Imprimir

La “Misión de Empleo Colombia”, convocada por el gobierno acaba de presentar el diagnóstico del mercado laboral y sus recomendaciones de reforma. Se trata de un tema que es clave por los graves problemas de desempleo que tiene el país, la alta proporción de trabajo informal y de exclusión del sistema de protección social, por los bajos ingresos que se reciben del trabajo, y también, frente al cual es necesario que se pronuncien los que están participando en el actual debate electoral.
¿Cómo se proponen los distintos candidatos resolver en concreto estos problemas? Ninguno que hayamos oído o leído sus propuestas, ha planteado alguna en concreto que vaya más allá de las generalidades que se dicen en todas las campañas, como “crecer por encima del 5%”, “seguridad jurídica y física”, “promover competitividad”, “construir viviendas para generar empleo”, “incentivar la inversión”, “educar y preparar a los jóvenes”, “producir para exportar” “tecnología”, “distritos de riego”, “conectividad”, “vías terciarias”, “promover el turismo”, “economía digital”, “desarrollo de infraestructura” , “apoyo a los emprendimientos e incentivos a la acumulación de capital”, “formalización del trabajo”. Estas generalidades se dicen siempre: se las oímos a Uribe, a Santos, a Duque… y el país sigue en las mismas.

No es la primera vez que se convoca este tipo de misiones. En efecto, desde 1970 tres misiones han sido convocadas con igual fin: La misión de la OIT de 1970, cuyas conclusiones y recomendaciones fueron completamente ignoradas; La Misión Chenery de 1986, cuyas recomendaciones sirvieron de base para la implementación de varias reformas laborales y tributarias con contenido laboral.[1] Y esta de ahora, orientada por un mexicano, que más que economista, es un ideólogo del neoliberalismo internacional.

Veamos ahora cuáles han sido las reformas que se han implementado desde entonces:

- La ley 50 de 1990, que disminuyó los ingresos de los trabajadores al modificar la forma de liquidar las cesantías; disminuyó también los costos del despido sin justa causa; legalizó la intermediación laboral a través de las empresas de trabajo temporal, intermediación que les deja un jugoso beneficio; y les otorgó a los patronos la posibilidad de contratar de manera indefinida a trabajadores con contratos temporales de hasta tres años, (flexibilización

laboral).

- La ley 100 de 1993, que incrementó en dos años las edad de pensión, incrementó las cotizaciones y semanas de cotización; creó un modelo dual de pensiones, público y privado, cuyo objetivo era marchitar el régimen de prima media; y le entregó a los banqueros un negocio que no tenían: el manejo de las cesantías y las pensiones a través de los fondos privados de pensiones y cesantías.
- La ley 789 de 2002, que modificó el trabajo nocturno y el pago por este trabajo entre las 6 pm y la 10 pm, lo que redujo su costo para los patronos; también redujo en un 25% el pago por el trabajo en festivos y dominicales; y eliminó el carácter laboral del contrato de aprendizaje. Esta reforma tuvo el efecto neto de disminuir los ingresos de los trabajadores y aumentar el de los patronos.
- El acto legislativo 01 de 2005, que acabó con los regímenes de pensiones especiales existentes en el sector público y prohibió su negociación a través de la contratación colectiva.
- La ley 1607 de 2012, "tributaria", que eliminó las transferencias patronales al ICBF, al SENA, y a salud, (lo que significó reducir en 13 puntos porcentuales el valor de las nóminas), las que a partir de ahí se financian completamente con presupuesto nacional, pues en 2016, con la ley de reforma tributaria 1819, se aprobó la eliminación del CREE, el impuesto que se había creado en la reforma tributaria del 2012 y cuyo recaudo tenía la destinación específica de remplazar las contribuciones parafiscales que fueron eliminadas.
- La Ley 1636 de 2013, destinada exclusivamente al subsidio al desempleo, ley placebo "para hacer creer que se solucionaba un problema perenne: la falta de apoyo a quienes pierden su empleo, dada la incapacidad del régimen de cesantías y del subsidio familiar para dar mínima seguridad al cesante. Lo aprobado es simbólico, y se entrega por una vez en la vida: salario y medio mínimo distribuido en seis meses, con el objeto de mantener su vínculo a la seguridad social". (Bonilla, 2021).

