

Globalización y mercado de trabajo en Colombia: algunas consideraciones en el marco de la flexibilización laboral.

Sumario

Globalización y mercado laboral. Flexibilidad del mercado de trabajo: conceptos y definiciones. Flexibilidad del mercado laboral: el caso de América Latina y Colombia. Situación en Colombia. Cambios en la estructura del empleo. Ley 50 y seguridad social, nuevo marco institucional para el empleo. Ley 100. Ley 789 de 2.002

Resumen

La globalización es un fenómeno mundial que ha permeado todos los campos de la sociedad. En Colombia, dicho fenómeno se acentuó con las políticas implementadas en materia económica, después de la década de los noventa específicamente en el mercado laboral. Por lo tanto, se intenta mostrar las nuevas relaciones globalizantes que han cambiado la estructura del mercado de trabajo en Colombia, analizando la nueva estructura del empleo y los nuevos marcos regulatorios que conducen a una mayor flexibilización laboral.

Palabras clave: *globalización, mercado de trabajo, flexibilización, salarios, rigideces, terciarización, informalidad.*

Abstract

Globalization is a worldwide phenomenon that has reached every single field in society. In Colombia, such phenomenon was brought to light with the economic policies created after the 90's, specially the ones created for the work market. Therefore, this article intends to show the new global relations that have changed the structure of the work market in Colombia, analyzing the new job structure and the new regulatory frames that conduct into a much more flexible employment.

Key Words: *Globalization, work market, regulatory, employment, unemployment, wage, informality, inflexible.*

Artículo: *recibido, septiembre 3 de 2003; aprobado, octubre 8 de 2003*

Diego Andrés Guevara Flétcher: *Economista. Especialista en gerencia de Proyectos. Estudiante de Maestría en Economía. Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Colombia.*

Correo electrónico: *die-guev@uniandes.edu.co ; dagfletcher@hotmail.com*

Globalización y mercado de trabajo en Colombia: algunas consideraciones en el marco de la flexibilización laboral

Diego Andrés Guevara Flétcher

La globalización en sentido estricto se refiere a los importantes cambios ocurridos en la economía internacional en materia de comercio, finanzas e información. Este proceso no se ha dado en forma aislada, sino como parte integral de un conjunto de políticas que combinan medidas de ajuste interno en los países así como su inserción en la economía internacional.

La globalización significa entonces, que las economías nacionales están hoy más integradas con el resto del mundo y que los bienes de capital y las comunicaciones, así como las personas, se han acercado más que nunca.

Dentro de este marco, la globalización abre nuevas posibilidades para el crecimiento y la creación de empleos, pero a la vez afecta a los factores determinantes del empleo y los salarios y por ende, necesita regulación para evitar la competencia internacional desleal.

Otra característica de este nuevo escenario es la privatización. Esta disminuye el tamaño y las funciones del gobierno y aumenta la importancia del sector privado y los mercados en la administración y asignación de los recursos.

La desregulación es el tercer escenario. Esto significa reducir la protección y la intervención del gobierno en las finanzas, el comercio y el mercado de trabajo.

II. Globalización y Mercado laboral

De acuerdo a las características antes mencionadas bajo la óptica de la teoría neoclásica, el trabajo es tratado como cualquier factor de producción. El producto se interpreta como una función de insumos en donde del trabajo se trata como cualquier mercancía.

De esta manera, bajo los conceptos de globalización, los insumos o factores productivos se establecen en los países que les ofrecen las mejores condiciones de rendimiento y productividad para sus agentes. Prueba de ello es el insumo capital. En efecto, Stiglitz (2001) evidencia cierta “flexibilidad del mercado de trabajo” y la “liberalización del insumo capital” como políticas simétricas, respectivamente liberalizadoras de los mercados de trabajo y capital; pero acarrear consecuencias muy asimétricas, y ambas sirven para acrecentar el bienestar del capital a expensas de los trabajadores.

El Banco Mundial además muestra en las encuestas realizadas a los trabajadores cómo éstos cada vez más sienten mayor preocupación a la supresión de mecanismos protectores de la estabilidad del empleo, fruto de la flexibilidad del mercado de trabajo, estabilidad que ha sido cuestionada por el consenso de Washington. Éste ha pregonado políticas macroeconómicas que se han traducido en niveles altos de desempleo, con medidas monetarias y presupuestarias procíclicas.

Esta y otras entidades económicas internacionales han impulsado políticas financieras que no han ayudado a aliviar la recesión: han recomendado a los bancos restringir los créditos, recomendado privatizar las pensiones de vejez, propugnado la flexibilización del mercado de trabajo y opuesto a las demandas de derechos de acción colectiva.

Muchas de estas acciones, acompañadas por decisiones del Estado, son dirigidas y encomendadas a jefes de gobierno cuyos intereses, perspectivas e ideología no son muy favorables a las aspiraciones de los trabajadores (Stiglitz 2001).

Los defensores de las políticas favorables al mercado (tanto de capitales como de trabajo) manifiestan una fuerte campaña conducente a la privatización de la seguridad social a fin de sustituir los sistemas de prestaciones definidas por programas de cotizaciones definidas, lo cual beneficiaría inmensamente a las empresas privadas que gestionen los fondos y abonen las pensiones, pero que al mismo tiempo, impone mayores riesgos a los trabajadores.

En economías en transición se observa que el marco sociopolítico no ha conducido a la creación de empleo. Aunque debido a la falta de un sistema mínimo de seguridad social algunos empleadores no despidieron a sus trabajadores lo cual disminuyó el desempleo que de otra manera se hubiese registrado; muchos de ellos quedaron subempleados.

