

IMPACTO DE LA REFORMA LABORAL DE LA LEY 789 DEL 2002 EN LA
POLITICA PUBLICA DE DISMINUCION DE DESEMPLEO EN COLOMBIA

DAMARIS ANGELICA PEÑA RODRIGUEZ

CORPORACIÓN UNIVERSITARIA DE LA COSTA, CUC

FACULTAD DE DERECHO

BARRANQUILLA

2010

IMPACTO DE LA REFORMA LABORAL DE LA LEY 789 DEL 2002 EN LA
POLITICA PUBLICA DE DISMINUCION DE DESEMPLEO EN COLOMBIA

DAMARIS ANGELICA PEÑA RODRIGUEZ

Asesor: DR. OSCAR PEÑA

CORPORACIÓN UNIVERSITARIA DE LA COSTA, CUC

FACULTAD DE DERECHO

BARRANQUILLA

2010

NOTA DE ACEPTACIÓN

Firma Jurado

Firma del Jurado

Presidente Firma del Jurado

Barranquilla, Agosto de 2010

TABLA CONTENIDO

INTRODUCCION	6
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	10
2. OBJETIVOS	12
2.1 OBJETIVO GENERAL	12
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	12
3. IMPORTANCIA DEL ESTUDIO	13
4. MARCO DE REFERENCIA	14
4.1 MARCO TEÓRICO	14
4.1.1. Antecedentes y Teorías Básicas del Proyecto	14
4.1.2 Causas del Desempleo	15
4.1.3 Consecuencias del Desempleo	19
4.1.4 Indicadores del Desempleo	21
4.1.5 El Desempleo visto como un Fenómeno Mundial	23
4.1.5.1 Bases Teóricas	23
4.1.5.1.1 Diagnóstico de posición Neoclásica	23
4.1.6 Datos Estadísticos	25
4.1.6 Desempleo desde el punto de Vista del Mercado Laboral Mundial	25
4.1.7 La actualidad del fenómeno del desempleo	29
4.1.8 Desempleo en Colombia. Situación del desempleo desde 1990 - 2005	29
4.2 MARCO CONCEPTUAL	33
4.2. DEFINIICON DE TERMINOS BASICOS	33
4.4 MARCO GEOGRAFICO	36
4.5 MARCO LEGAL	36
5. METODO DE INVESTIGACION	37
5.1 MÉTODO INDUCTIVO	37
5.2 TIPO DE INVESTIGACION	37

6. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN	37
6.1 SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL	37
6.1.1 FINANCIACIÓN	41
6.1.2 FINANCIACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.	43
6.1.3 FONDO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	45
6.1.4 PROMOCIÓN AL EMPLEO	45
6.1.4.1 Protección Al Desempleado	45
6.1.5 CAJAS DE COMPENSACIÓN	46
6.1.6 REQUISITOS DE CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO	47
6.1.7 MECANISMO DE CONTROL	47
6.1.8. FOMENTO A LA EMPLEABILIDAD	49
6.2 TERMINACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO DE TRABAJO	51
6.3 CONTRATO DE APRENDIZAJE	55
6.4 EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DE LA REFORMA	69
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	79
8. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS	85
8.1 PRESUPUESTO	85
8.2 RECURSOS	86
8.2.1 Recursos Humanos	86
8.3.2 Logísticos	86
8.2.3 Financieros	86
BIBLIOGRAFÍA	

INTRODUCCIÓN

En los albores del siglo XXI el país vivía el impacto de la apertura económica sobre el mercado de trabajo; el crecimiento de las importaciones, la revaluación del peso auspiciada por altas tasas de interés y el consecuente ingreso masivo al país de capitales volátiles, entre otras causas, provocaron un rápido deterioro de varios sectores de la industria nacional y la pérdida de empleos, lo cual venía siendo precedido de desajustes entre la oferta y la demanda de empleo por los cambios en la estructura productiva nacional.

Por otro lado, en lo relacionado con el efecto, la revaluación de la moneda no sólo le restó competitividad a la industria de exportación sino que propició cambios en la composición de la demanda interna a favor de los bienes de consumo importados, a lo largo de los primeros años noventa. Adicionalmente la adaptación tecnológica de las empresas a las nuevas condiciones de apertura y desprotección estatal de los sectores productivos, generó desbalances entre las calificaciones requeridas y la oferta de trabajo disponible, con efectos negativos sobre el empleo y el subempleo.

En economías globalizadas, el comportamiento externo e interno afecta el empleo. Así, como producto de los choques externos y dadas las condiciones de la economía nacional, el crecimiento se deterioró al pasar de un PIB de 5.8 por ciento en 1995, a tan sólo 0.6 por ciento en 1998 que se tornó negativo en 1999 con -4.5 por ciento. En estas condiciones el empleo también se redujo,

ubicándose en tasas de desempleo del 20 por ciento en la etapa de agudización de la crisis, y aunque se recuperó en los años siguientes, en junio de 2002, cuando se preparaba esta reforma, el desempleo todavía era alto, con una tasa del 16 por ciento. Más grave aún, la tasa de desempleo en los hogares de los dos deciles más bajos era del 31 por ciento; con un claro sesgo en contra de los más pobres, ya que en el decil más alto el desempleo era apenas del 7 por ciento.¹

La persistencia del desempleo afectó en mayor medida a los jefes de hogar, a las mujeres y a los jóvenes. En el primer caso, el 20.5 por ciento de los desempleados en el 2000 eran jefes de hogar, frente a un 15.7 por ciento en 1990. Aunque los hombres también padecieron el desempleo de la crisis, con una tasa del 17.2 por ciento en 1999, la situación fue más crítica para las mujeres, con el 23.3 por ciento en el mismo año. En el caso de los jóvenes de 18 a 24 años la tasa de desempleo se ubicaba en el 34.8 por ciento en el 2000 cuando en 1991 era del 18.4 por ciento. Y aunque no es estrictamente comparable por cambio de metodología, la tasa de desempleo para este segmento de jóvenes seguía siendo muy alta en el 2002, de 33.4 por ciento pero era aún más grave para el segmento de 12 a 17 años, con un máximo en el 2000 de 44.7 por ciento y de 35.3 por ciento en el 2002. (Fuente: DANE, 1991-2002 Encuesta de Hogares)

En estas condiciones el gobierno nacional propuso una reforma laboral convertida en la Ley 789 de 2002, la cual con la intención de promover la generación de

¹ Fuentes: DANE, 1990–2002, Tasa de desempleo y variación de PIB; informe del : Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario, P.156.

empleo, realizó cambios en la relación laboral y creó mecanismos para reducir los costos laborales. La reforma buscaba favorecer la promoción del empleo para los jefes de hogar del sector formal, y a los jóvenes aprendices y estudiantes mediante la creación de incentivos a la demanda de trabajo en los contratos de aprendizaje. La búsqueda de reducción de los costos laborales estaba presente en ambos bloques de medidas. La reforma creó también el sistema de protección frente al desempleo, a la vez que transformó las Cajas de Compensación Familiar y les asignó funciones para el fomento del empleo y la protección al desempleo.

La respuesta prioritaria a la creciente tasa de desempleo de los jefes de hogar, resulta razonable por cuanto los jefes de hogar constituyen el soporte principal del gasto del hogar con lo cual, toda situación que afecte sus ingresos laborales deteriora a la vez las condiciones básicas de la familia y presiona el aumento de la participación laboral por el fenómeno del trabajador adicional, que consiste en que en épocas de crisis, otros miembros del hogar, que antes eran dependientes, buscan insertarse en el mercado de trabajo.

Por su parte, y a partir del reconocimiento de la situación de desempleo de la población joven, la reforma modifica el carácter, los objetivos y la cobertura de los contratos de aprendizaje que administra y opera el SENA. Esta medida tiene un impacto redistributivo en contra de la clase trabajadora, puesto que convierte el contrato de aprendizaje en una relación no laboral con cubrimiento parcial de los beneficios de la seguridad social.

Los supuestos de que los costos laborales y las rigideces del mercado de trabajo son la razón fundamental de los desajustes laborales, dan lugar a dos componentes fundamentales de la reforma: la extensión de de la jornada ordinaria de trabajo y la reducción de los recargos por trabajo en dominicales y festivos.

La protección frente al desempleo constituye otro bloque de medidas incluido en la reforma. Su creación se sustenta en el reconocimiento de que las personas no están preparadas por sí mismas para responder a los episodios de desempleo, razón por la que el riesgo debe ser socializado.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Colombia es un país que en esta última década ha tenido una serie de cambios ya que muchas normas han sido modificadas por lo que no se puede dejar a un lado el impacto que se generó a nivel laboral el cual vino con la ley 789 de 27 de diciembre de 2002 “por la cual se dictaron normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo”.

Esta reforma nació por el impulso de generar más empleo, pero se considera que redujo las posibilidades de acceso a una remuneración que garantice una vida digna, desconociendo el derecho al trabajo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias favoreció a unos sectores y desmejoró otros, por lo que la clase obrera más aun aquellos grupos de trabajadores que laboraban horarios nocturnos sintieron la disminución salarial en cuanto a recargos y horas extras, a diferencia de la clase empresarial que su productividad quedó igual pero pagando menos a los trabajadores de lo que se cancelaba con la ley anterior.

Es menester recordar que se vive en una sociedad en la que los trabajadores no pueden suplir a cabalidad sus necesidades básicas cuando estos devengan un salario mínimo, el aumento de la canasta familiar es más alto que el aumento salarial anual, por lo que algunos trabajadores acudían antes de la reforma del 2002 a aumentar sus jornadas laborales en busca de un incremento económico en

razón de las jornadas nocturnas, dominicales y festivos para suplir otras necesidades como sociales y culturales.

Por lo anteriormente expuesto y la evolución laboral de los últimos años hay que entrar a analizar los índices de desempleo si estos han aumentado o disminuido y preguntar: ¿Cómo ha impactado la Reforma Laboral en la política social de disminución de las tasas de desempleo?

Así mismo se puede observar que es evidente la desproporción que hay entre el crecimiento de la economía, las grandes ganancias de las empresas con el crecimiento de la pobreza y el aumento del desempleo en Colombia.

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GENERAL

- Identificar el impacto generado por la reforma laboral de la ley 789 del 27 de diciembre de 2002 en los sectores que se vieron mas vulnerados.

2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Identificar los efectos socio-jurídicos que se han generado con la reforma laboral en Colombia.
- Determinar si la Reforma Laboral ha logrado el objetivo para el cual fue creada
- Identificar los sectores laborales que se vieron más afectados a razón de esta reforma.
- Señalar los diferentes conceptos emitidos por la Corte Constitucional con relación a esta ley.

3. IMPORTANCIA DEL ESTUDIO

La presente investigación tiene como fin realizar un estudio, para comprender y explicar la reforma laboral originada en la ley 789 de 27 de diciembre de 2002, por la cual el gobierno nacional adopta una serie de medidas que tienen como objetivo fundamental que el índice de desempleo disminuyera. Es de vital importancia que los estudiantes de derecho conozcan el impacto que generó esta ley a algunos sectores laborales, ya que el Gobierno pensó en generar más empleo pero lo que se logró es que la calidad de empleo desmejore, debido a que los trabajadores dedican más tiempo de trabajo para obtener una remuneración inferior a la que se lograba obtener con la legislación anterior.

También es importante el aporte que ha hecho la Corte Constitucional debido a que existen algunas sentencias que muestran la inconformidad emitida por algunos sectores laborales.

Aunque para muchas personas la nueva legislación no generó ningún perjuicio económico, es menester tener en cuenta las estadísticas que nos indican si los objetivos perseguidos con estos cambios se cumplieron y quiénes fueron los afectados y favorecidos con dichos cambios.

4. MARCO DE REFERENCIA

4.1 MARCO TEÓRICO

4.1.1. Antecedentes y Teorías Básicas del Proyecto. Desde el año 2002 surgió en Colombia la Reforma laboral de la ley 789 en las regulaciones de la seguridad social, con la implementación del sistema de protección social, de las relaciones laborales, impulsadas por la necesidad de generar empleo, reactivar la economía y de desactivar la denominada bomba pensional, sin duda la mayor amenaza de las finanzas publicas.

La generación sostenida de empleo se reconoce como una de las principales dificultades del modelo económico basado en la apertura e implantado desde 1990 en el país, las respuestas a esta política difieren según la apreciación y las causas a las que se atribuye el problema. Cuando se considera que el origen es el bajo crecimiento del producto, las políticas se enfocan en la reactivación mediante la promoción de las exportaciones, la reducción de las importaciones, una tasa de cambio competitiva, la reducción de los impuestos a la renta para las empresas que contraten trabajadores adicionales, la eliminación de aranceles para la importación de insumos, entre otras. Tales medidas reconocen que la solución del desempleo está atada a la dinámica del crecimiento, el cual hace parte de la estrategia macroeconómica que se adopte.

Las reformas se llevaron a cabo por medio de la ley 789 de 2002, 797 y 860 de 2003. El gobierno Nacional el Congreso de la República y la Corte Constitucional a

través del Control de Constitucionalidad, delimitaron su contenido. El resultado, un cuerpo normativo y de sub-reglas jurisprudenciales que sigue en el centro del debate, pues aun no han logrado los objetivos esperados.

Han sido muchas las críticas que se han suscitado por parte de algunos congresistas y agremiaciones laborales en referencia a esta norma, Una de ellas es la concerniente a la favorabilidad que se ha presentado con estos cambios a los empresarios ya que la reducción de las importaciones y la reducción de impuestos a las rentas a las empresas que contraten trabajadores adicionales ha generado un crecimiento de la economía que es inversamente proporcional a la demanda de puestos de trabajos y la disminución de la calidad de trabajo.

