderse en el campo laboral lo más pronto posible, independientemente de su viabilidad con relación a la actual coyuntura política y económica. Desafortunadamente, por lo resaltado anteriormente, medidas como la abolición de la unidad de empresa van a tener pocas probabilidades de éxito. Igualmente, propuestas que requieran un esfuerzo fiscal del Estado, cuales, por ejemplo, el hacerse cargo del funcionamiento del ICBF, de un subsidio de desempleo o de los Tribunales Permanentes de Arbitramento recurriendo al presupuesto nacional, aun si acertadas, difícilmente podrán volverse operativas en el corto plazo. Al contrario, iniciativas como la compensación de los días trabajados con vacaciones, la exención tributaria para empresas que capaciten su fuerza laboral, la ampliación de la jornada de trabajo diurna, un mayor control sobre las operaciones de las agencias de servicio temporal, parecen tener mayor aceptación y viabilidad inmediata.

Al evaluar las posibilidades de éxito de un eventual proyecto de reforma laboral no cabe la menor duda que la actual coyuntura política es adversa para su aprobación. Y peor aun, el clima de violencia y guerra que se está viviendo en el país impide que una eventual reforma despliegue todos sus efectos, tanto de naturaleza estática como dinámica.

Por qué, entonces, gobierno y gremios en reiteradas ocasiones han insistido en la necesidad de adelantar su trámite? En primer lugar porque, independientemente de la coyuntura política y económica, es necesario modificar la legislación laboral colombiana por las razones esbozadas en la sección anterior. Y adicionalmente, porque la situación económica del país deja pocas alternativas de política para enfrentar el grave problema del desempleo. La verdad es que la crisis económica, la revaluación del peso en los últimos meses, la elevada intermediación financiera, las políticas monetaria y fiscal tendientes a estabilizar la economía y no a estimularla, la falta de recursos para la implementación de programas de empleo, entre otras, no dejan entrever muchas otras opciones.

Finalmente, debemos concluir con una advertencia: especialmente en el caso colombiano es indispensable medir cuidadosamente las consecuencias que una eventual reforma laboral podrá tener, no sólo sobre el mercado de trabajo, sino también sobre el sistema de seguridad social.

Bibliografía

ANDI (2001a), Encuesta de Opinión Industrial Conjunta”, septiembre

------(2001b) , Encuesta de Opinión Industrial Conjunta”, febrero

------(2000), Encuesta de Opinión Industrial Conjunta”, junio

Ayala U.-Barrera F.-Heno M.L.-López H.(2000), “Bases para el debate sobre un plan de empleo de corto y mediano plazo basado en la paz, el crecimiento, políticas activas de empleo y capacitación, y en la concertación laboral”, mimeo, julio

Botero J.-López H.(1998), “Evaluación macroeconómica de los impactos sobre el empleo de una reducción en los parafiscales y en la jornada laboral”, Cuadernos del CIDE, No 5, diciembre

Cárdenas M.(2000), “Propuesta de reforma a ciertos puntos de la legislación laboral”, documento presentado a las Mesas de Trabajo, 4 de julio

DNP (1999), “Cálculos de los nuevos empleos generados por el proyecto de reforma laboral”, mimeo

Echeverry J.C.-Rojas N.-Santamaría M.(2001), “Empleo y desempleo en Colombia durante la recesión y después de ésta”, en M. Urrutia (Ed.), *Empleo y economía*

Fajnzylber P.-Maloney W.F.(2001), “Labor demand and trade liberalization in Latin America”, Banco Mundial, mimeo, february

Farné S. (1999), “Por qué necesitamos una nueva reforma laboral en Colombia?”, mimeo, noviembre

Gaviria A. (2000), “Sobre quién ha recaído el peso de la crisis?”, Coyuntura Social, No 23, noviembre

Guasch J.L.(1998), “Reforma laboral y creación de empleo: la agenda incompleta de los países de América Latina y el Caribe”, CIELDA, Buenos Aires

Heckman J.-Pagés C.(2001), “El costo en términos de empleo de las regulaciones del mercado laboral: lecciones de América Latina y el Caribe”, en M. Urrutia (Ed.), *Empleo y economía*

Lora E.(2001), “Por qué tanto desempleo? Qué se puede hacer?”, en M. Urrutia (Ed.), *Empleo y economía*

Martínez E.(1999), “La reforma del sistema de formación profesional en Colombia”, en García N. (Ed.), *Empleo. Un desafío para Colombia*, OIT-Lima