La información del Banco Mundial en 1991 muestra el caso de Rusia: con un PIB que es inferior en un 40 por ciento al de hace diez años y un índice de pobreza que se ha disparado del 2 al 40 por ciento. La privatización, que se suponía debía ser la base de creación de riqueza y de empleo, se desplomó al disminuir su capacidad productiva y a la destrucción de mano de obra.

Los gobiernos, por su parte, tiene el cometido en el mercado de trabajo de garantizar el derecho a la acción colectiva y exigir el cumplimiento de unas normas mínimas laborales. La idea de que los mercados no garantizan resultados socialmente eficientes está reconocida. Keynes

señaló que podría haber desempleo persistente; sin embargo, la síntesis neoclásica sostuvo que, una vez, subsanado el problema del desempleo masivo, los mercados funcionan bien; el modelo neoclásico estándar con sus razonamientos en términos de eficiencia prevaleció.

Los estudios de la economía de la información ayudaron a descubrir los errores del modelo neoclásico estándar: era posible el desempleo en equilibrio (Stiglitz 1974, Shapiro y Stiglitz 1984) a través de los modelos de salarios de eficiencia debido a que las perturbaciones que sufre la economía se pueden amplificar de modo que opere muy por debajo de su “potencial” durante periodos prolongados, y se dé una persistencia de niveles de desempleo mucho más altos que el nivel de “equilibrio”.

A través de organismos internacionales como el F.M.I., y su aplicación de políticas en países en vía de desarrollo, se han puesto en marcha estrategias de reestructuración del mercado financiero que han ido en detrimento de los resultados macroeconómicos. En sus programas de ajuste estructurales ha combinado a menudo la liberalización del comercio con tipos de interés altos por los cuales ha sido imposible alcanzar niveles de inversión, y por ende, de empleo.

Los lineamientos de política monetaria condujeron al aumento de las tasas de interés impidiendo la creación de empleo vía inversión, destruyendo muchos puestos de trabajo, empujando a las empresas a la quiebra por el pago de préstamos de capital y, en el caso contrario, con la reducción de los tipos de interés no se repara el daño: las firmas que han quebrado no vuelven a abrir. Este es uno de los efectos importantes de la histéresis que se producen en el mercado de trabajo (Stiglitz 2001).

Sea cual fuera la situación de los países en desarrollo, en transición o en crisis, los mercados no conducen de manera rápida y automática al pleno empleo, y debe ser el Estado el encargado de fomentar el empleo y mantener una economía de pleno empleo.

Aunque en la mayoría de los países se habla de los principios democráticos, se reconocen que hay democracias imperfectas y que las voces de algunos grupos se oyen unas más que las otras. Las de los intereses comerciales y financieros se oyen mucho más que las de los intereses del trabajo y de los consumidores. La consecuente insatisfacción de políticas reformistas, por ejemplo el caso de América Latina, donde un estudio del BID en el año 2.000 reveló que el 60 por ciento de la población piensa que la economía va mal, y un 70 por ciento no



ve ninguna posibilidad de mejora en el futuro inmediato es fruto en parte del perjuicio que han causado a tantas personas.

III. Flexibilidad del mercado de trabajo: Conceptos y definiciones.

Tras el pobre desempeño económico de comienzos de los años ochenta en los países de América Latina, se argumentaba entre otras razones, que el mercado de trabajo era uno de los causantes de dicha situación. Surgieron una serie de propuestas encargadas de formular políticas en caminadas a quitarle "rigidez" al mercado laboral que se reflejaba directamente en el precio de la mano de obra, las condiciones de empleo y calidad de los recursos.

Por tal razón, había que eliminar una serie de normas y reglamentaciones¹ que obstaculizaban el libre funcionamiento del mercado de trabajo debido a que impiden que este mercado absorba la oferta de mano de obra y se adapte a las exigencias impuestas por los cambios tecnológicos y se ajusten a la competencia externa (Lagos 1994).

En las definiciones de la flexibilización del mercado de trabajo, organismos internacionales como la Oficina Internacional del Trabajo (O.I.T.), considera dicha flexibilidad *como la capacidad de éste de adaptarse a las circunstancias económicas, sociales y tecnológicas* (O.I.T. 1986). Por su parte, la O.C.D.E entiende la flexibilización del mercado de trabajo *como un ajuste de todos los costos reales de la mano de obra a las variaciones de las condiciones económicas* (O.C.D.E. 1986).

Ante las anteriores definiciones, podemos definir la flexibilidad en el mercado de trabajo como una respuesta racional del mercado de trabajo a las variaciones del entorno económico. La flexibilidad consiste en que la fuerza laboral y las horas de trabajo o la estructura salarial se ajustan a las condiciones económicas inestables y fluctuantes. Se sostiene que el ajuste a los cambios es lento e insuficiente, debido a las rigideces institucionales, circunstancia que obliga a introducir mayor flexibilidad en las relaciones ocupacionales (Lagos 1994)

3.1 Flexibilización del mercado laboral: el caso de América Latina y Colombia

Como lo anotamos anteriormente, el pobre desempeño económico de América Latina en

los años ochenta indica que la tendencia en los países latinoamericanos apunta hacia una mayor flexibilidad.

La PREALC² afirma que entre 1980 y 1989 el mercado de trabajo en América Latina se caracterizó por una menor seguridad en el empleo. Las razones se argumentaban en el reemplazo del empleo a jornada completa por el de jornada parcial y el recurso cada vez mayor de la subcontratación.

Uno de los indicadores de este proceso es la elevada tasa de crecimiento anual del sector informal (6.7%), es decir, más del doble del sector informal (3.0%), que pasó de 16% de la población de la P.E.A. no agrícola en 1980 a 22% en 1989.

Otro indicador del aumento de la flexibilidad es la expansión del empleo en la pequeña empresa (aquella con menos de 10 empleados), concentrada en los servicios y la industria. Dentro del sector formal, la tasa de crecimiento del empleo en la pequeña empresa fue de 7.5%, en comparación con solo 0.5% en las empresas medianas y grandes.