Cuando el bajo dinamismo del empleo se imputa a los excesivos costos e inflexibilidades laborales, las políticas se relacionan con el incremento de la productividad laboral, con la flexibilización y con reducciones de los costos laborales. Las dos últimas han caracterizado la política dominante desde 1978, lo que ha implicado un enorme sacrificio para la clase trabajadora. Vale mencionar las medidas que sustituyeron la vinculación directa por formas flexibles de contratación, que produjeron el aumento del subempleo y la inestabilidad laboral, o las propuestas recientes de eliminar las cargas parafiscales, con el objetivo de que la demanda laboral no se afecte por altos impuestos a la nómina.

Otras explicaciones atribuyen los desajustes laborales a desencuentros estructurales y friccionales entre la oferta y la demanda de trabajo. En estos casos las políticas se dirigen, de un lado, a la creación de capital humano acorde con la

demanda y, del otro, a mejorar los sistemas y la transparencia de la información laboral.

Es menester que como estudiantes y profesionales se tenga un conocimiento más claro de lo que ha significado la reforma laboral a nuestra vida, pero no sólo los cambios que esta trajo consigo sino, que reconozcamos los componentes que integran esta reforma, tales como el sistema de protección social, cajas de compensación familiar, el fomento al empleo y el contrato de aprendizaje que también fueron modificados y estos a su vez trajeron cambios a aquellas personas que lo integran.

Cuando se habla de desempleo, se hace referencia a desocupación o paro, en otras palabras, a la ausencia de empleo u ocupación.²

Para que una población se considere desempleada debe cumplir con un factor básico que la caracterice y es que no encuentre quien la emplee pese a tener la edad, deseo y disposición para trabajar.³ Cuando una población tiene la edad adecuada para acceder a un empleo, se conoce bajo el término de “población activa”.

4.1.2 Causas del Desempleo. El desempleo puede presentarse de acuerdo a variadas causas, tales como se exponen a continuación:

- Cuando existe un descenso temporal que experimenta el crecimiento económico caracterizado por la disminución de la demanda, de la inversión y de la

² A. Fiorito y Gustavo Murga(2006) "Keynes y sus interpretaciones II Teoría general del empleo, el interés y el dinero; John Maynard Keynes (Resumen)

³ <http://es.wikipedia.org/wiki/Desempleo>

productividad y por el aumento de la inflación. La actividad económica tiene un comportamiento cíclico, de forma que los períodos de auge en la economía van seguidos de una recesión o desaceleración del crecimiento. En el momento que se da una situación en la que el número de personas que demanda empleo sobrepasa las ofertas de trabajo existentes, debido a que los elevados salarios reales atraen a un mayor número de desempleados a buscar trabajo e imposibilitan a las empresas a ofrecer más empleo.

- Cuando se dan cambios en la estructura de la economía, como aumentos de la demanda de mano de obra en unas industrias y disminuciones en otras, que impide que la oferta de empleo se ajuste a la velocidad que debería.
- Cuando se da el progreso tecnológico, aunque en realidad el progreso es algo positivo y hace que la vida sea más llevadera, pero si cada año se produce la misma cantidad de bienes con menos personas, en muy pocos años muchísimo menos horas de trabajo serán necesarias para producir todos los bienes que se podrían necesitar. ⁴

Se habla de la existencia de dos clases de empleos, por buscar una clasificación general, uno es el desempleo abierto y otro el oculto. El primero, obedece a aquella población activa la cual no tiene empleo actualmente, se encuentra disponible para empezar a trabajar, y ha estado en búsqueda de trabajo durante el último mes; el empleo oculto obedece a la población activa, bajo las mismas características del caso anterior, pero que no ha hecho diligencias para buscar trabajo en el último mes, pero sí en los últimos doce meses y tiene una razón válida para haber dejado de buscarlo.⁵

⁴ HANSEN, ALVIN (1957). Guía de Keynes: 59. México: Fondo de Cultura Económica. Documento "Desempleo- causas y soluciones". <http://www.intelligent-systems.com.ar/intsynt/unemploySp.htm>

⁵ http://www.colombialink.com/01_INDEX/index_finanzas/28_desempleo.html

Dependiendo de las causas que originan el desempleo, éste puede clasificarse como:

- Desempleo Cíclico: se considera como el tipo de desempleo más nocivo, ocurre en condiciones en que la demanda agregada disminuye, exactamente en la fase recesiva del ciclo económico. En este caso, la disminución en la demanda de trabajo presiona los salarios hacia la baja hasta que llegan a un punto en que, finalmente, se reactivan las inversiones y la economía en general, por lo tanto el desempleo comienza a decrecer y es aquí donde se cierra el ciclo. ⁶
- Desempleo friccional o de búsqueda: se presenta cuando no existe información adecuada, amplia y generalizada sobre las ofertas de trabajo existentes. Obedece, por lo tanto, a una situación claramente transitoria y cada vez más rara puesto que ya los medios de comunicación cuentan con muchos avances. Este tipo de desempleo aparece aún cuando la cantidad de ofertas de trabajo sea proporcional al número de personas dispuestas a trabajar, ya que ninguna de las dos partes, durante este tiempo, ha encontrado el personal o la colocación que satisfaga completamente sus necesidades.

Un aspecto que determina la duración del empleo friccional surge cuando la persona desempleada evalúa los posibles beneficios de una búsqueda más larga contrastándolos con el aumento en los costos que ella representaría y así determina el tiempo medio de búsqueda y, por lo tanto, dará origen a un mayor o menor desempleo friccional.

- El desempleo de precaución o especulativo: se produce cuando una persona no acepta algunos trabajos que se le presentan porque espera conseguir otro mejor y decide esperar un tiempo determinado.

⁶ Documento "El Desempleo"
http://www.colombialink.com/01_INDEX/index_finanzas/28_desempleo.html

- Desempleo estacional: técnicamente se define como aquel que varía con las estaciones del año debido a fluctuaciones estacionales en la oferta o demanda de trabajo. Por otra parte, para referirse al que se produce por la demanda fluctuante que existe en ciertas actividades, Ejemplo de ello son actividades como la agricultura o el turismo, pues tienen períodos de tiempo donde aumenta la necesidad de emplear, tal es el caso de tiempo de cosecha de algunos productos y temporada de vacaciones y obviamente tienen otros períodos en los cuales descende esta necesidad, produciendo el desempleo.
- Desempleo estructural: corresponde técnicamente a un desajuste entre oferta y demanda de trabajadores, en este tipo de desempleo, la característica de la oferta suele ser distinta a la característica de la demanda lo que hace probable que un porcentaje de la población no pueda encontrar empleo de manera sostenida. Por lo anterior, los economistas ligados al Estado no pueden admitir que un país esté bajo este tipo de desempleo pues se trata de una situación grave para una población asalariada de un punto o sector determinado. Además, en un contexto de libre mercado, se suma a la crisis de las masas asalariadas la de las medianas y pequeñas empresas que no logran adaptar su respuesta a las crisis cíclicas del sistema capitalista en la que sólo los grandes conglomerados empresariales- holdings- pueden funcionar.
- Desempleo tecnológico: Se produce cuando surgen cambios en la tecnología, especialmente cuando se dan innovaciones. Se puede mirar desde dos perspectivas, una cuando se introducen estas nuevas tecnologías en las empresas y los trabajadores actuales no están capacitados para cumplir con las labores y ser útiles, ni tampoco se pueden acomodar a la nueva tecnología por lo tanto son despedidos; la segunda perspectiva, obedece a la condición coyuntural en la que no existen personas desempleadas que cumplan con las condiciones que requiere la utilización de tales tecnologías.

- Desempleo legal o institucional: Se presenta cuando las instituciones y autoridades de un país toman decisiones que no estimulan la contratación de empleados, la búsqueda de trabajo, o que limitan esta contratación. Se da el caso cuando se fija un salario mínimo que impide que se ofrezcan colocaciones a un nivel inferior a éste, con lo que no es posible el descenso de los salarios reales y se dificulta el crecimiento de la demanda de trabajo; del mismo modo opera la fijación de salarios diferenciales para diversas categorías de trabajadores y cualquier limitación al desplazamiento de la mano de obra, ya sea geográfica o según ramas de actividad.

Por último, se ha comprobado que el propio seguro de desempleo, cuando ofrece compensaciones tan altas o tan largas que desestimulan la búsqueda de trabajo, aumenta el desempleo global de un país, y lo mismo sucede cuando se establecen subsidios directos a sectores pobres de la población que estarían, de otro modo, dispuestos a conseguir un puesto. En estos casos las personas reciben un ingreso que, aunque menor que el salario, se ofrece sin la contraprestación de su trabajo; la relación coste/beneficio se altera así de modo sustancial, por lo que se reduce notablemente la oferta de trabajo.⁷

4.1.3 Consecuencias del Desempleo. En una cultura que se enorgullece de la bandera de los *derechos humanos*, la carencia estructural de empleo es no sólo un asunto de los desempleados, sino también una señal de alerta para el estado de derecho, un reflejo de las tensiones, contradicciones, conflictos y transformaciones que inquietan las sociedades industriales contemporáneas. Entrando en materia de las consecuencias del desempleo, se puede decir que éste produce un costo tanto económico como social.

Para hablar sobre el impacto social del desempleo se puede argumentar que, según muchos autores, para el ciudadano medio actual, el trabajo constituye un

⁷ Hansen, Alvin (1957). Guía de Keynes: 59. México: Fondo de Cultura Económica. Documento “El Desempleo” http://www.colombialink.com/01_INDEX/index_finanzas/28_desempleo.html

valor de primer orden, la profesión su seña de identidad y el empleo retribuido el factor aglutinante de sus creencias, actitudes y opciones fundamentales. La consciencia del problema del desempleo no es, de hecho, tan nueva: hasta el siglo XIX, el fenómeno del *paro* aparece disfrazado junto a la pobreza. Según Garraty (1978) el paro es como una terrible calamidad de naturaleza específica. Su compatriota Durkheim (1893,1897) refuerza esa tesis en su sociología de la *división del trabajo anómica*. Ya a principios del presente siglo el inglés Beveridge (1909) publica su clásico estudio sobre el desempleo: *un problema de la industria*. Pero es en los últimos decenios que parece haber calado más hondo en la consciencia colectiva el hecho de que el trabajo integra y el desempleo segrega, de que el ejercicio laboral normaliza, desarrolla y legitima, mientras el desempleo frena y aparca al desempleado en la excedencia social.

Es evidente que el aumento del desempleo provoca una disminución de los ingresos de las familias, por lo que éstas tienen que reducir su nivel de vida. Las consecuencias de este hecho no son sólo económicas,⁸ sino también sociales, y se agravan por el hecho de que el paro suele afectar con mayor intensidad a los sectores más débiles de la sociedad. En numerosas ocasiones, el pensamiento económico dominante cita a la inflación como el principal enemigo de las clases humildes, pero, si bien es cierto que el aumento de precios es especialmente negativo para las familias con menores ingresos, son mucho peores los efectos que tienen sobre ellos la falta de un empleo o la precariedad laboral.

Para continuar mirando un poco la parte psicológica del efecto del desempleo, se argumenta que Eisenberg y Lazarsfeld (1938) destacan las reacciones de carácter depresivo como uno de los efectos principales provocados por el desempleo sobre personalidad. De igual forma, Feather (1982), en una investigación sobre 650 estudiantes acerca de sus creencias y atribuciones sobre las causas del

⁸ RODRÍGUEZ Juan – ATTAC Mallorca Las desastrosas consecuencias del desempleo. Hacia el III Foro Social de Mallorca. La crisis económica mundial: una oportunidad histórica de transformación. www.forumsocialdemallorca.org/spip.php?rubrique12

desempleo, encuentra una asociación positiva entre falta de motivación por encontrar empleo y déficit depresivos.

La contracción de la demanda tiene efectos negativos sobre el PIB y provoca una especie de “efectos de segunda ronda” contribuyendo a un mayor aumento del desempleo.

Por último, el desempleo supone un despilfarro de recursos; tasas elevadas suponen una pésima optimización de los mismos. Siendo el factor humano uno de los factores que influyen en la producción, resulta totalmente antieconómico mantener un stock de capital humano sin uso tan elevado. A nadie se le ocurriría, por ejemplo, mantener un porcentaje de capital sin utilizar y sin embargo para algunos parece ser que el factor humano tiene menos importancia.

4.1.4 Indicadores del Desempleo. El desempleo se mide por las siguientes tasas:

Tasa de desempleo, o tasa de desocupación: se calcula como el cociente entre la población desempleada y la población económicamente activa.

Tasa natural de desempleo: es la tasa de desempleo que determina la estructura presente de una economía. Dicho en otros términos, la tasa natural incluye el desempleo friccional y estructural, e implica un nivel que no puede ser reducido por un aumento de la demanda agregada. Más allá de este punto los intentos por reducir el desempleo -ya sea mediante incrementos en el gasto público o a través de otras medidas institucionales- producirán inevitablemente inflación.⁹

La tasa natural de desempleo puede sufrir oscilaciones de acuerdo al comportamiento a corto plazo de la oferta y la demanda de trabajo, pero es mayor, en general, en la medida en que el mercado presenta más imperfecciones. La afectan considerablemente los subsidios para el desempleo y otros programas de seguridad social, la fijación de salarios mínimos y las ventajas que obtengan los

⁹ CARDOZO, E. y E. Faletto: Dependencia y desarrollo en América Latina, Siglo XXI, Buenos Aires, 1990.

trabajadores sindicalizados cuando ellos representan un sector de importancia en la población ocupada total. Su valor, según estimaciones que siempre son bastante imprecisas, suele oscilar entre un 2 y un 5%.¹⁰

4.1.5 El Desempleo visto como un Fenómeno Mundial

El conjunto de la clase obrera, en todos los países, todos los sectores, todas las empresas, viven hoy con esta inquietud obsesiva: ¿Cómo escapar a la amenaza del desempleo? ¿Qué futuro reserva la sociedad actual a nuestros hijos? ¿Qué se puede hacer para salir de esta situación?. Indiscutiblemente, al ser ésta una relevante preocupación, se convierte en un fenómeno que está afectando al mundo entero.