  Miremos ahora los resultados que han arrojado estas reformas y cómo han impactado en el empleo y en la distribución del ingreso. El DANE nos ha informado que en 2021 la economía creció 10,6%, (una comparación que se hace respecto a 2020, un año en el que la economía se contrajo en -6,8%; 2,8% fue su crecimiento con respecto a 2019, cuando la economía funcionaba de manera "normal"); que el desempleo bajó del 16,1% al 13,7%, sin alcanzar la

tasa del 2019 del 10,5%, (mujeres, 18,1%, jóvenes, 21,5%); que el trabajo informal por ocupación en empresas de hasta 5 trabajadores, se incrementó en 0,7 puntos porcentuales y el trabajo informal por exclusión de la protección social afecta al 54,7% de la población ocupada; y que la remuneración de los asalariados disminuyó su participación en el PIB 3,6 pp, mientras que la remuneración del capital, (excedente de explotación más ingreso mixto), incrementó su participación en 3,9 pp, resultado que incrementa la desigualdad en la distribución del ingreso.

Estos datos lo que nos dicen es que, aun con crecimiento de la economía, y con toda las reformas laborales que se han hecho desde 1990, los indicadores del mercado laboral y de Trabajo Decente siguen siendo igual de malos, o peores, y en todos ellos estamos más mal que el promedio de países de América Latina

Miremos ahora el diagnóstico que hace la Misión y agreguemos algunos comentarios:

1. “El mercado laboral en Colombia funciona mal; la mayoría de los trabajadores recibe protección social deficiente y tiene empleos precarios, con pocas posibilidades de mejora durante su carrera laboral”.

   Comentario: completamente de acuerdo.

2. “La disfuncionalidad del mercado laboral genera exclusión social, castiga el crecimiento y la productividad, y genera tasas de desempleo persistentemente altas”.

   Comentario: El crecimiento de la economía está asociado a su dependencia del mercado de “comodities”, como petróleo y carbón, que son nuestros principales productos de exportación, a la falta de diversificación de la economía y a la existencia de un mercado interno muy pequeño por causa de los bajos ingresos del trabajo, el desempleo, la informalidad y el problema de tenencia y uso de la

tierra. Por su parte, los problemas de baja productividad están asociados a la baja inversión en ciencia y tecnología, (0,3% es lo que está destinado en el presupuesto para este ítem), a la baja calidad de la educación y a la baja cobertura que la educación superior tiene entre la población. La realidad es que el mercado laboral es completamente funcional al modelo de desarrollo que nos han impuesto las élites empresariales y gobernantes, un modelo concentrado y excluyente, como lo es también el mercado laboral. O como lo señala muy precisamente la Misión Alternativa: "Lo que tenemos es un modelo primario exportador, concentrado en minería de enclave, con muchas rentas y poco empleo, actividad de capital intensivo con efectos negativos sobre la tasa de cambio, generadora de la enfermedad holandesa, desindustrializadora y destructora de los encadenamientos agroindustriales. Los sectores que más le aportan al PIB no generan empleo y su efecto multiplicador sobre el resto de la economía es deficiente. Es un modelo agotado. Lo que se requiere es concentrar los esfuerzos en reconstruir los encadenamientos, volver a la industria y diversificar la economía en sectores que generen empleo masivo para que se dé un efecto multiplicador positivo sobre el resto de la economía.

3. "El 97% de las empresas en Colombia tienen de 1 a 3 trabajadores y el 81% son informales. El 52% del empleo se reparte entre auto-empleo o empleo en empresas de 1 a 3 trabajadores, y el 59% del empleo, si se incluyen las empresas de hasta 5 trabajadores".

Comentario. Las Mipymes no se encuentran entre las preocupaciones esenciales que debería tener la política económica: ni en su financiación, acompañamiento y asesoría para el mejoramiento de sus indicadores, ni en su protección a lo largo de la cadena de producción y suministro. Esto quedó en evidencia durante la pandemia, donde la estrategia del gobierno fue respaldar principalmente a las grandes empresas.