Un tercer indicador observado por la PREALC es la tendencia de las grandes empresas a subcontratar la producción de ciertos componentes básicos de su proceso productivo, así como algunos servicios indispensables (como transporte, limpieza, mantenimiento y seguridad).

Un cuarto indicador de la flexibilidad del mercado de trabajo es el descenso de la tasa de crecimiento del empleo en el sector público. Si se toma el período entre 1.980-1.989 en su conjunto, esa disminución no fue apreciable, puesto que solo bajó de 15% a 14% de la P.E.A. (PREALC 1990). Sin embargo, si se considera la tasa anual de crecimiento de dicho empleo en los últimos años es evidente que se ha producido una rápida desaceleración, como se demostrará más adelante.

3.2 Situación en Colombia

En el conjunto de países que adopten las políticas *globalizantes* se esperaba un efecto positivo en el trabajo y los ingresos.

Primero, el aumento de la productividad especialmente en los sectores de bienes transables, debería traducirse en aumento del empleo y reducciones de precios en esos sectores. Esto último también debería repercutir en una expansión del ingreso real y del bienestar de la población. Segundo, el aumento de los salarios

¹ Entre los principales obstáculos que se argumentan están: las restricciones institucionales, las políticas sociales, acuerdos colectivos, intervención sindical y las directrices gubernamentales.

² Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe.

en los sectores exportadores, que se supone hacen uso menos intensivo de mano de obra no calificada, deberían provocar una reducción de las diferencias de salarios por niveles de capacitación y, con ello, aumentar la equidad. (Tockman y Klein, 2002).

3.2.1 Cambios en la estructura del empleo.

En Colombia se vienen registrando las tasas de desempleo más altas que se hayan registrado en muchos años. Sin embargo, se han producido cambios profundos en la estructura del empleo. Se pueden identificar cuatro procesos principales relacionados entre sí: privatización, terciarización, informalización y precarización enmarcada en las nuevas legislaciones laborales.

La privatización introdujo un cambio de comportamiento significativo en la creación de empleos. El papel histórico del sector público

como empleador y como contribuyente importante al desarrollo de las clases medias ha disminuido ostensiblemente en el decenio de 1990. Este fenómeno es importante, ya que se trata de un sector que se ha caracterizado por su gran rigidez.

Con esta situación, ocurrió un traspaso obligado de mano de obra del sector público al sector privado. Fue también, una consecuencia de la disciplina fiscal adoptada por los últimos gobiernos, notable componente de la política de estabilización, tendiente a la reducción del déficit fiscal recortando el gasto público³.

Los últimos resultados del Plan de reestructuración del Estado indican que a la fecha se han desvinculado 6.227 trabajadores, lo que significa ahorros anuales por \$180.164 millones. Entidades como ISS y Telecom han contribuido con la mitad de los cargos suprimidos⁴.

Tabla 1.
Reestructuración del Estado (Abril de 2003).

ENTIDAD	NÚMERO DE DESPIDOS
Inurbe	459
Ministerio del Interior y Justicia	380
Ministerio de Cultura	146
Dapre	374
Dansocial	43
Telecom.	1.001
Ministerio de Protección social	279
Ministerio de Comercio Industria y Turismo	117
Ministerio de Relaciones Exteriores	73
Icbf	434
ISS	2.236
DIAN	483
Otros	202

Fuente: D.N.P.

La transferencia de empleos no fue, en general, hacia empresas privadas de gran tamaño.

Estas disminuyeron su participación en el empleo total durante el decenio de 1990.

³ Los acuerdos suscritos con el F.M.I. precisamente van encaminados a la reducción del déficit fiscal a través de la reducción del gasto público por medio de la liquidación de instituciones nacionales consideradas ineficientes y onerosas en sus gastos.

⁴ En diario *¡La República!*. Abril 24 de 2.003



Tabla 2.
Estructura del Empleo en Colombia 1990-1998

(porcentajes)								
		Sector Informal				Sector Formal		
		Total	Trabajadores por cuenta propia	Servicio doméstico	Microempresas	Total	Sector público	Empresas privadas
								Todas
	Total	45.7	24.1	2	19.5	54.3	9.6	44.7
1990	Hombres	45.1	22.6	0.1	22.3	54.9		
	Mujeres	46.6	26.3	5	15.2	53.4		
	Total	49	28.1	2.1	18.8	51	8.2	42.8
1.998	Hombres	49.2	28.4	0.2	20.7	50.8		
	Mujeres	48.8	27.7	4.7	16.4	51.2		

Fuente: O.I.T.

En el cuadro anterior, podemos observar, el aumento de trabajadores por cuenta propia al aumentar de 24.1% en 1990 a 28.1% en 1998; especialmente los hombres que pasó de 22.6% a 28.4.

Lo mismo ocurrió para el servicio doméstico. Aunque hay un leve descenso en la participación de la mujer en el mismo periodo de 5 a 4.7%. Muy seguramente esos cambios, se trasladaron directamente hacia el sector de conformación de microempresas, donde ellas aumentaron su contribución empleadora.

La informalización⁵ del mercado laboral se genera principalmente en ventas ambulantes y callejeras, propias de la economía del “rebusque”. La limitada capacidad de la economía formal, pública y privada para absorber trabajadores no dejó con más opción a las personas que buscar por cuenta propia su sustento.

Ante esta situación, el componente más dinámico del crecimiento del empleo ha sido la ocupación en microempresas, especialmente en la demanda de mano de obra femenina.

Sin embargo, este análisis merece un análisis más a fondo, debido a las condiciones de trabajo, la estabilidad laboral y la protección social. Entre el 65% y el 95% de los que trabajan en microempresas carecen de un contrato de trabajo escrito, y entre el 65% y 80% no tienen seguro médico ni previsión social. También son mas frecuentes las violaciones de los derechos

laborales básicos: trabajo infantil, libertad de asociación, negociación colectiva y trabajo forzado. (O.I.T. 1.995 citado en Tockman y Klein).