4.1.5.1 Bases Teóricas. El Autor Diego Guerrero, escritor del libro Economía no Liberal, aborda el tema del fenómeno del desempleo y argumenta sus opiniones al respecto, hace referencia a las que él considera sus tres posiciones teórico-políticas, primero habla del diagnóstico de cada una de ellas, los cuales se pueden resumir de la siguiente manera:

4.1.5.1.1 Diagnóstico de posición Neoclásica: El desempleo se origina en el mercado de trabajo al ser éste un mercado menos eficiente que el resto, debido a que en él interfieren fuerzas de mucho peso que dan como resultado la creación de un salario elevado. Al tratarse de un salario superior al de equilibrio, el cual automáticamente vaciaría el mercado y lo llevaría al pleno empleo, se genera un exceso de oferta que en cualquier mercado normal provocaría la sobrecompetencia de los oferentes y haría bajar el precio. Pero, dado que en el mercado de trabajo se produce la doble interferencia del Estado (con sus leyes, su Seguridad Social, su legislación tuitiva en lo laboral, sus salarios mínimos, etc.) y de los sindicatos, que se enfrentan a las empresas y contribuyen a eliminar la eficiencia de una relación individual entre obrero y patrón, a fijar un precio de

¹⁰ CAMPOS RÍOS, G.: «Implicaciones económicas del concepto de empleabilidad» en Revista Aportes N° 23, Universidad Autónoma de Puebla, México, 2003.

monopolio, es decir, un salario más elevado y una cantidad de empleo inferior a la que obtendrían los mercados perfectos.

- Diagnostico de posición Keynesiana (liberal social-demócrata): El desempleo no es un problema que surge en el mercado de trabajo, sino que se refleja en éste como un resultado secundario de un problema más general que tiene su origen en el periodo de vacas flacas por el que pasan los mercados de bienes y servicios del conjunto de la economía.

Lo que ocurre de hecho, según esta interpretación, es que hay una insuficiencia de demanda agregada para absorber la creciente oferta que ponen en él las empresas del sistema. Esto tiene origen, a su vez, en un estado de ánimo poco optimista, o incluso depresivo, que presenta en algunos momentos el capitalismo, donde la inversión privada se convierte en una variable delicada y cambiante.

Si los empresarios como clase consideran más prudente abstenerse por el momento, y esperar tiempos mejores y más seguros para invertir, este frenazo repercute sobre la demanda de trabajo, haciendo que el mercado se afecte y obviamente se genere desempleo.

Diagnóstico de la posición Marxista: Hace referencia a la teoría laboral del valor y sigue el esquema metódico iniciado por Marx: “construir una teoría económica alternativa sobre la base de mostrar cómo la Economía convencional, con sus afanes imperialistas, puede reducirse y a la vez transformarse, mediante la crítica y la superación teórica por metabolización, en una trama más del tejido de una ciencia social con pretensiones realistas, donde política, sociología, filosofía y economía sean una y la misma cosa”

Esta base es la teoría del valor-trabajo, o teoría laboral valor, y su aplicación al mercado de fuerza de trabajo nos lleva al siguiente diagnóstico del desempleo. La oferta de fuerza de trabajo por parte de los trabajadores es de la magnitud que determinan las condiciones sociales que fijan una determinada extensión de la

población activa. El precio estable de esta mercancía se determina por el coste de subsistencia socialmente dado, es decir, por las condiciones normales de reproducción de la cesta de bienes y servicios habitual que entran en el consumo necesario para subsistencia del asalariado.

4.1.6 Datos Estadísticos. Algunas cifras que pueden resultar representativas a este estudio, las cuales han sido tomadas de una publicación en la página de la corriente comunista internacional, son los siguientes agrupados de acuerdo a regiones y países:

- Los EEUU: a principios de 2008, la tasa oficial de desempleo era de 5%, mientras la tasa real alcanzaba 13,1%. En la economía americana que perdía 2,6 millones de empleos en 2008, la tasa oficial alcanzó 7,2% en diciembre, lo que representa más de 11 millones de desempleados contabilizados. ¹¹
- Japón: se contaban a finales de septiembre 2,71 millones de desempleados, lo que representa 0,7% más en un año.
- Zona Euro: la tasa de desempleo aumentará alrededor tres puntos, pasando de 7,5% en 2008 a 9,3% en 2009 y a 10,2% en 2010.
- Alemania: la tasa de desempleo progresó en el mes de diciembre, a 7,4%, y podría alcanzar 8,1% en 2010. La primera economía europea contaba con 3,1 millones de desempleados en diciembre, y podría contar entre 200 a 400 mil en un año.
- El Reino Unido: el número de desempleados alcanzaba 1,8 millones de personas al final de 2008. 600 mil personas podrían perder su empleo este año; ¡la barrera de los 3 millones de desempleados debería cruzarse de aquí a 2010! La tasa de desempleo (según previsiones de la OIT) luego de un 6%; tendrá un aumento del 8,5 % para 2009. ¹²
- Francia: a finales de 2007, el número oficial de desempleados era inferior a 2 millones o sea menos de 7% de la población activa. Pero el número real superaba

¹¹ Diario económico Les Echos. La pandemia mundial del desempleo Submitted by RevolucionMundial on Marzo 2, 2009 - 12:38am.

¹² Ibid.

entonces los 5,4 millones o sea más de 19% de la población económicamente activa. En noviembre de 2008, se contaban oficialmente a 2 068 500 desempleados, lo que representa una tasa de desempleo de 7,3%, aumentando a 8,5% en un año. Debería alcanzar 9,8% en 2009 y 10,6 % en 2010.

- Italia: la tasa de desempleo era de 6,7% a finales de 2008, llegaría a 8,7% en 2010. El número de desempleados era de 1.679.000 a finales de septiembre.
- España: la tasa de desempleo aumentó mucho en el cuarto trimestre de 2008, estableciéndose en 13,9%, y alcanzaría 15,9% en 2009 y 18,7% en 2010. ¡España cuenta ya con más de 3,2 millones de desempleados, una cifra que prácticamente duplicó en menos de dos años!
- A escala mundial: "Las estimaciones preliminares de la OIT son que el desempleo mundial podría aumentar en 20 millones llegando a más de 210 millones de desempleados en 2009" (Juan Somavia, Director General de la OIT, en el Consejo de Jefes del Secretariado de la ONU en Nueva York en octubre de 2008).

4.1.6 Desempleo desde el punto de Vista del Mercado Laboral Mundial. El desempleo es considerado como una problemática económica y social que afecta a todo el mercado laboral mundial.

Según lo que hasta el momento se ha desarrollado en este estudio, se obtiene información que hace referencia al punto de vista económico del desempleo, especialmente cuando se trataron sus causas y las posiciones teóricas del mismo.

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico, el desempleo ha sido definido por la Conferencia de Estadígrafos del Trabajo de 1954 estableciendo condiciones o requisitos para que una persona se encuentre en dicha situación de desempleado son las siguientes:

- Encontrarse sin empleo.
- Estar disponible para trabajar (como asalariado o como independiente).
- Estar buscando un empleo asalariado.

Por su parte, la OIT (Organización Internacional del Trabajo) se ha ocupado del tema, considerando que toda persona para que sea considerada como desempleada debe reunir determinados requisitos, tales como:

- En el caso que el contrato del trabajador haya expirado el plazo pactado .
- En el caso que hayan personas sin empleo.
- En el caso de que el trabajador se haya suspendido temporalmente o en forma indefinida por el empleador. ¹³

A continuación se examinarán las acciones o demás aspectos relacionados con el desempleo en algunas de las zonas geográficas del mundo:

El desempleo en la Unión Europea – el Fondo Social Europeo.

En la Unión Europea (UE) surge el Fondo Social Europeo (FSE) a fin de contribuir a la incorporación o reincorporación de personas al mercado de trabajo; una de las finalidades perseguidas por el Fondo Social Europeo es luchar y combatir contra el desempleo facultando el acceso al mundo laboral fomentando la igualdad de oportunidades en el mercado laboral, desarrollando las competencias, aptitudes y calificaciones profesionales y ayudando a la creación de nuevos puestos de trabajo.¹⁴

El Fondo Social Europeo es una parte integrante de la política de cohesión económica, social europea contribuyendo a equilibrar las diferencias entre las personas y regiones más ricas y las menos desarrolladas de la Unión.

Además, el Fondo Social Europeo interviene en los 15 estados miembros de la Unión Europea; el mismo sirve de instrumento de la UE para el desarrollo de los recursos humanos y la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo en dicha unión.

¹³ Andrea Fabiana Mac Donald.” El fenómeno del Desempleo en el Mercado Laboral Mundial.”, Argentina 2006

¹⁴ Ídem

El desempleo en los países asiáticos:

El continente asiático padeció de la crisis financiera a partir del año 1998; frente a ello, la OIT proyectó un modelo de desarrollo de orientación social, que introdujo la creación de un “seguro de desempleo”.

Sin embargo, se necesitaron soluciones más profundas además de la implementación de dicho seguro, así lo manifestaba EDDY LEE, economista de la OIT, diciendo que “las soluciones necesitarán de un extraordinario grado de flexibilidad de los actores nacionales e internacionales a la hora de definir políticas entre las que se incluyen el aumento del gasto social y aliviar los aspectos más negativos de la crisis”.

Frente a este panorama preocupante, la OIT implementa el seguro de desempleo como una solución posible a la crisis asiática. Una de las ventajas que proporciona dicho seguro es un mayor desenvolvimiento del proceso de reestructuración industrial. Respecto a los costos económicos, la OIT consideró que los programas de seguro de desempleo suelen autofinanciarse con las contribuciones de los trabajadores y de los empleadores.¹⁵

El desempleo en América Latina.

Los efectos del desempleo en América Latina, se produjeron a partir del fenómeno de la flexibilización laboral producto de la globalización de la década de los 90, haciéndose sentir el mismo, a partir del año 2001 y 2002, período en el cual, el crecimiento económico cayó en un 0,6 % en el 2001.¹⁶

O sea, el mercado laboral latinoamericano comienza a sufrir los costos sociales y económicos de dicho fenómeno, apareciendo nuevas modalidades contractuales, el empleo informal, menores coberturas sociales, mayor desprotección del

¹⁵ Ídem

¹⁶ Ídem

trabajador en caso de accidentes, proporcionando a los empleadores mayores ventajas, conduciendo a una situación de precariedad en dicho mercado.

4.1.7 La actualidad del fenómeno del desempleo. Según el último informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el desempleo en el mundo podría aumentar en 2009 entre 18 y 30 millones de personas y si la situación continúa deteriorándose, esta cifra podría superar los 50 millones. Este mismo informe sostiene que, de producirse este último escenario, cerca de 200 millones de trabajadores, en especial en las economías en desarrollo, podrían pasar a integrar las filas de la pobreza extrema.

Realmente, resulta una situación alarmante, pero lastimosamente es algo real. El mundo se enfrenta "a una gran crisis . Muchos gobiernos son conscientes de la situación y están tomando medidas, pero es necesario emprender acciones más enérgicas y coordinadas para evitar una recesión social mundial. La reducción de la pobreza está en retroceso y las clases medias a nivel global se están debilitando. Las consecuencias políticas y de seguridad son de proporciones gigantescas"

Yéndose un poco más lejos, La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) advirtió que hasta 25 millones de personas más perderán su empleo durante el próximo año y que esta crisis podría acabar en el año 2011. Igualmente, la OCDE destacó en su reporte que la recesión global sería tan "seria", que incluso podría llegar a ser más severa que la que el mundo vivió a principios de la década de los años 80 y se acompañaría de un gran desempleo.

Por otro lado, para el año 2010, el Fondo Monetario Internacional (FMI) sólo se atreve a vaticinar una "recuperación gradual", que situaría el crecimiento en 3%, y eso "con la ayuda de continuos esfuerzos por aliviar las tensiones crediticias y de la adopción de políticas fiscales y monetarias expansivas", de esta forma, afirma,

que la cooperación internacional será crucial para diseñar e implementar estas políticas.

Según este mismo informe, Estados Unidos sufrirá un crecimiento negativo del -1,6% en 2009 y América latina escapará por poco a la recesión mundial al crecerá un 1,1% en 2009. Por otro lado, La economía de la zona euro sufrirá un crecimiento negativo de 2% en 2009, en lugar del -1,5% previsto en noviembre de 2008.