4. Los trabajadores en empresas de hasta 5 trabajadores, (59% del total, incluyendo los cuenta-propia), tienen empleos precarios, generalmente sin las protecciones de la legislación laboral, con alta rotación y pocas posibilidades de aprendizaje.

> Comentario. Aquí el propósito de la Misión es ampliar cobertura del sistema de protección social y mejorar indicadores, con cotizaciones por debajo del salario mínimo, disminuir el costo del trabajo y hacer todavía más flexible la entrada y salida de trabajadores.

5. "La mayoría de los trabajadores no están protegidos contra la de pérdida de empleo por ser auto-empleados, por carecer de relación de dependencia -contrato comercial o elusión-o aún si la tiene, por no tener suficiente tiempo en la formalidad para calificar al MPC". La propuesta de la Misión es establecer "un seguro de desempleo ampliado, que además de proveer ingresos monetarios al trabajador durante el desempleo, lo proteja contra los riesgos de invalidez y muerte, y lo ayude a continuar su ahorro para el retiro".

> Comentario. Esta propuesta beneficia sólo al trabajador cesante al que le cancelan su contrato de trabajo. La alternativa más eficiente es la de establecer un piso de protección social como el que propone la OIT, que le asegure a los cesantes y a los desempleados un ingreso que por lo menos le cubra el valor de la línea de pobreza.

6. "Debilidad de las instituciones de protección laboral: la inspección y vigilancia de las normas es débil mientras que el acceso a la justicia laboral es lejano para la mayoría de los trabajadores: insuficiente capacidad de inspección por parte del Ministerio de Trabajo (déficit de 55% en el número de inspectores respecto al estándar de la OIT); difícil acceso a la justicia laboral para trabajadores en empresas de menos de 10 personas (la mayoría), en

parte por insuficiente capacidad resolutiva de los juzgados. El cociente de jueces por habitante es 83% inferior a la media de la OCDE".

Comentario. Qué bueno que lo diga también la Misión, un tema que desde hace tiempo viene denunciando el sindicalismo.

Este diagnóstico no es nuevo, pues fue el mismo que sirvió de base para la implementación de las reformas laborales antes descritas, y no ha sido tampoco un hallazgo novedoso por parte de estas misiones, pues desde la academia y desde el sindicalismo, siempre se han denunciado estas problemáticas y reivindicando alternativas eficaces y distintas. Y como era de esperarse por la composición de la Misión, ninguna referencia al modelo de desarrollo económico, concentrador y excluyente, ni al grave problema agrario, ni a la pésima distribución del ingreso y de la tierra.

Veamos ahora algunas de las razones aducidas por la Misión para explicar el mal funcionamiento del mercado laboral y las alternativas que sugieren, y agreguemos también nuestros comentarios:

1. El mal funcionamiento proviene de: malos incentivos de la protección social asociados a la forma en que se financia, y a la calidad y reglas de acceso a sus beneficios: en salud, dos regímenes, uno contributivo y otro subsidiado; en pensiones, también dos regímenes que se hacen competencia entre sí; contribuciones a partir de un salario mínimo; el sistema por diseño no concibe la afiliación de trabajadores cuyo ingreso sea inferior al salario mínimo. "Esto excluye de la seguridad social contributiva a la mitad de la población trabajadora".

Comentario. Aquí la pretensión es implantar la posibilidad de la contratación por horas, cotizaciones por debajo del salario mínimo y pensiones también por debajo del mínimo, como en los BEPS, es decir, más política pobres para pobres.

2. “Los impuestos parafiscales financian servicios del Estado que no son exclusivamente para los trabajadores formales y sus familias”. “En la práctica hay un subsidio cruzado del trabajo formal hacia el resto de los trabajadores y sus familias, que se materializa cuando se financian con estos recursos actividades que debería de estas financiando el gobierno con recursos de la tributación general”.

Comentario. Aquí la sugerencia es eliminar completamente la parafiscalidad, de la que únicamente quedan los aportes patronales a pensiones y las Cajas, pues las otras contribuciones, incluyendo la de salud, ya fueron eliminadas por las anteriores reformas laborales y tributarias, disminuyéndole a los empleadores en 13 pp los costos de la nómina.