Según un Informe de la Encuesta Nacional de microestablecimientos en el cuarto trimestre del 2002 y la encuesta 1-2-3 para la medición del sector informal realizada por el DANE, la informalidad en Colombia crece en 13 áreas metropolitanas.

Se estima que hay 1.054.685 unidades informales. El 44.4% de ellas están en el sector comercio; es decir, 468.317 unidades. Le sigue el sector servicios con 37.3%, con un total de 393.441 unidades. En último lugar, entre los informales, aparece la industria con 13.8% es decir 192.937 unidades.

El 97,1% de las unidades familiares son de personas naturales y solo el 2.9% ha creado sociedades. De hecho, no llevan contabilidad y el 53% no están registrados para ejercer la actividad. El 45% de las unidades informales tiene menos de tres años y el 26.8% llevan más de diez años.

La principal motivación, entre otras razones, es el deseo de ser independiente, seguido del de falta de oportunidades de trabajo. Esto significa que cada día la informalidad gana más terreno.

La terciarización del mercado laboral colombiano es evidente. El deterioro de la economía colombiana se refleja a través de la disminución

⁵ La informalidad está definida por todas aquellas unidades económicas de comercio, servicio e industria que son empresas de los hogares (sociedades de hecho y personas naturales) que no llevan contabilidad o que no están registradas ante las autoridades legales (Registro mercantil) y que son unidades pequeñas de menos de 10 personas ocupadas.

del número de ocupados en el sector secundario, minas y construcción, y su consecuente paso hacia el sector servicios.

El sector industrial perdió entre 1994 y 2000 134.480 ocupados. El sector de la construcción redujo su participación en 13.7%. Sin embargo, los servicios, especialmente comercio y servicios personales, tuvieron un notablemente incremento: 26.2% y 67.8% respectivamente.

Según Bonilla (2003), entre las principales causas que originaron la terciarización de la economía se encuentran:

a) La política macroeconómica, en donde predominaron altas tasas de interés y revaluación de la tasas de cambio, con sus respectivos efectos sobre los costos y penetración de las importaciones.

b) Los grandes procesos de industrialización del país culminaron en la década del setenta con la consolidación de la producción de bienes de consumo tradicional, intermedio y algunos bienes de uso durable.

c) La dinámica del crecimiento de los últimos años recayó sobre bienes no transables mientras el sector industrial perdió protagonis-

mo en el país. El proceso de apertura generó un inesperado crecimiento del consumo, con el consecuente desahorro. De esto salieron beneficiados los sectores de la construcción (en la primera fase), financiero y turismo, mientras los productos industriales compitieron con una mayor tasa de penetración de las importaciones, que pasaron de un 21% del mercado interno de 1.991 a 35%, en 1997. La desaceleración económica posterior terminó por postrar a la industria en una fase recesiva que, tras leves asomos de recuperación sigue sin mostrar síntomas de reactivación.

Como consecuencia de lo anterior y dado el auge de la demanda de comienzos de la década del noventa, las prioridades del empleo se fueron hacia las áreas comercial, financiera y de información, donde se requiere personal más educado o mejor formado, lo cual repercute en un doble proceso: por un lado, se desplaza mano de obra menos calificada en las actividades formales de la economía, mientras por el otro, se acentúa la tendencia hacia la creación de microempresas y el trabajo por cuenta propia (Bonilla, 2003)

Tabla 3.
Población ocupada según ramas de actividad (septiembre)

Sector	Ocupados (1.994)	Ocupados (2.000)	Participación empleo	% de Participación
Agricultura	3.291.504	3.707.035	415.531	28.0
Minas	158.840	94.949	-63.891	-4.3
Industria	2.332.621	2.198.141	-134.480	-9.1
Electricidad	87.452	89.108	7.656	0.5
Construcción	877.198	674.174	-203.024	-13.7
Comercio	3.200.447	3.588.473	388.026	26.2
Transporte	825.177	852.376	27.199	1.8
Ser. Financieros	663.885	701.504	37.619	2.5
Serv. Personales	3.397.465	4.402.537	1.005.072	67.8
Total	14.837.769	16.321.087	1.483.318	100.0

Fuente: DANE.

Sin embargo, la expansión del empleo en los sectores de servicios no puede interpretarse de antemano como un traslado a empleos de baja productividad. Algunos de los empleos que se generan en el sector forman parte de los procesos de modernización y globalización, como servicios de finanzas, comunicaciones y comercio. La productividad de estos sectores suele ser más alta que la de la manufactura y puede expan-

dirse más rápidamente. Por desgracia, esta no ha sido la situación en Colombia, donde predomina el área de servicios personales, comercio minorista y transporte, que en la mayoría de los casos, son servicios de baja productividad (informalidad).

La precarización se refiere al deterioro del trabajo como consecuencia del aumento de la competitividad en un ambiente laboral más flexible.



La búsqueda de reducciones de costos y su flexibilización para promover el mejoramiento de la competitividad ha llevado a reformas de la legislación laboral. Con la mayor flexibilidad y los menores costos de mano de obra, se espera crear un mayor número de empleos asalariados. Sin embargo, el costo social fue la creciente precariedad del trabajo.

Como se mostrará a continuación, los cambios en materia institucional de las condiciones de empleo en Colombia van hacia una mayor flexibilización laboral, y están enmarcados dentro de nuevas reformas legislativas y más bien, avizoran un panorama sombrío en materia laboral.

En este sentido, miraremos los efectos de la Ley 50 la Ley 100, y los planteamientos de las leyes que han entrado en escena a finales del 2002 y principios del 2003: la Ley 787 y 797

que resultan muy prematuras para evaluar en estos momentos.