4.1.8 Desempleo en Colombia. Situación del desempleo desde 1990 hasta 2005. Desde hace aproximadamente 15 años antes del 2005, la economía colombiana había experimentado un proceso de paulatina desindustrialización. Las consecuencias del precario desempeño del aparato productivo se habían hechos evidentes tanto en los niveles de ocupación como en la calidad de la misma. El creciente desempleo terminó por traducirse en una merma significativa de los ingresos y por ende del consumo y la calidad de vida de una buena parte de colombianos. La tasa de desempleo en Colombia tuvo un repunte importante entre 1998 y 2000, cuyo valor osciló entre el 15.6% y 19.5%, respectivamente. No obstante, dos indicadores dan cuenta que a pesar de la generación de empleo, éste no se aparejó con una mejor calidad. A pesar de la disminución que el nivel de desempleo se presentó desde el año 2001 hasta el 2005, en este último año llegó al 12% (abril-2005), la calidad del empleo (medida con indicadores aproximados como empleo informal y el subempleo) no había tenido desde el año 2000 una mejora sustancial. Al contrario, los índices de informalidad y subempleo habían tenido un comportamiento creciente. Lo cual puede dar un indicio sobre la precariedad en el tipo de empleo que hasta el año 2005 generó la economía colombiana.¹⁷

¹⁷ Suárez Briceño, Alix *Tesis: Maestría en Ciencia Política, 2005*
12 Ídem

Aparentemente la lucha nacional contra el desempleo dio frutos durante los años desde 2003 hasta 2005, si se tiene en cuenta que en el año 2005, existían menos desocupados que en el 2001. Inclusive el sector rural no había escapado al drama del desempleo, el indicador de desocupación en el campo se duplicó en cuestión de cinco años, pasó del 5% en 1995 a cerca del 10% en 2000. Esto puede ser una situación explicativa también de la contracción que sufrió el agro a mediados de la década (Véase gráficos 1 y 2) ¹⁸

Gráfico 1

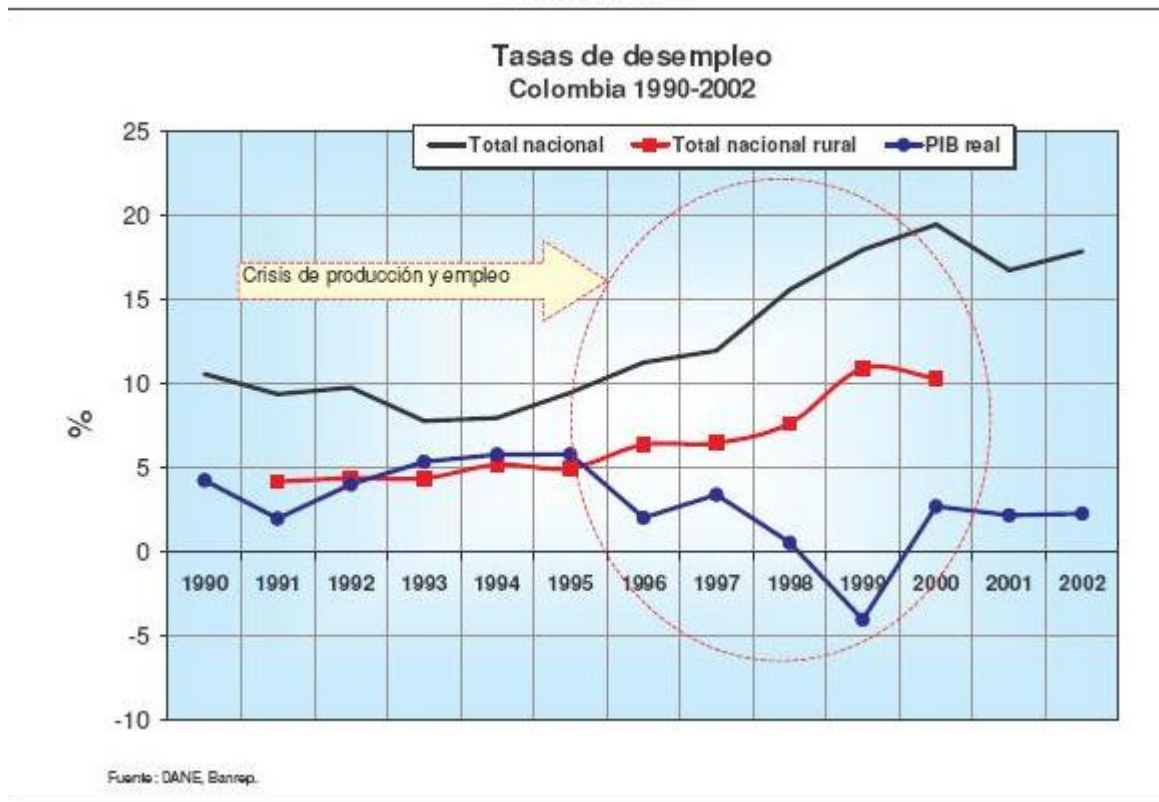
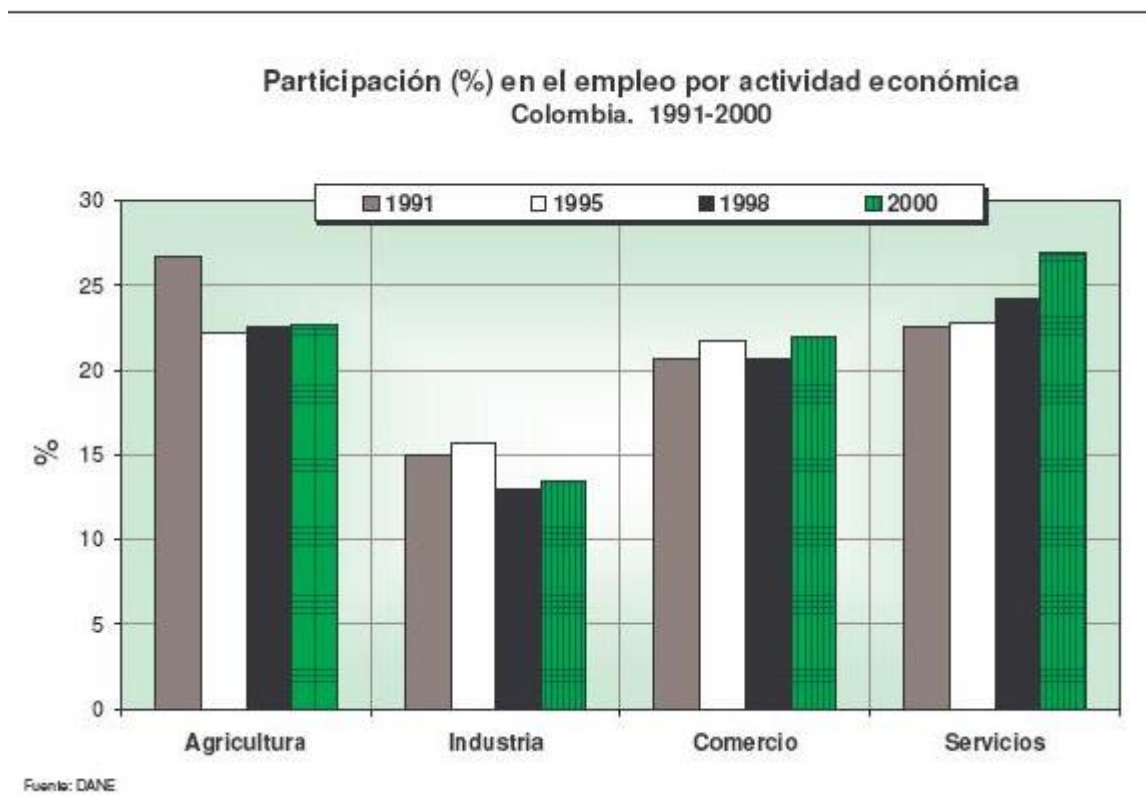


Gráfico 2.



Desempleo Año 2006 ¹⁹

Al 11.8% se registró durante el 2006, la tasa nacional de desempleo, según un informe del Dane emitido en esa fecha un año atrás había sido del 10,4%

El subempleo, asociado a la informalidad laboral, también se incrementó. Pasó del 31,2 del año anterior, al 35,7 por ciento. Según cifras del Dane, en ese año se perdieron un millón 181 mil fuentes de trabajo.

Al concluir el 2006, el país contaba con dos millones 352 mil desocupados, siete millones 132 mil sub-empleados y 17 millones 605 mil ocupados.

¹⁹ Fuente: Artículo "En el 2006 se incrementó el desempleo en Colombia", enero 2007. Caracol radio. <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=385573>

En las trece principales ciudades colombianas también subió el desempleo. Pasó del 12,2 al 12,8 por ciento, señaló el Dane.

Desempleo en Año 2007²⁰

La cifra es menor en 1,9 puntos porcentuales frente a la registrada en igual periodo de 2006, cuando se ubicó en 11,8%. En las trece principales áreas, la tasa de desempleo fue 10,3% (en diciembre de 2006 se situó en 12,8%). En el período Enero 2007 – Diciembre 2007, la tasa de desempleo promedio fue 11,1%. La tasa de desempleo de los jefes de hogar fue de de 5,1% en promedio en el año 2007.

Con una tasa de desempleo a nivel nacional del 9,9 por ciento concluyó diciembre del año 2007, de acuerdo con el informe presentado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Dane).

El número de ocupados, según el informe del organismo estadístico, se incrementó en 900 mil personas y la población económicamente activa registró un incremento de 2,9 por ciento, equivalente a 587 mil personas.

Desempleo Año 2008²¹

El desempleo en Colombia creció en el último trimestre de 2008 en 0.7 por ciento respecto al 2007, y se ubicó al concluir el año en 10.5 por ciento, informó el Departamento Nacional de Estadísticas (Dane).

Un reporte de la entidad estatal señaló que con el ascenso en la tasa de desocupación, Colombia tenía al cierre de 2008, dos millones 99 mil desempleados, con mayor impacto en los núcleos urbanos, incluida la capital.

²⁰ ²⁰ Fuente: Artículo “Desempleo en Colombia bajó a 9.9% en diciembre 2007”, enero 2008. <http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/enero/31/12312008.html>

²¹ Fuente: Artículo “Concluyó desempleo en Colombia 2008 en 10.5% por crisis mundial”, 30enero 2009. <http://mx.noticias.hispavista.com/negocios/>

4.2 MARCO CONCEPTUAL

4.2. DEFINIICON DE TERMINOS BASICOS

Protección Social:

El sistema de Protección social se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente la de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y el trabajo.

Protección Familiar:

Está conformada por el subsidio familiar, que es aquella compensación en dinero, que busca primordialmente ayudar al trabajador con el cuidado de su familia, pero únicamente dentro del núcleo familiar de ingresos bajos, vistos de manera conjunta con los de su cónyuge, pues ya no se toman en cuenta únicamente los ingresos del trabajador beneficiario.

Cajas de Compensación:

Son aquellas entidades que sirven como herramienta fundamental en la protección y mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores con menos ingresos económicos, para el desarrollo de la política social.

Fomento al Empleo:

Es uno de los objetivos generados por la ley 789 de 2002 por medio del cual urge dinamizar la vida laboral de los colombianos y está orientada hacia el impulso de

las industrias, mediante la reducción de cargas laborales como mecanismo para generar mayor empleo.

Contrato de Aprendizaje:

Es una forma especial dentro del Derecho Laboral, mediante la cual una persona natural desarrolla formación teórica práctica en una entidad autorizada, a cambio de que una empresa patrocinadora proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa requerida en el oficio actividad u ocupación y esto le implique desempeño dentro del manejo administrativo, operativo comercial o financiero propios del giro ordinario de las actividades de la empresa por cualquier tiempo determinado no superior a dos (2) años y por esto reciba un apoyo de sostenimiento mensual, el cual en ningún caso constituye salario.

4.3 MARCO HISTORICO

La creación del Sistema de Protección Social fue promovida por la OIT y el Banco Mundial con el propósito de ampliar los beneficios y la protección no solo a los trabajadores si no a la población más vulnerable en situaciones críticas, junto con políticas de riesgo durante todo el ciclo de vida de las personas.

La crisis del sistema de Seguridad Social en Colombia se empezó a notar, hacia 1999 se experimentó la recesión más severa de los últimos 70 años, por lo cual se hizo evidente la necesidad de realizar cambios estructurales en el sistema. En el

documento Compes 3144 de diciembre de 2001 se desarrolló el Sistema Social de Riesgo para fortalecer los programas sociales del Estado.

El estado colombiano en busca de mejorar las condiciones de empleo de los colombianos ha creado una serie de cambios a nivel laboral, dentro de los dos últimos tenemos la reforma de la ley 50 de 1990 y la ley 789 de 2002, las cuales han suscitado insatisfacciones a la clase trabajadora ya que estos se han visto afectados y han considerado que sus condiciones laborales han desmejorado y que por el contrario el gobierno, el sector empresarial e industrial han sido los más beneficiados.

4.4 MARCO GEOGRAFICO

El desarrollo de se encuentra basado en la en las reformas y modificaciones a nivel laboral que de una u otra manera han afectado a un cierto grupo de trabajadores y más aun se estará ubicándolos en el Territorio colombiano ya que esta ley es de orden general.

4.5 MARCO LEGAL

La Reforma Laboral a la que se hace referencia se encuentra regulada en el Código Sustantivo del Trabajo, por medio de la ley 789 de 27 de diciembre de 2002 por el cual se reforma el sistema de protección social, el decreto 827 del 2003 en el que se establece la administración y gestión del fondo para el fomento del empleo y protección al desempleo, el decreto No 933 del 2003 que toma el contrato de Aprendizaje.

5. METODO DE INVESTIGACION

5.1 MÉTODO INDUCTIVO

La presente investigación tomó éste método, observando las causas y consecuencias que la ley 789 de 2002 estipuló a la legislación colombiana para incentivar a la disminución al desempleo; es de utilidad en el desarrollo de este trabajo para observar la situación que se generó por esta norma en materia laboral y poder encontrar una posible solución jurídica.

5.2 TIPO DE INVESTIGACION

La investigación cualitativa o metodología cualitativa es un método de investigación usado principalmente en las ciencias sociales que se basa en cortes metodológicos basados en principios teóricos tales como la fenomenología, hermenéutica, la interacción social empleando métodos de recolección de datos que son no cuantitativos, con el propósito de explorar las relaciones sociales y describir la realidad tal como la experimentan los correspondientes.

La investigación cualitativa requiere un profundo entendimiento del comportamiento humano y las razones que lo gobiernan. A diferencia de la investigación cuantitativa, la investigación cualitativa busca explicar las razones de los diferentes aspectos de tal comportamiento. En otras palabras, investiga el por qué y el cómo se tomó una decisión, en contraste con la investigación cuantitativa la cual busca responder preguntas tales como cuál, dónde, cuándo. La investigación cualitativa se basa en la toma de muestras pequeñas, esto es la observación de grupos de población reducidos, como salas de clase, etc.

5.3 FUENTES

Las fuentes que servirán de provecho en este estudio de investigación son:

Fuentes primarias: permitiéndonos obtener información directamente de la realidad de este problema por medio de datos recopilados tanto de forma escrita, haciendo investigaciones realizadas en Internet y en libros especializados en el tema tomados como base de consulta bibliográfica.

6. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

6.1 SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Los dos pilares del Sistema de Protección Social en Colombia los constituyen el aseguramiento y la asistencia social, ambos contribuyen positivamente en el mercado laboral.

Al hablar de Aseguramiento se hace alusión a una versión actualizada y extendida de la seguridad social, en la cual no sólo se piensa en función de quienes tienen contrato de trabajo formal, sino de toda la población. Además como una estrategia más completa del aseguramiento se obtiene que no sólo se centra en la provisión pública de seguros, si no en la prevención, superación y mitigación de los riesgos.