Montenegro A.(2001), “El problema del desempleo: sí hay salida”, en M. Urrutia (Ed.), *Empleo y economía*

Montenegro S.-Peña X.(1999), “Labor reforms, macroeconomic imbalances and unemployment in Colombia”, Documento CEDE No 14, Universidad de los Andes, septiembre

Morgado E.(1999), “Las reformas laborales y su impacto en el funcionamiento del mercado de trabajo”, Serie Reformas Económicas, No 32, CEPAL, julio

Núñez J.-Sánchez F. (2000), “Efectos sobre el mercado laboral del proyecto de ley de flexibilización laboral”, CEDE, marzo

Núñez J.-Bernal R. (1998), “El desempleo en Colombia: tasa natural, desempleo cíclico y estructural y la duración del desempleo, 1976-1998”, Archivos de Macroeconomía, No 97, septiembre

Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2001), “Búsqueda de menores costos, calidad del empleo e informalidad”, Universidad Externado de Colombia, septiembre

Ocampo J.A.(1987), “El régimen prestacional del sector privado”, en Ocampo J.A.-Ramírez M. (Eds.), *El problema laboral colombiano*, Ch. 17, CGR, DNP y Sena

Proyecto de ley “por medio de la cual se dictan normas para reactivar la actividad económica y la generación de ingresos” presentado por los congresistas Zulema Jattin, Luis Felipe Villegas y Armando Amaya

Proyecto de ley “por medio de la cual se dictan normas para adaptar y modernizar el mercado laboral” presentado los senadores Gustavo Guerra y Jimmy Chamorro

Red de Solidaridad Social (2002), “Desplazamiento forzado en Colombia 2001”, mimeo, febrero

Rodríguez A.-Parra J.C.(2001), “Acuerdo nacional, por el empleo?”, *Economía Colombiana y Coyuntura Política*, octubre 2001

Santamaría M.-Rojas N.(2001a), “La participación laboral: qué ha pasado y qué podemos esperar?”, *Archivos de Economía*, No 146, abril

Santamaría M.-Rojas N.(2001b), “Elementos para mejorar la adaptabilidad del mercado laboral colombiano”, *Archivos de Economía*, No 154, agosto

Schema D.J.(1998), “Risking life, limb and capital: U.S. companies operate in Colombia, but very carefully”, *The New York Times*, november 6

Tokman V.E.-Martínez D.(1999), “La agenda laboral en la globalización: eficiencia económica con progreso social”, Documento de Trabajo, No 94, OIT-Lima

Anexos

Anexo 1

El Artículo 132 del Código Sustantivo del Trabajo establece que: "... cuando el trabajador devengue un salario ordinario superior a 10 salarios mínimos legales mensuales, valdrá la estipulación escrita de un salario que además de retribuir el trabajo ordinario, compense de antemano el valor de prestaciones, recargos y beneficios tales como el correspondiente al trabajo nocturno, extraordinario o al dominical y festivo, el de primas legales, extralegales, las cesantías y sus intereses, subsidios y suministros en especie; y el general, las que se incluyan en dicha estipulación, excepto las vacaciones".

Haciendo referencia a los parámetros del Cuadro 11 obtenemos que los costos laborales totales en el caso de salarios con remuneraciones diferidas e integrales serán:

Grupo de prestación legal	Salarios con Remuneraciones Diferidas	Salarios Integrales	
	100.0	117.6	$100 + (23.4\% - 5.8\%)$
Grupo A.	23.4	6.8	5.8% de 117.6
Grupo B.	20.5	16.9	20.5% del 70% de 117.6
Grupo C.	9.0	7.4	9% del 70% de 117.6
TOTAL	152.9	148.7	

El proceso de integralización de los salarios, entonces, lleva a una disminución de los costos laborales de 2.7%.