Ley 50 y seguridad social, nuevo marco institucional para el empleo. En los principios de los años de plena apertura económica, cuando el actual presidente Uribe estaba en el Congreso, con los mismos actores en el escenario económico como lo fue el hoy desaparecido Ministro de Salud Juan Luis Londoño, se gestionó una reforma tendiente a flexibilizar el mercado laboral. En este sentido, se implementó la Ley 50.

Los planteamientos principales de dicha ley fueron la eliminación de la retroactividad de las cesantías, y la extinción del contrato de trabajo a término indefinido, la redifinición del trabajo diurno y nocturno, las tasas de liquidación y recargos en dominicales y festivos, las tasas de indemnizaciones y las exenciones para los aportes para fiscales entre otras.

Tabla 4.
Objetivos de la ley 50 de 1990.

Objetivos de la Reforma
1. Flexibilizar el régimen de contratación, de despidos y los mecanismos de fijación de salarios, prestaciones sociales y la jornada de trabajo.
2. Terminar con la doble retroactividad existente en los retiros parciales de cesantías y precisar el alcance de la pensión-sanción.
3. Aumentar la protección de la maternidad. La licencia remunerada pagada a las madres trabajadoras lactantes se aumenta de 8 a 12 semanas y se extienden esos beneficios a los padres adoptantes de menores de siete años. Una semana de licencia puede ser cedida al esposo o compañero permanente.
4. Terminar con los incentivos al funcionamiento de las empresas de servicios temporales.
5. Facilitar la creación de nuevos sindicatos.
6. Simplificar y acabar con el carácter paternal de las funciones de las autoridades en materia de conflictos colectivos de trabajo.

Fuente: Reyes Posada, Alvaro. 1.991. "Algunos lineamientos para el análisis de la reforma laboral". En Misión Social. P.N.U.D. y D.N.P. 2.000.

Con estas medidas se aseguraba que en el corto plazo las tasas de desempleo podrían disminuir drásticamente y no seguirían el galopante desborde registrado.

En dicha ley, también se plantea en que hay que hacer una reforma inmediata a la regulación del cierre de las empresas que no son del

servicio público, y a la protección en caso de despido colectivo.

Sin embargo, las tasas de desempleo han pasado de 8%, cuando se instauró, al 22% sin contar que más del 56% de nuestra economía se encuentra en la informalidad. Lo anterior demuestra el fracaso de las medidas tomadas

por dicha ley no solamente en la generación de empleo, sino en lo concerniente a la precarización y la clase de condiciones en las cuales el trabajador tuvo que someterse, so pena, de perder su plaza de trabajo.

Varios trabajos de carácter económico (Echavarría 2.001, Cárdenas 2.001) demuestran que Colombia es uno de los países de América Latina con los sistemas de contratación más rígidos del área, lo cual imposibilita vía demanda, la contratación de nueva mano de obra.

Sin embargo, no tiene en cuenta la coyuntura registrada al adoptar las medidas de flexibilización laboral: un ambiente de apertura económica, merma en la productividad y eficiencia de los factores. Además, la disminución de la demanda agregada y, en los primeros años de los noventa, una apreciación del tipo de cambio que disparó el consumo por bienes importados deprimiendo la producción local.

Diferentes debates sobre productividad y trabajos estilizados sobre el mismo demuestran que entre más productividad y eficiencia, menos empleo, porque precisamente la productividad y la eficiencia significa que se debe producir más y mejor con menos mano de obra.⁶

Ante tales circunstancias, la implementación de medidas de flexibilización fueron el caldo de cultivo

para el aumento de las tasas de desempleo.

Por ello, cabe preguntarse: ¿Son altos los costos laborales en Colombia? El Informe de la O.I.T. sobre la situación de empleo y la competitividad en siete países latinoamericanos y otros del mundo concluye que “a pesar de la elevación en dólares corrientes del costo laboral por hora trabajada en la industria manufacturera colombiana, este hecho no explicaba por sí solo un cambio significativo en el ranking de competitividad de los países analizados”. El mismo informe sugiere que el problema central radica en las diferencias de productividad entre los países competidores más avanzados y Colombia.

La situación de América Latina en creación de empleos registra que entre 1990 y 2004 se debían haber creado un total de 80 millones de empleos, de los cuales corresponden a Colombia 5 millones y medio. Sin embargo, el impulso a nuevas leyes de contratación puede alejarnos de estas metas.

Si se tomara en cuenta un promedio de todo tipo de contratos de trabajo (incluyendo temporales), el costo laboral por hora y el costo laboral unitario se reducirían en un 20%. Esto colocaría a Colombia en una posición aún más baja en el ranking de países según costos laborales por hora.

Tabla 5.
Cinco casos latinoamericanos. Evolución de la tasa de desempleo a partir de las reformas laborales

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Argentina	7.5	6.5	7.0	9.6	11.5	17.5	17.2	14.9
Colombia	10.5	10.2	10.2	8.6	8.9	8.8	11.2	12.6
Guatemala	2.7	2.7	2.8	3.4	3.7	6.2	5.5	3.9
Panamá	20.0	19.3	17.5	15.6	16.0	16.6	16.4	15.8
Perú	8.3	5.9	9.4	9.9	8.8	8.4	7.9	9.1

Fuente: O.I.T.

Mediante la Ley 50 nos prometieron que se crearían 5 millones de empleos si se bajaban las pensiones, si se acababa con la estabilidad y si se flexibilizaba, en términos generales, el mercado. Si no se cumplían estos mandatos, el país estaba condenado al fracaso y al consecuente colapso.