En las siguientes anotaciones, tomadas del Decreto 205 de 2003, se fundamenta la clave del aseguramiento en el Sistema de Protección Social, así:

“Definir, desarrollar y coordinar políticas en materia de trabajo, empleo, seguridad y protección social para el sector informal de la economía, el sector no dependiente y el sector rural, y promover la ampliación de la cobertura de la seguridad y la protección social en los mismos”

“Las políticas públicas del Sistema de la Protección Social se concretan mediante la identificación e implementación, de ser necesario, de estrategias de reducción, mitigación y superación de los riesgos...”

Es entonces cuando la seguridad social en Colombia garantiza la protección de cada persona afiliada y de su familia, frente a riesgos que puedan originar una caída de sus ingresos, en el presente, por ejemplo al presentarse una enfermedad o un accidente de trabajo, o de maternidad, que requiere que la madre esté un período de tiempo con su hijo, e incluso la pérdida del empleo; para el futuro, en la vejez, cuando la persona se pensiona; y en caso de muerte, la familia también está asegurada.

La cesantía es un ahorro que protege al afiliado por un período de desempleo.

La capacitación, la recreación y el subsidio familiar que recibe a través de su caja de compensación le sirven para mantener o mejorar su capacidad productiva, reparar a sus hijos, y así enfrentar mejor los cambios en el mercado laboral.

Desde el punto de vista del aseguramiento el sistema incluye a la población que recibe un subsidio para quedar asegurada y de esta forma afiliarse a la Ars, (administradora del régimen subsidiado - Pos subsidiado) y al régimen subsidiado de pensiones (Fondo de Solidaridad Pensional).

De todas formas, el objetivo del Sistema de protección social es el de garantizar que todos los colombianos y sus familias estén protegidos y atendidos. Sus políticas públicas están enfocadas a hacer que la seguridad social sea:

1. Para toda la población: atendiendo el principio de universalidad
2. Llegue a los más vulnerables: principio de solidaridad
3. Y la calidad de los servicios sea cada vez mejor: principio de eficiencia.²²

Se debe evaluar entonces si estos principios se cumplen realmente en la realidad actual.

Ahora bien, al abordar el segundo pilar el de la asistencia social, se pretende que el sistema provea un mínimo nivel de vida a aquellos que están insuficientemente dotados de capital humano y físico para enfrentar el mercado, tal es el caso de los pobres crónicos, niños sin infancia, ancianos no pensionados, discapacitados y desplazados. Desde este punto de vista, los programas de asistencia social en principio no hacen parte de la seguridad social; Sin embargo, sí pueden cumplir una función de aseguramiento.

²² “ABC del sistema de seguridad social, deberes y derechos” Programa de Apoyo a la Reforma de Salud (PARS), 2008

Así, los programas de Asistencia Social están dirigidos a la población que no tiene capacidad económica para pagar su cotización. El Estado desarrolla programas que le permitan satisfacer sus necesidades básicas, en particular, salud y alimentación mediante auxilios en dinero y subsidios en especie, y garantizar el acceso a la educación de los hijos y así mejorar su capacidad productiva.

Para luchar contra la pobreza se articulan dos estrategias: la formación de mejores capacidades productivas mediante la educación y la salud con la entrega de subsidios. La selección de estas familias y personas corresponde a los niveles 1 y 2 del Sisben (sistema de identificación de beneficiarios de subsidios del Estado).

La entrega de subsidios a la familias tiene como requisito que los hijos estén estudiando. De esta forma se evita profundizar el círculo vicioso de la pobreza. Para dar cumplimiento al principio de solidaridad, un punto (1%) de la cotización de los trabajadores que cotizan al Sistema de seguridad social se dedica al régimen subsidiado de salud.

El régimen subsidiado en salud es al mismo tiempo un subsidio entregado por el Estado (asistencia social) y la forma de participar del sistema de seguridad como ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos (seguridad social).

Al direccionar la información suministrada hasta el momento con la aparición de la Reforma Laboral, se concibió que hacía falta más protección frente al desempleo y por consiguiente se pretende que la Reforma Laboral aumente esta protección cumpliendo a cabalidad con un ideal de aseguramiento y asistencia social en el país y a su vez alcanzar tres objetivos: generar más empleo, aumentar el aseguramiento de los informales y proteger a quienes no encuentran empleo.²³

La Ley 789 de 2002, señala que “El objeto fundamental, en el área de las pensiones, es crear un sistema viable que garantice unos ingresos aceptables a los presentes y futuros pensionados.

²³ “El Sistema de Protección Social y la Ley 789”, Ministerio de la Protección Social República de Colombia, Medellín abril de 2005.

En salud, los programas están enfocados a permitir que los colombianos puedan acceder en condiciones de calidad y oportunidad, a los servicios básicos.

El sistema debe crear las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral y simultáneamente se socialicen los riesgos que implican los cambios económicos y sociales. Para esto, el sistema debe asegurar nuevas destrezas a sus ciudadanos para que puedan afrontar una economía dinámica según la demanda del nuevo mercado de trabajo bajo un panorama razonable de crecimiento económico.”²⁴

6.1.1 FINANCIACIÓN

El fin de un sistema de protección social es el bienestar de sus beneficiarios. Para lograr ese fin, cada sistema escoge mecanismos.

Las contribuciones parafiscales son el mecanismo de financiación de la seguridad social. Las Cajas de Compensación Familiar son actores para el logro del fin, no son un fin en sí mismas.

Los aportes con los que se financia la seguridad social en el país que se basa en el pago de cotizaciones. La Seguridad Social se financia con recursos fiscales y parafiscales.

Otro método de financiación es la para fiscalidad atípica, son los aportes de empleadores sobre sus nóminas en el 9%, con destino al Sistema de Subsidio Familiar, al SENA y al ICBF. Estos recursos financian prestaciones de la seguridad social: subsidios por personas a cargo y por desempleo. Adicionalmente, financian aseguramiento en el régimen subsidiado de salud.

Estos recursos financian la protección social: políticas de capacitación para el empleo, atención a niños, protección a trabajadores y a desempleados.

²⁴ Artículo 1, Ley 789 de 2002.

6.1.2 FINANCIACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.

Luego de superar el período de implementación de la Ley 100 existieron dificultades para financiar y dar continuidad a la cobertura, así como para sostener el valor de la prima o UPC. Existe un desequilibrio creciente entre recursos y necesidades, de suerte que si se toma como objetivo principal la cobertura, habrá que efectuar ajustes financieros. Si se privilegia la cuestión financiera, la cobertura se verá afectada y los niveles de exclusión y desigualdad aumentarán. La importancia del financiamiento recae en la necesidad de tener fondos disponibles para asegurar que todos los individuos tengan acceso efectivo a los servicios.

Según esto, existen dos modelos de Aseguramiento:

Aseguramiento Público: Donde el asegurador ejerce un monopolio en el financiamiento: recauda ingresos a través de impuestos y/o contribuciones obligatorias, y contrata la prestación de servicios con proveedores públicos o privados. Se aprovecha de economías a escala en la compra de servicios y evita costos de registro, facturación y recaudación.

El Seguro Privado de Salud: Donde los usuarios eligen el asegurador en el mercado, en el cual se cubre un grupo específico de riesgos a cambio del pago voluntario e individual de una prima. La dinámica se basa en ofrecer planes de bajos beneficios a personas de altos ingresos y con menos probabilidad de enfermar lo cual trae consigo el menor o nulo cubrimiento de enfermos crónicos, ancianos y pobres.

Se planteó una controversia en relación al modelo que adoptó Colombia. La Ley 10 de 1990 repartió competencias por niveles de atención, entregando el 1º a los municipios y el 2º y 3º a los departamentos. Se dijo que la Ley asignó al departamento importantes competencias de inspección, vigilancia y control sobre todo lo que hacen los municipios. Se mencionó el paripassu que hace referencia

al aporte del presupuesto nacional dirigido a la cuenta de solidaridad del Fosyga. Se enfatizó que en un escenario como el actual, donde el número de cotizantes del régimen contributivo se ha venido reduciendo, y por ésta vía los ingresos por punto de solidaridad, es de esperar que el aporte del gobierno tome la misma tendencia, y en última instancia afecte de manera negativa los ingresos de la cuenta de solidaridad y por tanto los recursos disponibles para afiliación. Se expusieron las fuentes de financiación del régimen subsidiado. La ley 100 definió las fuentes para financiar esta afiliación:

1. Recursos de la cuenta de solidaridad del Fosyga que tiene como ingresos:

Un punto de la cotización del régimen contributivo, de todos los que ganan más de 4 SMLV. Si no gana más de 4 SMLV no aporta al subsidiado.

- Aportes de las cajas de compensación familiar (CCF).
- Aportes del presupuesto nacional.
- Rendimientos financieros.
- Recursos del impuesto de remesas de utilidades de las exportaciones de petróleo.
- Recursos de IVA social destinados a ampliación de cobertura de seguridad social a las madres comunitarias de ICBF. En este punto en particular se afirmó que no muy aplicado.

2. Transferencias para inversión social con destino a los municipios (Ingresos Corrientes de la Nación).

3. Transferencias para salud dirigidas a los departamentos (Situado fiscal).

4. El esfuerzo propio de los entes territoriales.

5. Recursos de las cajas de compensación familiar (CCF)

6. Impuesto a las armas (10%)

La financiación con los recursos del Fosyga ha perdido participación en los últimos años, que ha llevado a una preocupación sobre la sostenibilidad del régimen. La subcuenta de solidaridad ha presentado una fuerte tendencia hacia el desequilibrio, debido a la reducción continua de su superávit. Lo importante es que sigue estando comprometido el aumento de la cobertura del régimen, es más, se encuentra en entredicho la posibilidad de mantener a los ya afiliados.

Las razones que se expusieron, para dar explicación a la situación financiera del sistema en su conjunto, giran principalmente en lo inadecuado de la reglamentación sobre operación, generación y el giro de recursos, a la situación económica del país y al retraso en los aportes y pagos de la deuda del gobierno.

6.1.3 FONDO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

El Fondo de Protección Social se crea como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, o a la entidad que haga sus veces, cuyo objeto será la financiación de programas sociales que el Gobierno Nacional defina como prioritarios y aquellos programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz.

El objeto fundamental, en el área de las pensiones, es crear un sistema viable que garantice unos ingresos aceptables a los presentes y futuros pensionados.

En salud, los programas están enfocados a permitir que los colombianos puedan acceder en condiciones de calidad y oportunidad, a los servicios básicos.

El sistema debe crear las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral y simultáneamente se socialicen los riesgos que implican los cambios económicos y sociales. Para esto, el sistema debe asegurar nuevas destrezas a sus ciudadanos para que puedan afrontar una economía dinámica según la demanda del nuevo mercado de trabajo bajo un panorama razonable de crecimiento económico.

“El Fondo de Protección Social tendrá las siguientes fuentes de financiación:

1. Los aportes que se asignen del Presupuesto Nacional.
2. Los recursos que aporten las entidades territoriales para Planes, Programas y Proyectos de protección social.
3. Las donaciones que reciba.
4. Los rendimientos financieros generados por la inversión de los anteriores recursos.
5. Los rendimientos financieros de sus excedentes de liquidez y, en general, todos los demás recursos que reciba a cualquier título.”²⁵

6.1.4 PROMOCIÓN AL EMPLEO

6.1.4.1 Protección Al Desempleado. El Gobierno Nacional reglamentó el Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleo que permitió entregar por primera vez en la historia del país un subsidio a los desempleados.

6.1.5 CAJAS DE COMPENSACIÓN

Funciones. Las Cajas de Compensación Familiar como entidades de seguridad social por definición legal, están jugando un papel principalísimo como administradoras de recursos, como prestadoras de servicios y como gestoras de iniciativas del gobierno en procesos de soporte de la protección social.

Según esto, las Cajas administran los siguientes recursos:

Subsidio Familiar, Subsidio en Dinero, Subsidio en Especie, Subsidio en Servicios, Fondos Protección y Seguridad Social, Fovis, FonVivienda, ARS, Foniñez, Foned, Seguridad Social, EPS, AFP, ARP, Públicos, Cofinanciación, Contratación, Privados, Responsabilidad Social Empresarial, Remesas, Cooperación Internacional.

²⁵ Artículo 1, Ley 789 de 2002.

Se prestan los siguientes servicios:

Salud, Salud Ocupacional, Mercadeo, Nutrición, Educación formal, Educación para el trabajo y desarrollo humano, Cultura, Bibliotecas, Turismo, Recreación, Deporte, Vivienda, Crédito, Micro crédito.

Procesos de Soporte de la Protección:

Operador de Información, RUAF, Operador Afiliaciones, Intermediación Laboral

Recuperación de Cartera, Soporte documental de la Seguridad social.

CONDICIONES PARA RECIBIR EL MICROCRÉDITO

Las empresas solicitantes deberán cumplir, entre otras, las siguientes condiciones:

- Que la empresa no tenga deudas pendientes frente a períodos anteriores por concepto de aportes parafiscales a pensiones, salud, riesgos profesionales, Bienestar Familiar, Sena y Cajas de Compensación Familiar.
- Que los trabajadores adicionales sean jefes de hogar y hayan estado vinculados a las Cajas en el año inmediatamente anterior al que quedaron desempleados.
- No recibir ningún otro subsidio al empleo.

MICROCRÉDITO Y PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL

El Microcrédito y programa de inserción laboral tienen como objetivo generar empleo, debido a que uno de los requisitos para otorgar el crédito es que la empresa contrate a una persona jefe cabeza de hogar. El programa permite que esos jefes cabeza de hogar que están en el, se empleen.

CAPACITACIÓN PARA INSERCIÓN LABORAL

Estos programas deben ser especiales por la calidad de sus participantes, esto quiere decir que si la Caja logra identificar el tipo de labor que puede hacer cada uno de los desempleados, unos con otros podrían enseñarse y adicionalmente a el micro empresario se le ofrece no solo el Microcrédito sino además el personal que necesite específicamente para desempeñar la labor que la empresa requiera.