Anexo 2

Cuadro comparativo de las principales propuestas de reforma laboral en Colombia

<i>Medida</i>	<i>Situación actual</i>	<i>Ministerio del Trabajo 1999</i>	<i>Proyecto de ley 78/2001</i>	<i>Proyecto de ley 111/2001</i>	<i>Ley ZEEE 677/2001</i>
<i>Parafiscalidad</i>	9 puntos porcentuales sobre la nómina	Reducción del 50% durante los primeros 2 años y exención de su pago en el caso de contratación de discapacitados	Disminución de 3 puntos porcentuales		Reducción del 50% durante los primeros 5 años
<i>Salario integral</i>	A partir de salarios superiores a 10 salarios mínimos legales vigentes		A partir de salarios superiores a 4 salarios mínimos legales vigentes	A partir de salarios superiores a 4 salarios mínimos legales vigentes	A partir de salarios superiores a 3 salarios mínimos legales vigentes
<i>Indemnización por despido sin justa causa</i>	-45 días primer año -15 días entre 2 y 4 años -20 días entre 5 y 9 años -40 días para 10 y más años de antigüedad	-45 días primer año -20 días por cada año trabajado después del primero	- 45 días primer año - 20 días por cada año trabajado después del primero	- 45 días primer año - 20 días por cada año trabajado después del primero	
<i>SENA: contrato de aprendizaje</i>		- Deslaboralización del contrato - Reembolso de aportes para empresas que capacitan por fuera del SENA - Contribución a un fondo de becas	- Salario mínimo como ingreso base de liquidación de los aportes a seguridad social - Exención del pago de las prestaciones sociales y contribuciones parafiscales	- Salario mínimo como ingreso base de liquidación de los aportes a seguridad social - Exención del pago de las prestaciones sociales y contribuciones parafiscales	Posibilidad de suscribir convenios especiales con el SENA para capacitación
<i>Jornada laboral</i>	- Máxima: 48 horas semanales - Nocturna: de 6 p.m. a 6 a.m.	Jornada nocturna a partir de las 8 p.m.	Eliminación jornada máxima legal	Eliminación jornada máxima legal	
<i>Horas extras</i>	- si diurna: +35% - si nocturna: +75%	- Compensatorio - Eliminación de la autorización del Ministerio de Trabajo para trabajar horas extras	+ 40% o compensatorio	+ 40% o compensatorio	
<i>Contrato por horas, hasta 18 semanales</i>	Posible, pero no como modalidad de contratación especial	Modalidad de contratación especial	Modalidad de contratación especial	Modalidad de contratación especial	Modalidad de contratación especial
<i>Trabajo ocasional en días festivos (*)</i>	+200%, o +100% y compensatorio	- si es día domingo: +200%, o +100% y compensatorio - si es otro día festivo: +100% o compensatorio	+100% o compensatorio	+100% o compensatorio	

<i>Medida</i>	Situación actual	Ministerio del Trabajo 1999	Proyecto de ley 78/2001	Proyecto de ley 111/2001	Ley ZEEE 677/2001
<i>Trabajo habitual en días festivos</i>	+100% y compensatorio	compensatorio	compensatorio	compensatorio	
<i>Unidad de empresa</i>	Vigente	Abolición		Abolición	
<i>Negociación colectiva</i>		Dar viabilidad práctica a la denuncia y revisión de la convención colectiva			
<i>Jornada laboral de 36 horas semanales</i>	Posible sólo si hay 4 turnos diarios	Posible a partir de 2 turnos diarios			Posible a partir de 2 turnos diarios
<i>Tramites de cierre ante el Ministerio de Trabajo</i>	Duplicidad de funciones	Eliminación del permiso del Ministerio en caso de liquidación obligatoria, cierre de empresa y suspensión de los contratos de trabajo (de empresas en concordato)	Eliminación del permiso del Ministerio en caso de liquidación o clausura definitiva y de suspensión de actividades durante más de 120 días	Eliminación del permiso del Ministerio en caso de liquidación o clausura definitiva y de suspensión de actividades durante más de 120 días	
<i>Agencias de servicio temporal</i>		Mayor regulación de sus actividades			
<i>Empresas asociativas de trabajo</i>		- Ampliación de los objetivos de producción y comercialización - Para fines contributivos los asociados se consideran como trabajadores dependientes			- Ampliación de los objetivos de producción y comercialización para empresas que operan en ZEEE
<i>Cooperativas de trabajo asociado</i>		Prohibición de vincular laboralmente a trabajadores no asociados			

Para mayor detalle ver sección 4.

(*) Ver nota No 24

CUADERNOS DE TRABAJO

No.	Título	Autores	Fecha
1	Enfoques Institucionales sobre Sistemas Pensionales. Algunas reflexiones para el debate actual en Colombia.	Stefano Farné	Julio de 2001
2	Efectos Ocupacionales de una Reforma Laboral en Colombia	Stefano Farné	Junio de 2002