Con la implementación de la flexibilidad del mercado laboral se ha presentado una política de reparto laboral de doble vía: una, que es rebajar el tiempo de los trabajadores con la correspondiente merma en la remuneración salarial, y la otra, correspondiente a la del reparto de los ingresos, que es lo que se ha experimen-

⁶ Alemania, en las décadas de los 80 y de los 90 subió un 2.5 su productividad, las ganancias en un 18% pero el empleo bajó en un 22%.



tado en Colombia. Es decir, hay que repartir los ingresos de los trabajadores bajándole sus prestaciones sociales, que es básicamente la Ley 50, que como lo hemos afirmado, no ha dado resultado.

Los costos sociales en materia de reforma laboral, se han traducido directamente en el bienestar del común de la población colombiana, en especial, las mujeres.

El 80% de las mujeres trabajadoras en Colombia ganan menos de dos salarios mínimos, el 31% están ubicadas en el sector comercio, y 29% en el sector servicios. Es sobre el ingreso de esta población donde recae la reforma laboral.

Si tenemos en cuenta que de estos ingresos dependen mínimo 4 personas, ya que el 64% de las mujeres en las siete principales ciudades de Colombia son jefes de hogar, de las cuales el 56% están vinculadas al mercado laboral, estamos hablando del empobrecimiento de alrededor de 16 millones de personas.⁷

Se observa, que en la estructura de la economía nacional, el sector terciario es el que más ha jalonado la producción doméstica, especialmente servicios y comercio. Además se supone que es el sector que demanda más mano de obra, convirtiéndose así en un sector vulnerable para aplicación de la flexibilización laboral.

Ampliar las horas de trabajo sin remuneración extra, implica que las mujeres extenderán su jornada y disminuirán sus ingresos, teniendo como resultado la disminución de calidad de vida de los hogares.

Lo anterior sin contar la proporción de mujeres relacionadas en el sector informal, donde tienen gran inestabilidad. Su vida laboral está en 16 años.

Según la Encuesta Nacional de Hogares, para el año 2000, los empleos generados en la actualidad para mujeres en mayor medida están en la informalidad, con el 55.7%, el subempleo 55%, y otros como talleres satélites, maquilas y el trabajo doméstico que presenta una tendencia creciente.

Como si lo anterior no fuese suficiente, la flexibilidad laboral puede acarrear graves consecuencias en el régimen de seguridad social.

Rodríguez (2002) muestra que en la actual situación de recesión económica (decrecimiento del PIB en 4,8 % durante el primer semestre de 1999 y tasa de desempleo del 19,5 %) una reforma a la actual legislación laboral, tal y como la sugiere el D.N.P., podría tener efectos

adversos sobre el conjunto del sistema de Seguridad Social.

La disminución del salario producto de la flexibilización incidiría en el régimen contributivo y una caída en los ingresos de los trabajadores afectaría los recursos captados por el Fondo de Solidaridad y Garantía-Fosyga.

Así la afiliación a Salud, en el año de 1997, ascendía a 22.784.218 colombianos, lo cual representaba una cobertura del 57,2 % de la población. El régimen contributivo, incluidos los de excepción, registraba el 37,5 % de la afiliación.

De esta manera, los cambios en la legislación laboral repercutirían en una disminución de la afiliación al régimen contributivo, pero a su vez disminuiría recursos del Fosyga, con el cual se financia el régimen subsidiado (D.N.P. Misión social, 2000).

En lo referente a pensiones, los cotizantes al sistema de prima media ascendían a 2.430.316 en Diciembre de 1998; en esa misma fecha los afiliados al régimen de ahorro individual eran 2.908.663; con lo cual se obtiene un total de 5.338.979 de afiliados. La crisis económica ha tenido un gran impacto en la cobertura del sistema pensional; los llamados afiliados inactivos, es decir, aquellos que han dejado de cotizar en los últimos 6 meses, eran para este mismo período 1.392.000, o sea el 48% de los afiliados en los fondos privados y de 2.205.013 en el ISS. De los afiliados a los fondos privados tan sólo 95.445 trabajadores son independientes, el total de los afiliados pertenecientes a esta categoría ocupacional se desconoce por cuanto el ISS no presenta información actualizada. A juzgar por la información de 1994, afirma Rogriguez, la cobertura de afiliación de los independientes era tan sólo del 8%. La alta temporalidad en el empleo, que propiciaría una modificación en la legislación laboral, haría más penosa la calidad de vida de los ancianos por cuanto no recibirían el beneficio de una pensión.

*Ley 100*⁸ (*Ley de Seguridad Social*). En Colombia, el sector salud ha adolecido tradicionalmente de altos niveles de inequidad e ineficiencia, lo que se ha traducido en una baja cobertura de los servicios prestados y una calidad deficiente de los mismos. Para hacer frente a esta situación, el Congreso de la República aprobó la Ley 100 de 1993, con la cual entró en vigor un nuevo sistema de salud en 1995.

Los objetivos de dicha Ley pretendían garan-

⁷ La C.G.T. además informa sobre el efecto de la flexibilización laboral sobre la población joven (12 a 29 años)

⁸ Para mayor profundidad de la ley 100 en materia de salud, puede verse el texto de Reina y Yanovich (1.998)

tizar la cobertura universal de un mecanismo de aseguramiento en salud, aumentar la eficiencia de la prestación y mejorar la calidad de los servicios.

En el nuevo sistema, todos los habitantes deben pertenecer al régimen contributivo o al régimen subsidiado. El primero tiene en cuenta a los individuos que tengan un contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Por cada persona comprendida en alguno de estos dos grupos el sistema recibe una cotización equivalente a 12% de su salario base. En el caso de los empleados, una tercera parte de la cotización está a cargo del trabajador, mientras que las dos terceras partes restantes corren por cuenta del patrono. En el caso de los trabajadores independientes, se aplica un sistema de cálculo de ingreso presuntivo.