6.1.6 REQUISITOS DE CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Según lo estipulado en la Ley 21 de 1982, se establece que las Cajas de Compensación Familiar son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado en la forma establecida por la ley.

Para su constitución, se requiere:

1. Tener un mínimo de quinientos (500) empleadores obligados a pagar el subsidio familiar por conducto de una caja.
2. Agrupar un número de empleadores que tengan a su servicio un mínimo de diez mil (10.000) trabajadores beneficiarios del subsidio familiar.²⁶

Sin embargo, La Superintendencia de Subsidio Familiar previo concepto del Consejo Superior del Subsidio Familiar, podrá autorizar la constitución de una caja sin el lleno de los requisitos anteriores en casos excepcionales de especial conveniencia y atendiendo siempre a su ubicación geográfica.²⁷

6.1.7 MECANISMO DE CONTROL

El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social es el organismo de la Rama Ejecutiva del poder público encargado de formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas

²⁶ Ley 21 de 1982, Artículo 40

²⁷ Ídem

de empleo, trabajo, previsión y seguridad social dentro de las directrices del Gobierno. Sus dependencias, entidades adscritas y vinculadas son las encargadas de ejecutar las políticas en sus respectivos campos de acción.

Es así como la Superintendencia del Subsidio Familiar, es la entidad adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que ejerce el control sobre la actividad de las Cajas de Compensación familiar en todo lo que se relaciona con la prestación social, subsidio familiar.

Esta Superintendencia, fue creada por la ley 25 de 1981, para ejercer la inspección y vigilancia de las entidades encargadas de recaudar los aportes y pagar las asignaciones del Subsidio Familiar, con el propósito de que su constitución y funcionamiento se ajusten a las leyes, los decretos y a los mismos estatutos internos de la entidad vigilada.

La ley 25 de 1981, fue modificada por el Decreto 2150 de 1992, que fija los lineamientos de las actuaciones que debe cumplir la Superintendencia en ejercicio de su poder de vigilancia y control sobre las Cajas de Compensación Familiar.

Corresponde al Superintendente, entre otras funciones las siguientes, en relación con las entidades vigiladas:

Velar por la aplicación de las leyes y reglamentos en lo referente al subsidio familiar y ordenar que se ajusten a ellos.

Instruir sobre la forma como se deben cumplir las disposiciones legales.

Ejecutar un control administrativo, financiero y contable de dichas entidades.

Aprobar los planes y programas de inversión para obras o servicios sociales que deben prestar y sin cuya autorización éstos no podrán emprenderse.

Reconocer, suspender y cancelar la personería jurídica de ellas.

Aprobar o improbar los estatutos internos y de decisión de asambleas de afiliados y órganos directivos.

Velar por el cumplimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

Absolver consultas que se presenten en relación con la normas legales sobre subsidio familiar.

Comprobar que los Directores Administrativos y miembros de los Consejos reúnan los requisitos legales y de idoneidad exigidos por la ley para el desempeño de sus cargos, etc.

Estas funciones se constituyen entonces en los mecanismos de control que la Superintendencia puede ejercer sobre las entidades vigiladas, entre ellas las Cajas de Compensación Familiar.

Igualmente, la Superintendencia está facultada para intervenir administrativamente en forma total o parcial a las entidades vigiladas, imponer multas pecuniarias por infracciones a las leyes y estatutos o por inobservancia de las instrucciones impartidas por ella, emitir órdenes necesarias para que se suspendan de inmediato las prácticas ilegales o no autorizadas y se adopten las medidas correspondientes, ordenar la práctica de visitas especiales u ordinarias así como investigaciones administrativas, etc.

6.1.8. FOMENTO A LA EMPLEABILIDAD

HORAS EXTRAS Y DOMINICALES

Con la Ley 789, se buscaba reducirles los gastos a las empresas para que pudieran generar más empleos. Hoy, casi siete años después de que entró en vigencia, vale la pena revisarla porque sí se redujo el costo de los empleados, pero no se aumentó el trabajo formal.

La estrategia estaba clara. El artículo 25 de esa norma amplió la jornada laboral diurna. Antes estaba desde las 6 de la mañana hasta las 6 de la tarde, entonces quien se quedara más tiempo haciendo su trabajo, recibía un pago por horas extras.

Con aquella ley, se amplió la jornada desde las 6 de la mañana hasta las 10 de la noche. Así, quien trabaje, por decir algo, hasta las 8 de la noche, no recibe ningún dinero adicional.

El artículo 26 redujo el pago adicional de los domingos y festivos trabajados. El artículo 28 rebajó las indemnizaciones por despidos sin justa causa. Y el 51, les permitió a los empresarios y empleadores acordar entre ambos el horario de trabajo durante la semana según las conveniencias de cada uno.

De acuerdo con esto, las empresas tendrían más dinero para contratar a más empleados y flexibilidad en los horarios, para poder acomodar más turnos. Así, habría más cobertura en el empleo. Debían ocuparse 640.000 personas más en todo el país, a pesar de que quienes ya poseyeran sus puestos redujeran sus ingresos en cierta medida.

Para garantizar eso, desde el momento en que entrara a regir la norma habría de conformarse una comisión de seguimiento que velara por que sí incrementara el empleo. Debía estar conformada por dos senadores, dos representantes, el Ministro de la Protección Social, el director del Departamento Nacional de Planeación, el director del Dane, un representante elegido por las centrales obreras y uno de los empresarios.

Y con la idea de no arriesgar mucho, aquella comisión debía presentar un balance dos años después de entrar en vigencia la ley. Si no había resultados contundentes en el empleo, ésta se caería automáticamente.

Entró en vigencia la norma. Los contratos de los empleados empezaron a cambiar, con unas condiciones que, para muchos, violaba los derechos consagrados en la Constitución, pero el consuelo era la idea de sacrificar un poco para que otros pudieran trabajar.

Fuera de eso, la comisión que ordenaba la ley se disolvió en 2006 y “no cumplió sus funciones de recuperar espacio para la generación de un empleo digno, aliviar

la situación de los desempleados y permitir que accedieran a la seguridad social”, según el Procurador.²⁸

Ante varios indicios que decían que el empleo no habría incrementado gracias a dicha ley y la ausencia de un pronunciamiento de la comisión, la Central Unitaria de Trabajadores contrató un estudio con la Universidad Nacional.

“No hay evidencia de que dicha cifra (la del incremento de los puestos de trabajo) se haya realizado en un porcentaje considerable que justifique la restricción impuesta. Por el contrario, el efecto en materia de creación de empleo que trajo consigo la reforma laboral fue nulo. La generación de los pocos nuevos empleos en tiempos posteriores a la expedición de la reforma se debió a causas por entero ajenas a las medidas adoptadas”, concluyó la investigación de la universidad.

Con base en ella, el pasado 7 de mayo de 2007, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) interpuso una demanda ante la Corte Constitucional en la que piden que se derogue la Ley 789 de 2002 porque no respeta los derechos consagrados en la Constitución.

El procurador Maya revisó aquella demanda y coincidió con que la reforma laboral de 2002 sí va en contra de la Constitución. “Las medidas adoptadas con base en la norma resultan inadecuadas, van en detrimento de los trabajadores y su aplicación atenta contra la dignidad humana, el derecho al trabajo y las garantías mínimas laborales”, explicó.

Además, “los resultados previstos por el legislador al aprobar la norma no se han cumplido”, dijo, y le solicitó a la Corte Constitucional declarar inexecutable la norma.

6.2 TERMINACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO DE TRABAJO

“Artículo 64. Terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa. En todo contrato de trabajo va envuelta la condición resolutoria por incumplimiento de lo

²⁸ Artículo “Reforma Laboral, una nueva polémica por el empleo”, El espectador , Octubre de 2007

pactado, con indemnización de perjuicios a cargo de la parte responsable. Esta indemnización comprende el lucro cesante y el daño emergente.

En caso de terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa comprobada, por parte del empleador o si éste da lugar a la terminación unilateral por parte del trabajador por alguna de las justas causas contempladas en la ley, el primero deberá al segundo una indemnización en los términos que a continuación se señalan:

En los contratos a término fijo, el valor de los salarios correspondientes al tiempo que faltare para cumplir el plazo estipulado del contrato; o el del lapso determinado por la duración de la obra o la labor contratada, caso en el cual la indemnización no será inferior a quince (15) días.

En los contratos a término indefinido la indemnización se pagará así:

a) Para trabajadores que devenguen un salario inferior a diez (10) salarios mínimos mensuales legales:

1. Treinta (30) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año.

2. Si el trabajador tuviere más de un (1) año de servicio continuo se le pagarán veinte (20) días adicionales de salario sobre los treinta (30) básicos del numeral 1, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción;

b) Para trabajadores que devenguen un salario igual o superior a diez (10), salarios mínimos legales mensuales.

1. Veinte (20) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año.

2. Si el trabajador tuviere más de un (1) año de servicio continuo, se le pagarán quince (15) días adicionales de salario sobre los veinte (20) días básicos del

numeral 1 anterior, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.

Parágrafo transitorio. Los trabajadores que al momento de entrar en vigencia la presente ley, tuvieran diez (10) o más años al servicio continuo del empleador, se les aplicará la tabla de indemnización establecida en los literales b), c) y d) del artículo 6° de la Ley 50 de 1990, exceptuando el parágrafo transitorio, el cual se aplica únicamente para los trabajadores que tenían diez (10) o más años el primero de enero de 1991.

CUADRO COMPARATIVO ENTRE LA ANTIGUA LEY Y LA NUEVA LEY

	Antigua	Nueva
Trabajo Ordinario y Nocturno	Trabajo diurno es el comprendido entre las seis horas (6 a.m.) y las diez y ocho (6 p.m.) Trabajo nocturno es el comprendido entre las diez y ocho horas (6 p.m.) y las seis (6 a.m.)	Trabajo ordinario es el que se realiza entre las seis horas (6 a.m. y las veintidós horas (10 p.m.) Trabajo nocturno es el comprendido entre las veintidós horas (10 p.m.) y las seis (6 a.m.).
Trabajo Dominical y Festivo	Se remunera con un recargo del ciento por ciento (100%) sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas	Se remunera con un recargo del setenta y cinco por ciento (75%) sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas
Compensación de las Vacaciones en Dinero	Si el contrato termina sin que se disfrute vacaciones, la compensación procederá por año cumplido de servicio y proporcional por fracción si excede de seis (6) meses	Si el contrato termina sin que se disfrute vacaciones, la compensación procederá por año cumplido de servicio y proporcional por fracción si excede de tres (3) meses
Indemnización por Terminación Unilateral del Contrato de Trabajo Sin Justa Causa	En contratos a término fijo el valor correspondiente al tiempo que faltare para cumplir el plazo estipulado del contrato, o el del lapso determinado por la duración de la obra o labor contratada en el cual la indemnización no será inferior a quince (15) días. En los contratos a término indefinido se paga: a. 45 días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor a un (1) año. b. Para un tiempo de servicio	En contratos a término fijo el valor correspondiente al tiempo que faltare para cumplir el plazo estipulado del contrato, o el del lapso determinado por la duración de la obra o labor contratada en la cual la indemnización no será inferior a quince (15) días. En los contratos a término indefinido se paga: a. Para trabajadores que devenguen un salario inferior a diez (10) salarios mínimos mensuales legales: 1. Treinta (30) días cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año. 2. Más de un año de servicio continuo se le pagarán veinte (20) días

	<p>de más de un (1) año y menos de cinco (5) se le pagan quince (15) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) básicos del literal a. por cada uno de los años subsiguientes al primero y proporcional por fracción.</p> <p>c. Para un tiempo de servicio de cinco (5) años y menos de diez (10) se le pagarán veinte (20) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) básicos del literal a. por cada uno de los años subsiguientes al primero y proporcional por fracción.</p> <p>d. Para un tiempo mayor de 10 años de servicio continuo se le pagarán cuarenta (40) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del literal a. por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcional por fracción. Los trabajadores que al momento de entrar en vigencia la nueva ley tuvieron diez (10) o más años de servicio se le aplicará lo establecido en los literales b, c y d. (Art. 6o ley 50 de 1990)</p>	<p>adicionales de salario sobre los treinta (30) básicos del numeral anterior, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcional por fracción</p> <p>b. Para trabajadores que devenguen más de diez (10) salarios mínimos legales mensuales: 1. Veinte (20) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año. 2. Para más de un (1) año de servicio se le pagarán quince (15) días adicionales de salario sobre los veinte (20) básicos del numeral 1. Por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcional por fracción.</p>
<p>Indemnización por Falta de Pago (llamada indemnización moratoria o "brazos caídos")</p>	<p>Si a la terminación del contrato el patrono no paga al trabajador los salarios y prestaciones debidos, salvo los casos de retención autorizados por la ley o convenidos por las partes, debe pagar al asalariado como indemnización, una suma igual al último salario diario por cada día de retardo.</p>	<p>Si a la terminación del contrato el empleador no paga al trabajador los salarios y prestaciones debidos, salvo los casos de retención autorizados por la ley o convenidos por las partes, debe pagar al asalariado como indemnización, una suma igual al último salario diario por cada día de retardo, hasta por veinticuatro (24) meses o hasta cuando el pago se verifique si el período es menor. Después de pasados veinticuatro (24) meses contados desde la fecha de terminación del contrato y el trabajador no ha iniciado su reclamación por la vía ordinaria o si se presentara demanda y no hay pronunciamiento judicial, el empleador deberá pagar al trabajador intereses moratorios a la tasa máxima de créditos de libre asignación certificados por la Superintendencia Bancaria a partir de la iniciación del mes veinticinco (25) hasta cuando el pago se verifique.</p>

6.3 CONTRATO DE APRENDIZAJE

El número obligatorio de aprendices que debe tener las empresas, será determinado en razón de un aprendiz por cada 20 trabajadores y uno adicional por fracción de diez (10) o superior que no exceda de veinte. Las empresas que tengan entre 15 y 20 trabajadores tendrán un aprendiz.