3. “Deficiencias en los mecanismos para proteger a trabajadores contra el despido, como la tabla de indemnización por despido sin justa causa, y la estabilidad reforzada”, “que ha sido un principio desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional que impide que un trabajador dependiente sea despedido por condiciones físicas o de salud que no tengan que ver con su desempeño en el trabajo”.

Comentario. Aquí la Misión recoge una reivindicación de los gremios empresariales como la ANDI, que quieren tener las manos libres para despedir un trabajador sin mayores consecuencias, como la trabajadora que está en embarazo, o al trabajador que está muy cerca de la pensión, o al que ha contraído enfermedades que lo ponen en una situación de extrema vulnerabilidad.

4. “Un salario mínimo muy alto relativo a la distribución salarial”. Aclara la Misión, que “cuando se dice que el salario mínimo en Colombia es alto, no se hace referencia a su relación con el costo de vida, sino a su relación con el ingreso laboral que reciben la mitad de los trabajadores”, y que “la regulación del salario mínimo es ajena a la realidad del mercado laboral colombiano, donde un

porcentaje altísimo trabaja por cuenta propia, en negocios familiares, o en negocios muy pequeños de baja productividad, cuyos ingresos no alcanzan para cumplir con la normatividad vigente".

Comentario. Aclaramos nosotros, que esto es así, entre otras razones, por el poco sindicalismo y negociación colectiva que tenemos, pues en las empresas formales los trabajadores no cuentan con la capacidad real para incidir en la determinación de sus condiciones de trabajo y empleo, y estas, incluyendo las remuneraciones, son definidas de manera unilateral por las empresas. Aquí la pretensión de la Misión es establecer un salario mínimo diferenciado por regiones y para el sector agropecuario y el impacto que tendría esta medida es bajar aún más este factor dentro de la estructura de costos de las empresas, empeorando la distribución del ingreso.

5. "Un sistema de formación para el trabajo que no conecta con las demandas del sector productivo".

Comentario. Al respecto, recogemos la reflexión que sobre este problema hace la Misión Alternativa de empleo: "en la formación para el trabajo, la tendencia ha sido desarrollar cursos cortos y obtener certificados de competencias. El Sena dejó de promover el sistema de cursos largos con contratos de aprendizaje, para darle prioridad a las estadísticas de multiplicar número de estudiantes y certificaciones. Las limitaciones educativas y formativas son un verdadero problema nacional, pues tienen muchas propuestas y pocas soluciones efectivas. Las nuevas generaciones demandan más educación, y la Constitución de 1991 amparó el derecho de los ciudadanos hasta 10 años de educación obligatoria, que hoy es claramente insuficiente.

6. "No hay buenos empleos en malas empresas: los trabajadores en Colombia son los más perjudicados por la estructura empresarial en Colombia, misma que en gran parte es producto de la legislación laboral y de protección social".

> Comentario. La legislación laboral que tenemos no fue el resultado de un proceso de Diálogos Social entre trabajadores, patronos y Estado. Esta se estructuró a mediados del siglo pasado en función de los intereses de una patronal que siempre ha tenido una cultura premoderna y paternalista, y que ha desarrollado con el Estado una relación de tipo clientelar y rentística, a través de su poder económico y del financiamiento de campañas electorales, lo que ha configurado un entramado de empresas en las que las micro y pequeñas empresas están completamente subordinadas y sometidas en las cadena de producción y suministro dominadas por las grandes empresas, con márgenes de rentabilidad tan exiguos que les impiden asumir los costos de su formalización.

Ahí están los temas, el diagnóstico y las propuestas: ¿Qué dicen los candidatos a la presidencia y al congreso? Esperamos que no pasen de agache.

_____

[1] Un análisis más detallado de estas reformas, así como de los problemas del mercado laboral colombiano y sus alternativas, se encuentran en el informe presentado por la Misión Alternativa de Empleo e Ingresos, que dirigió el Economista Ricardo Bonilla. https://www.ens.org.co/mision-alternativa-de-empleo-e-ingresos/

Héctor Vásquez Fernández

Foto tomada de: Desde abajo