Esta cotización obliga y da derecho, a quien paga y a su familia a afiliarse a una Empresa Promotora de Salud (E.P.S.), garantizándole acceso a un Plan Obligatorio de Salud (P.O.S.). La escogencia de la E.P.S. se hace de manera libre entre un conjunto de opciones, que pueden ser de naturaleza pública o privada.

Los recursos de las cotizaciones recaudados por la E.P.S. van al Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), el cual les devuelve una suma fija por cada afiliado, denominada Unidad de Pago por Capitación (U.P.C.). Con los recursos de la U.P.C., las E.P.S. organizan y administran la prestación de los servicios comprendidos en el P.O.S. Las E.P.S. pueden asumir directamente la prestación de estos servicios, o pueden asumir directamente la prestación de estos servicios, o pueden contratarlos con Instituciones Prestadoras de Servicios (I.P.S.) o con profesionales independientes.

Un punto porcentual de los 12 que comprenden cada cotización de los afiliados al régimen contributivo es destinado a cofinanciar el régimen subsidiado a través del Fosyga. El régimen subsidiado cubre a las personas que no están en capacidad de cotizar según unos criterios de insolvencia establecidos. El Sistema de Identificación de Beneficiarios (Sisben) identifica a los individuos que cumplen con esas condiciones, permitiéndoles así ser beneficiarios de ese régimen. Las principales fuentes de financiación del régimen provienen del Fosyga, de las transferencias de la Nación a los municipios, de recursos del situado fiscal y de Ecosalud, y de fondos propios destinados por los departamentos y municipios.

Dado el funcionamiento del sistema, el Fosyga se constituye en el gran asegurador del

sistema, en la medida en que recauda los recursos de las cotizaciones individuales y asigna a las E.P.S. y A.R.S. las U.P.C. para cubrir los costos del Plan Obligatorio de Salud de cada régimen. Este sistema de aseguramiento obligatorio busca garantizar la cobertura universal del sistema. De otra parte, la competencia existente entre las E.P.S. para captar afiliados, así como aquella entre las mismas E.P.S., las I.P.S. y los profesionales independientes para ofrecer la prestación del P.O.S. buscan incrementar la eficiencia y la calidad del sector.

Entre los grandes logros alcanzados al aplicar dicha Ley, se tienen: cobertura y mayor financiación.

En el primer aspecto, en 1994 sólo 7.6 millones de Colombianos, es decir, cerca del 20% de la población- tenía acceso a algún sistema de aseguramiento en Salud, bien fuera a través del Seguro Social o de regímenes especiales. Adicionalmente, un número limitado de individuos de los estratos más altos tenía acceso a la medicina prepagada. En 1997 se estiman 14.6 millones de colombianos afiliados al régimen contributivo.

En el segundo frente, los recursos para el régimen general de seguridad social en salud se incrementaron en una suma equivalente a 1.5% del PIB en dos años, al pasar de representar 3.2% del PIB en 1994 a 4.7% del PIB en 1996. Esta mayor disponibilidad de recursos se debe en buena medida al proceso de descentralización del sector público dispuesto por la Ley 60 de 1993.

Sin embargo, se han presentado algunos inconvenientes de aplicación las cuales han sido objeto de fuertes críticas. Entre otras razones, se presentan inconsistencias en la aplicación del Sisben. Por ejemplo, se ha señalado que el método de selección no es idóneo en tanto no identifica a la población realmente necesitada. Se ha demostrado que ha sido manipulado con una actitud clientelista en la medida que los caciques electorales entregan la afiliación como si fuera un favor político a la población de escasos recursos.

También se argumenta que las tarifas que utilizan actualmente las I.P.S. y las E.P.S. se basan en información que no siempre refleja los costos de la prestación de los servicios. En la medida en que estas tarifas se han establecido con base en estudios de costos reales, algunas veces resultan demasiado bajas y otras demasiado altas.

Es importante generar un sistema de tarifas acorde con los costos de cada uno de los ser-



vicios prestados. De lo contrario, se pone en riesgo la estabilidad financiera de las I.P.S. y se desincentiva la prestación de ciertos servicios por parte de los hospitales.

La transición hacia el nuevo sistema de salud ha representado problemas de ajuste para algunos actores, mientras que otros no han cumplido las reglas del juego que ha planteado la reforma. En efecto, los maestros, los congresistas, los militares y los trabajadores de Ecopetrol se rigen por regímenes de salud especiales, que resultan siendo insolidarios en tanto no contribuyen al régimen subsidiado. El vacío que dejan esos miles de colombianos que deberían aportar al sistema implica un costo significativo que termina trasladándose al resto de la sociedad.

Ley 789 de 2.002. Tiene efecto después del primero de Abril de 2003, modifica el pago de horas extras con recargo nocturno, los dominicales y los festivos, la compensación de las vacaciones y la forma en que los empleados serán liquidados en caso de ser despedido injustamente, si tiene un contrato a término indefinido.

La norma crea el subsidio temporal de desempleo y si se es cabeza de familia le brinda garantías para acceder más fácilmente a una oportunidad laboral.

El primer factor a tener en cuenta es que la jornada de trabajo se modifica sustancialmente. La jornada diurna que se conocía se llama jornada ordinaria y comprende el período entre las 6:00 a.m. y las 10:00 p.m. Bajo este parámetro, ahora la jornada nocturna comienza a las 10:00 p.m. (anteriormente arrancaba a las 6:00 p.m.) y termina a las 6:00 a.m. Así esta se ha reducido en cuatro horas.

Las nuevas disposiciones legales también otorgan la posibilidad de que se concerte con el empleador la distribución de las horas de trabajo diarias sin que estas sean inferiores a cuatro ni superiores a diez, cumpliendo el mínimo de 48 horas semanales.