La determinación de la cuota de aprendices será realizada por la Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, del domicilio principal de la empresa.

Los obligados a la cuota de aprendizaje podrán cancelar al SENA una cuota mensual resultante de multiplicar el 5% del número total de trabajadores, excluyendo los trabajadores independientes o transitorios, por un salario mínimo legal vigente. En caso que la monetización sea parcial esta será proporcional al número de aprendices que dejan de hacer la práctica para cumplir la cuota mínima obligatoria. La monetización será liquidada en el formato de autoliquidación diseñado por el SENA para tal fin y, el valor liquidado será consignado en la cuenta especial definida por la Entidad.

Ahora bien, ¿Qué pasa con el Contrato de aprendizaje que se esté ejecutando a la promulgación de la Ley 789/2002? Continuará rigiéndose por las normas vigentes a la celebración del contrato.

En caso que no se cumpla con la cuota de aprendizaje, no se expedirá el Paz y Salvo respectivo y se podrá imponer multas, conforme a lo preceptuado en el Art. 13, numeral 13 de la Ley 119 de 1994.

La Ley 789 de 2002 en su artículo 30, al señalar la naturaleza del contrato de aprendizaje, estableció que éste es una forma especial dentro del derecho laboral mediante la cual una persona natural desarrolla formación teórica práctica en una entidad autorizada, a cambio de que una empresa patrocinadora proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa requerida en el oficio, actividad u ocupación y esto le implique desempeñarse dentro del manejo administrativo, operativo comercial o financiero propios del giro ordinario de las

actividades de la empresa, por cualquier tiempo determinado no superior a dos (2) años, y por esto reciba un apoyo de sostenimiento mensual, el cual en ningún caso constituye salario.

Esta ley fue reglamentada mediante el Decreto 933 del mismo año en la cual se señalaron algunos aspectos específicos del Contrato de Aprendizaje.

Las empresas de menos de diez (10) trabajadores podrán voluntariamente tener un aprendiz de formación del SENA.

Otras modalidades de contrato de aprendizaje contempladas en el artículo 31 de la Ley 789 de 2002 son las siguientes:

a) Las prácticas con estudiantes universitarios, técnicos o tecnólogos que las empresas establezcan directamente o con instituciones de educación aprobadas por el Estado, de conformidad con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 o normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan, que establezcan dentro de su programa curricular este tipo de prácticas para afianzar los conocimientos teóricos. En estos casos no habrá lugar a brindar formación académica, circunscribiéndose la relación al otorgamiento de experiencia y formación práctica empresarial. El número de prácticas con estudiantes universitarios debe tratarse de personal adicional comprobable con respecto al número de empleados registrados en el último mes del año anterior en las Cajas de Compensación;

b) La realizada en las empresas por jóvenes que se encuentren cursando los dos últimos grados de educación lectiva secundaria en instituciones aprobadas por el Estado;

c) El aprendiz alumno matriculado en los cursos dictados por Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, de acuerdo con el artículo 5° del Decreto 2838 de 1960;

d) El aprendiz de capacitación de nivel semicalificado. Se entiende como nivel de capacitación semicalificado, la capacitación teórica y práctica que se oriente a formar para desempeños en los cuales predominan procedimientos claramente

definidos a partir de instrucciones específicas (Por ejemplo. Auxiliares de mecánica, auxiliares de cocina, auxiliares de electricista, plomería, etc.). Para acceder a este nivel de capacitación, las exigencias de educación formal y experiencia son mínimas. Este nivel de capacitación es específicamente relevante para jóvenes de los estratos más pobres de la población que carecen de, o tienen bajos niveles de educación formal y experiencia

e) Directamente en las empresas, autorizados por el Sena y cumpliendo con los requisitos según el Acuerdo 16 de 2004.

La reforma laboral, Ley 789 de 2002, está constituida por cinco grandes bloques de instrumentos y medidas que en su orden son: la definición del sistema de protección social, el régimen de subsidio al empleo, el régimen de protección al desempleo, el régimen especial de aportes para la promoción del empleo y, la actualización de la relación laboral y la relación de aprendizaje.

La definición del sistema de protección social es poco clara al establecer sus componentes y débil en la instrumentación de los mismos. Por una parte reconoce un mínimo de derechos constitucionales relacionados con la salud, las pensiones y el trabajo, al tiempo que emite sendos enunciados generales para los dos primeros, sin que para ninguno de los tres lleguen a concretarse alcances y metas.

Por otra parte, fija como función del sistema de protección el logro de la adaptación de los trabajadores a los cambios que la misma reforma promueve frente a la organización del trabajo, a las nuevas jornadas laborales y a la generación de las destrezas que demanda el mercado de trabajo en las actuales

circunstancias de la economía. Salvo la promoción de esta última en el acápite de otras disposiciones, los instrumentos de adaptación no se hacen explícitos.

Por último, si bien la definición del sistema implica un avance al determinar la socialización de los riesgos provenientes de los cambios económicos y sociales, el instrumento que lo viabiliza, el Fondo de Protección Social, así como su financiación son bastante inciertos. En efecto, este Fondo adscrito al Ministerio de la Protección se crea para financiar los programas sociales y los de la paz. En este sentido su alcance es muy limitado por cuanto los programas sociales están estipulados en el correspondiente Plan de Desarrollo y poseen financiación propia en el presupuesto concomitante con dicho plan. - Violación de los fines esenciales del Estado : en opinión del actor, la Ley restringe los derechos adquiridos del trabajador como sucede con la limitación del subsidio familiar, con la creación temporal del subsidio al desempleo, la exclusión de los aportes al Sena, al I.C.B.F., a las Cajas de Compensación, la ampliación de la jornada diurna hasta las 10 de la noche, entre otros puntos. Esto viola el artículo 2 de la Carta, por lo que debe declararse inexecutable la Ley 789 de 2002.

En cuanto a su financiación, ésta proviene de tantas fuentes que queda expuesto a la voluntad política de los agentes, el Gobierno y el Congreso al estar llamados a proveer el Fondo con recursos del presupuesto nacional, las asambleas y concejos, alcaldes y gobernadores quienes deben hacer aportes de sus programas y proyectos; y también está expuesto al incierto comportamiento de la economía en la medida en que parte de su financiación proviene de los rendimientos financieros del capital y de los excedentes del Fondo, así como de las donaciones y recursos que éste reciba a cualquier título.

El subsidio al empleo hace parte del régimen del mismo nombre y está definido como un subsidio temporal y contracíclico, dirigido a la pequeña y mediana empresa que pague la seguridad social y contrate trabajadores adicionales a un salario mínimo, tiene un escaso alcance ya que de entrada está cargado de

condiciones que tornan compleja su aplicación y lo hacen poco viable. Además su financiación no fue especificada.

En el mismo capítulo dos, se crea el Fondo para el fomento del empleo y protección al desempleo, FONEDE, así como los programas de microcrédito. En el primer caso, se trata de un fondo que crean y administran las cajas de compensación familiar –CCF- y se fondea con parte de los recursos que estas reciben, fundamentalmente de los recursos del subsidio familiar que se entrega a los trabajadores con más bajos salarios, por cada hijo entre 18 y 25 años. El segundo, el microcrédito, se financia con un 35 por ciento de los recursos del FONEDE y consiste en otorgar créditos a las pequeñas y medianas empresas que generen empleo adicional para jefes de hogar que hayan estado vinculados a las Cajas y cuyo ingreso salarial no supere los tres salarios mínimos.

Es decir, que del subsidio familiar, al cual tienen acceso sólo las familias de los trabajadores más desprotegidos, se hacen transferencias a los empleadores, mediante un subsidio a la demanda de trabajo. El alcance de esta medida es todavía más crítico si se tiene en cuenta que el crédito a la empresa es condonable en el 100 por ciento de la parte equivalente al pago de los servicios de protección social: salud, pensiones y riesgos profesionales, de cuatro meses del trabajador adicional, que permanezca vinculado por el doble de este tiempo.

Por su parte el régimen de protección al desempleo se caracteriza por la creación de un subsidio al desempleo como un mecanismo contracíclico y temporal que operará en periodos de crisis económica y que administra el Ministerio de la Protección Social. Para cumplir este cometido se crea un fondo que también incluye el subsidio al empleo. Tanto las condiciones, como los requisitos y la temporalidad los deja la reforma en manos del gobierno nacional.

El subsidio al desempleo es ya una práctica usual y un derecho reconocido en muchos países desarrollados, en los cuales no es necesario que la economía esté

en crisis, basta con la crisis por la que atraviesa el desempleado y su familia. No obstante, en países como Colombia siempre se ha aducido la escasez de recursos y se ha dejado la responsabilidad de la atención al desempleado a las redes de protección familiares y sociales con que cuente la persona. De ahí que el alcance de esta medida de protección al desempleo sea muy débil, por cuanto son inciertos los beneficiarios y los montos del subsidio, y debido a que su operación sólo se dará en la recesión económica. A todo lo cual se agrega que el Fondo para el Empleo y Desempleo no fue financiado en la reforma.

En cambio, los demás componentes de la protección al desempleo se financian con los recursos de las Cajas de Compensación Familiar (CCF) y del SENA. En efecto, el Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleo, FONEDE, que se crea en las CCF con recursos del subsidio familiar se distribuye, además del 35 por ciento para crédito empresarial y de un 5 por ciento para la administración del Fondo, en un 30 por ciento para otorgar subsidios a desempleados jefes de hogar del sector formal, con vinculación anterior a las CCF, por un monto de 1.5 salarios mínimos en especie distribuido en seis cuotas mensuales; un 25 por ciento en capacitación para la reinserción laboral de desempleados con idénticas características de vinculación previa al sector formal; y en sólo un 5 por ciento en subsidios de 1.5 SMMLV para los desempleados sin vinculación anterior a las CCF, con prioridad para las personas vinculadas a la cultura.

Como se desprende de esta distribución, el alcance de los subsidios al desempleo es muy bajo dado su monto y su duración. Una distribución más equitativa y menos paliativa podría alcanzarse si todos los recursos de este Fondo se destinaran de manera exclusiva a los desempleados sin distinciones sectoriales, la razón de este posible cambio estriba en el origen mismo de los recursos, ya que pertenecen a los trabajadores empleados, en tanto que estos recursos son una parte del subsidio familiar.

Por otra parte, hay al parecer un avance en la reforma en relación con la extensión de los servicios que prestan las CCF a los desempleados por el término de un año. Esta medida cobija sólo a quienes estaban vinculados a la respectiva CCF. Entre tanto, con cargo a los recursos parafiscales del SENA, la reforma destina un 25% por ciento a la capacitación para el proceso de inserción laboral de los desempleados que el gobierno determine, y un 0.1 por ciento para el Sistema Nacional de Registro Laboral sobre la vinculación y desvinculación del trabajo. En este caso, los recursos tampoco son frescos, sino que se toman de un fondo de origen laboral.

A la vez, el régimen especial de aportes para la promoción del empleo, está constituido por tres regímenes: el especial de aportes parafiscales, el especial de aportes para estudiantes, y el de contribuciones a la salud para trabajadores independientes.

El régimen especial de aportes parafiscales es una exención del pago de los aportes al ICBF, al SENA y a las CCF a las empresas que contraten trabajadores adicionales que sean jefes de hogar, jóvenes, adultos mayores de 50 años, reinsertados, discapacitados, o expresidarios cuyo salario no supere los tres SMMLV. Esta exención prevalecerá siempre que el desempleo sea mayor a 12 por ciento y dejará de tener vigencia máximo en cuatro años, contados desde la expedición de esta Ley.

El alcance de esta medida puede ser uno de los más importantes de la reforma para la generación de empleos por cuanto están llamadas a participar las empresas de todos los tamaños, aunque su temporalidad puede contrarrestar las decisiones a favor de cooptar nuevos trabajadores. Sin embargo, la exención de aportes parafiscales es una reducción de los recursos del trabajo que reciben estas entidades que no solo les resta capacidad para el cumplimiento de sus funciones misionales, sino que al mismo tiempo les transfiere un amplio abanico de responsabilidades para la ejecución de la política social sin que el Gobierno

haga las respectivas transferencias de recursos financieros y humanos. Todo lo cual se decanta en una redistribución de recursos que corre por cuenta del circuito del trabajo con dos características: una, los recursos se distribuyen entre una mayor número de personas, y dos, estos recursos deben atender a un mismo tiempo la oferta laboral y la demanda de trabajo que adelanten las empresas en el contexto de la reforma, con lo cual se debilita la función de las entidades encargadas de garantizar una parte importante del ejercicio efectivo de los derechos económicos y sociales de la población empleada en el sector formal.

En cuanto al régimen especial de aportes para estudiantes, permite que las empresas que contraten estudiantes entre 16 y 25 años como trabajadores de tiempo parcial, en una cuantía no superior al 10 por ciento de la nómina de la respectiva empresa, estén excluidas del pago de los aportes parafiscales al SENA, al ICBF y a las Cajas de Compensación Familiar.

En estas condiciones, el alcance de la reforma para la generación de empleo parcial queda limitado a un décimo de la nómina. A la vez que representa una opción para que las empresas no solo sustituyan una parte de la mano de obra por otra de menor costo, sino que ésta tiene la ventaja de que sea más calificada, ya que los estudiantes deben estar cursando su formación técnica, tecnológica o universitaria. En materia distributiva, guarda igual característica de darse dentro de los mismos recursos del trabajo, lo cual es consistente con la premisa de reducción de los costos laborales, sin que implique erogaciones para el Estado.

En relación con las contribuciones a la salud para trabajadores independientes, no pasa de ser un enunciado dentro de la reforma puesto que posterga la definición de unos estímulos para que este segmento de la población trabajadora tenga acceso a la seguridad social en salud. Con ello también se ganaría en una mayor formalización de la fuerza de trabajo.