Hay que considerar que entre las 6:00 p.m. y las 10:00 p.m. el trabajador dejará de percibir ingresos adicionales por recargo nocturno.

El pago de dominicales y festivos cambia. Antes se recibía dos salarios diarios por laborar en estos días, ahora solo recibirá 1.75.

Si por alguna razón el trabajador quiere que el día domingo no sea el de descanso puede negociar con su patrono para tomarse el sábado.

La reforma laboral le brinda algunas garantías. Si usted es empleado con contrato a término indefinido y es despedido después de

haber estado trabajando durante tres meses, en su liquidación deberá incluirse el valor correspondiente a la compensación por vacaciones. En este sentido, no deberá esperar a completar seis meses para que este dinero se le reconozca.

La ley 789 cambia el pago de indemnizaciones por terminación unilateral de contrato a término indefinido. Existirá diferenciación entre dos grupos de trabajadores: los que ganan más de 10 salario mínimos legales vigentes y los que ganan menos de 10.

Según el ajuste, ya no se le pagarán 45 días por el primer año de contrato sino 30. A partir del segundo, el pago será de 20 días por cada año de servicio, si usted gana menos de diez salarios mínimos, y de 15 días si excede ese límite salarial.

La nueva reforma no le afectará si lleva más de diez años trabajando a término indefinido. En este caso, se seguirá aplicando la tabla anterior.

Según la norma, en el mediano plazo esta medida frenará los índices de despidos que actualmente se presentan durante el noveno año de servicio de un trabajador lo que se traduce en mayor estabilidad laboral.

Si en calidad de trabajador es despedido y el empleador no le ha pagado oportunamente lo correspondiente a prestaciones, salarios y aportes a seguridad social y cajas de compensación, se le pagará un día de sueldo por cada día de retraso por 24 meses. Después de esa fecha, se le pagará interés moratorio corriente.

Ley 797 de 29 de Enero de 2003. Pretende reformar algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y adoptar disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales.

La base de la cotización establece un límite de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado. Cuando se devenguen mensualmente más de 25 salarios mínimos legales vigentes la base de cotización será reglamentada por el gobierno nacional y podrá ser hasta de 45 salarios mínimos legales mensuales para garantizar pensiones de 25 salarios mínimos legales.

Las cotizaciones de los trabajadores cuya remuneración se pacte bajo la modalidad de salario integral, se calculará sobre el 70% de dicho salario. También se modifican los requisitos para obtener la Pensión de vejez. Se reglamenta haber cumplido 55 años de edad si es mujer o 60 años si es hombre. A partir del 1 de Enero del 2014 la edad se incrementará a 57 años de edad para la mujer y 62 para los hombres.

Se necesita para obtener la pensión haber cotizado un mínimo de 1.000 semanas en cualquier tiempo. A partir de Enero de 2005 el número de semanas se incrementará en 50 y a partir del 1 de Enero de 2006 se incrementará en 25 cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el 2015.

El monto mensual de la pensión de vejez, correspondiente a las primeras 1.000 semanas de cotización, será equivalente al 65% del ingreso base de liquidación. Por cada 50 semanas adicionales a las 1.000 hasta las 1.200 sema-

nas, este porcentaje se incrementará en un 2% llegando a este tipo de cotización al 73% del ingreso base de liquidación. Por cada 50 semanas adicionales a las 1.200 hasta las 1.400, este porcentaje se incrementará en 3% en lugar del 2% hasta completar un monto del 85% del ingreso base de liquidación.

El valor total de la pensión no podrá ser superior al 85% del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima, es decir 65%.

Referencias

- Bonilla, R. (2003). Empleo y política sectorial. En: La falacia Neoliberal. Críticas y Alternativas. Universidad Nacional
- Cárdenas, M. (2001). Consideraciones de la demanda en Colombia. En : Memorias del seminario Empleo y Economía. (Marzo, Miguel Urrutia editor. Bogotá: Banco de la República.
- DANE. Encuesta Nacional de Hogares. Varias etapas.
- Echavarría, J. y Parra, M. (2001). Empleo, flexibilidad laboral y crecimiento en Colombia. En : Memorias del seminario Empleo y Economía. (Marzo, Miguel Urrutia editor). Bogotá: Banco de la República.
- Lagos, R. (1994). ¿Qué se entiende por flexibilidad del mercado de trabajo?. En: Revista de la CEPAL. (Diciembre, pp. 81-94).
- Misión Social – PNUD (2000). Informe de Desarrollo Humano para Colombia, 1999. Bogotá: Tercer Mundo Editores (mayo de 2000).
- O.C.D.E. (organización de Cooperación y Desarrollo económico). (1.986). Flexibility in the labour market-The current debate. París: Octubre.
- O.I.T. (1986). Labour market flexibility-Report o fan Experts Group Meeting. Ginebra: Mayo.
- PREALC (1990). Empleo y equidad: Desafío de los 90. (Documento de trabajo, N. 354). Santiago de Chile: O.I.T.
- Reina, M. y Yanovich, D. (1998). Salud, Educación y Desempleo: diagnóstico y recomendaciones. (Cuadernos N. 4). Bogotá: Fedesarrollo.
- Rodriguez, O. (2002). Financiarización y flexibilización laboral en el Plan de Desarrollo “Cambios para construir la paz. En: www.medicina.unal.edu.co/red/documentos/Doc4.htm.
- Shapiro, C. y Stiglitz J. (1984). Equilibrium unemployment as a worker discipline device. En: American Economic Review. (Junio, Vol. 74 N. 3, pp. 433-444).
- Siglitz, J. (2001). Empleo, justicia social y bienestar de la sociedad. En: Revista Internacional del trabajo. (Vol. 121 N. 1-2 año 2002).
- Tokman, V. y Klein, E.(2002). La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización. En: Revista de la CEPAL. (Diciembre de 2002).