Por último, la actualización de la relación laboral y la relación de aprendizaje es el escenario donde se recrudecen de forma negativa las condiciones salariales y los contratos laborales, medidas que se retroalimentan y conjugan para aplicar en todo su vigor los supuestos de los altos costos laborales y las inflexibilidades del mercado de trabajo, como elementos que actúan en contra de la generación de empleo.

Así, la reforma elimina los denominados recargos salariales, para ello modifica el artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo mediante una redefinición del trabajo nocturno y la jornada diurna o trabajo ordinario, donde ésta se asume de las seis de la mañana a las diez de la noche y la liquidación del trabajo nocturno sólo se reconoce desde esta última hora hasta las seis de la mañana, con todo lo cual también se modifican los reconocimientos anteriores por horas extras. Otro tanto acontece con el trabajo dominical y festivo, que pasa de tener el reconocimiento de un recargo del 100 por ciento sobre el salario ordinario a ser sólo del 75 por ciento.

En ambos casos el Gobierno adujo que los cambios obedecían al contraste entre estas cargas y la realidad de las empresas, que les ocasionaba exceso de costos, lo cual impedía el enganche de nuevos trabajadores. De esta manera se amplió la jornada de trabajo para dar cabida a dos turnos. La noche se hizo día para extraer un mayor producto a menor costo para los empleadores, mientras se deterioran las condiciones económicas de los trabajadores y la calidad del empleo. Una vez más y sin que el costo de las medidas sea asumido por el gasto público, la distribución opera de manera interna en el circuito productivo.

La tercera medida en la misma dirección, tiene que ver con la reducción de los costos de despido por la terminación unilateral del contrato de trabajo, que en consideración del Gobierno estaban ocasionando un alto costo para las empresas sobretodo en los casos de los trabajadores de más de diez años de antigüedad. Con la reducción de estos costos la reforma esperaba mejorar la estabilidad

laboral y promover el empleo, de modo que si así ocurriese, los trabajadores estarían financiando con sus antiguos recursos ambas mejoras.

Las medidas aplicadas sobre el contrato de aprendizaje también entran en la modalidad de reducción de los costos para las empresas a cambio, y en opinión del Gobierno, de aumentar de manera significativa el número de personas que tienen la oportunidad de calificarse mediante la experiencia para adecuarse a los retos tecnológicos del mercado laboral. A la exención de pagos de los parafiscales de bienestar para estudiantes que las empresas vinculen, se agrega que los salarios de los aprendices variarán entre medio y un salario mínimo según su formación.

Con esta serie de medidas, el Gobierno esperaba generar 486 mil empleos en el sector formal los cuales se discriminaban así:

- Vulneración del principio de igualdad : el actor alude a unas sentencias de la Corte Constitucional y, lo mismo que en los anteriores puntos, remite a algunos artículos contenidos en la ley, para concluir que la misma viola este principio.

- Violación de la protección especial de los adolescentes : el actor afirma que internacionalmente, se entiende por adolescente el período comprendido entre los 15 y los 25 años, sin embargo la Ley 789 de 2002, no los protege, como se observa en normas tales como los artículos 3, 14, 25, 26 y 51. Debe, entonces, declararse la inexecutable de la Ley.

- Vulneración del derecho a la recreación, la práctica del deporte y el aprovechamiento del tiempo libre : al establecer la flexibilización de la jornada laboral, se violan estos derechos y se debe declarar inconstitucional la Ley.

- Violación de los principios del derecho laboral : al referirse al artículo 53 de la Carta, el actor afirma que la Ley en mención viola los principios establecidos en la

disposición constitucional, al contener normas como la de las indemnizaciones, la jornada laboral, entre otras.

- Violación de la obligación constitucional de la formación y la habilidad profesional y técnica : afirma que algunos artículos van contra esta obligación, pues permite la privatización de la formación técnica y que algunas empresas dejen de cotizar al Sena, al ICBF y a las cajas de compensación familiar. Por lo que debe declararse la inexecutable de la Ley.

- Violación de la unidad de materia : en opinión del actor algunos artículos no tienen relación con el título de la Ley, pues en el título no se precisa que se vaya a reformar el régimen de las cajas de compensación familiar, las que fueron reguladas por la Ley 21 de 1982. En consecuencia, los artículos 16 a 24 de la Ley 789 deben ser declarados contrarios a los artículos 158 y 168 de la Constitución.

A continuación se presentan unos aspectos importantes de impacto generados con la Ley 789:

1. Estrategia empírica: intenta medir el impacto de la ampliación de la jornada ordinaria de trabajo sobre la cantidad y calidad del empleo a partir de la información de la Encuesta Continua de Hogares. Para esto se vale de dos análisis. El primero se centra en la evolución de la ocupación, la formalización y el subempleo y examina si ésta ha sido más favorable para algunos grupos como los trabajadores no calificados, los jefes de hogar, los jóvenes. El segundo, “pretende aislar los efectos de la reforma sobre la ocupación, la formalización y el subempleo” para esto utiliza la técnica de “diferencias en diferencias” definiendo los grupos de control y tratamiento con base en el supuesto de que la reforma tuvo efectos diferenciales por sectores económicos (mayor en los sectores de comercio y servicios y menor en la industria) y por tamaño de la empresa (mayor en la mediana y gran empresa y menor en la pequeña).

En estas conclusiones es que: “La formalización reciente del empleo no favoreció ni a los trabajadores más vulnerables, ni a los jefes de hogar” (página 17); “La tendencia creciente de la ocupación se inició con anterioridad a la aprobación de la reforma y no parece haberse acelerado con posterioridad a la misma”, y que “La evidencia presentada no permite establecer si las tendencias observadas [crecimiento de la ocupación, formalización, disminución del subempleo] son simplemente el reflejo de una mayor actividad económica; o si han sido jaladas al mismo tiempo, por la implantación de la reforma”.

Los resultados del modelo de diferencias en diferencias que pretendían aislar el efecto de la reforma laboral de otros factores (como el crecimiento económico) son que: “la reforma laboral jugó un papel subsidiario (o nulo) en la generación de empleo”, poco tuvo que ver con los avances en la formalización y tuvo un efecto positivo sobre el subempleo por insuficiencia de horas. Gaviria llama la atención sobre la sensibilidad del modelo de diferencias en diferencias a la elección de los grupos de control y tratamiento: “Los resultados de esta sección no son siempre robustos a los cambios de especificación y a la escogencia del grupo de control, y dependen crucialmente de los supuestos (siempre debatibles) sobre los efectos diferenciales de la reforma”.

La estrategia empírica, en particular el modelo de diferencias en diferencias, adolece de la debilidad de los supuestos sobre los efectos diferenciales de la reforma. En efecto, no resultan obvios los efectos diferenciales de la ampliación de la jornada ordinaria de trabajo (cuyo impacto constituye el objeto de la estrategia empírica desarrollada por el autor) por sectores económicos. Basta con recordar que autores como Núñez consideran que la industria fue una de las grandes beneficiadas de las medidas incluidas en la reforma.

Tampoco existe evidencia contundente para intuir que las pequeñas empresas formales, como se mencionó para el estudio de Núñez, a diferencia de las grandes, no utilizarían la medida de ampliación de jornada ordinaria de trabajo. Al

contrario, en éstas, donde el ajuste por nuevos empleos (enganchar trabajadores adicionales) resulta mas difícil, es razonable pensar que debieron utilizar las nuevas medidas por lo menos con la misma intensidad que las empresas de mayor tamaño.

2. Ejecución y cobertura de las medidas de protección frente al desempleo y los programas de apoyo al empleo: el autor encuentra problemas de ejecución asociados a la existencia de trámites engorrosos en las medidas de protección frente al desempleo (especialmente el programa de capacitación); problemas de demanda en microcrédito y el régimen especial de aportes; y un aumento notable en los contratos de aprendizaje explicado tanto por la reducción de su remuneración como por la imposición de cuotas de aprendices o su monetización.

Los resultados no son favorables para la reforma. Primero, el porcentaje de empresas que reporta aumento en el número de empleados no exhibe diferencias significativas antes y después de la reforma. Segundo, menos del 3% de las empresas mencionó la reforma laboral como un factor determinante en la expansión del empleo, en cambio señalan como determinante la demanda presente o las expectativas de mayor demanda. Y tercero, ninguna de las empresas señaló que la reforma jugará un papel importante en las contrataciones futuras.

A continuación se presentan los efectos más significativos desplegados en el mercado laboral durante los últimos cuatro años. Conviene señalar que dichos efectos no son atribuibles del todo a la reforma, no obstante los mismos constituyen el panorama en materia de empleo en el país con posterioridad a la promulgación de esta Ley.

A continuación se presentan los efectos más significativos desplegados en el mercado laboral durante los últimos cuatro años. Conviene señalar que dichos efectos no son atribuibles del todo a la reforma, no obstante los mismos constituyen el panorama en materia de empleo en el país con posterioridad a la promulgación de esta Ley.

6.4 EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DE LA REFORMA

Este acápite tiene como propósito examinar los principales resultados presentados por el Gobierno a través del Ministerio de la Protección Social en relación con las medidas de carácter administrativo involucradas en la Reforma Ley 789 de 2002 y mediante las cuales esperaba generar de acuerdo con el Plan de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario, 486.000 empleos, aunque esta cifra difiere de la que se presentó al Congreso en el proyecto de Ley 57 de 2002, que antecedió a la Reforma, y donde se aspiraba a generar 640.000 empleos durante el anterior cuatrienio.

El Sistema de Protección Social

Una de las medidas con mayor expectativa en la Reforma fue la creación de este Sistema y la del Fondo de Protección Social. Sin embargo y debido a la que la Corte Constitucional (Sentencia C-038-04) declaró inexecutable las atribuciones presidenciales para decidir sobre los programas y los recursos, el Gobierno optó por no desarrollarlo durante su primer mandato y hasta ahora proyecta su implementación en este segundo cuatrienio.

Algunas de las medidas de la Reforma se desarrollaron a través de programas, bajo la administración del Ministerio de la Protección Social, de la siguiente forma:

Programa de subsidio al desempleo , dirigido a jefes de hogar desempleados con y sin vinculación a las Cajas de Compensación Familiar –CCF- De la información que arroja la Superintendencia de Subsidio Familiar, se puede colegir que el subsidio al desempleo sólo empezó a operar en octubre de 2003, casi un año después de la Reforma, lo cual es grave si se tiene en cuenta la situación de pobreza por la que atravesaban los hogares como secuela de la crisis económica y cuya duración suele ser más prolongada que la crisis misma, prueba de ello es que las familias que han recibido este beneficio, han empleado los recursos, de acuerdo con el Ministerio de la Protección Social (M.P.S. 2006:16) en un 98 por ciento de los casos en la consecución de alimentos.

De igual forma, si bien el Gobierno da cuenta del cumplimiento y superación de las metas del subsidio al desempleo que proveen las CCF, con un rezago del 58 por ciento solo en 2003, en los dos siguientes años las metas se cumplieron en 114 por ciento en 2004 y 185 por ciento en 2005 y a agosto de 2006 había entregado 42.673 subsidios de 59.500 programados, otra lectura también es necesaria.

El subsidio al desempleo además de su reducido monto y duración, un salario mínimo mensual vigente distribuido en seis cuotas mensuales, resulta escaso frente a la demanda ya que en los cuatro años en que éste se ha aplicado, los solicitantes (123.663 en promedio anual) superan a quienes han sido aceptados dentro del Programa (109.569 en promedio anual) Estos a su vez superan a quienes en efecto acceden al subsidio (57.773 en promedio anual) tal como se desprende del cuadro 3.2.1. con lo cual además se crea una brecha del 53 por ciento en promedio cada año entre los aspirantes y quienes reciben el subsidio, porcentaje que se repite en el caso más crucial de la brecha que se da entre las personas que han sido aceptadas y a quienes se les asignó el subsidio, lo que indica que aquellas permanecen en el consiguiente malestar y exclusión social.

Programa de capacitación para la reinserción laboral , estuvo dirigido a los desempleados que recibieran el subsidio al desempleo de las CCF, en las modalidades de artes u oficios durante al menos 160 horas, formación de emprendedores y apoyo en la búsqueda y consecución de empleo. Este Programa que desarrolla el Artículo 12 de la Ley 789 se financió con el 25 por ciento de los recursos del FONEDE. De acuerdo con los datos del cuadro 3.2.3. la demanda fue cubierta en un 85 por ciento durante el cuatrienio y aunque la ejecución de los recursos mejoró con respecto a otros programas, el saldo sin ejecutar sobrepasó los 46 mil millones, sin contar el año 2006.

Programa de exención de aportes parafiscales, corresponde al desarrollo del Artículo 13 de la Reforma y excluye del pago de los aportes a las CCF, SENA e ICBF durante seis meses a las empresas que vinculen desempleados vulnerables como trabajadores adicionales a los que tenían en planta antes de la Reforma, con

un salario menor o igual a tres SMMLV. Con esta medida se esperaba generar 90.190 empleos en todo el país durante el cuatrienio.

Entre las condiciones más complejas que se estipularon para que las empresas accedieran a este beneficio, estaban que la exención no superara el 10 por ciento de los aportes parafiscales ordinarios, que las empresas de 5 a 10 trabajadores sólo incluyeran un trabajador más y, que la exención era viable mientras el desempleo de la correspondiente región fuera mayor al 12 por ciento.

El Contrato de aprendizaje desarrolla la Reforma en sus artículos 30 a 39. Busca la preparación para el trabajo en la práctica empresarial durante máximo dos años, como mecanismo que reduzca el desempleo estructural. Con la Reforma el contrato de aprendizaje pasó de ser una relación laboral a una forma precaria de vinculación donde los aprendices en la parte lectiva perciben el equivalente al 50 por ciento de un SMMLV y en la fase de prácticas productivas un equivalente al 75 por ciento del mismo salario mínimo. Aunque la Reforma define este contrato como “una forma especial de relación laboral” resulta por lo menos dudoso que la meta de generar 157.568 empleos durante el cuatrienio por esta vía, puedan considerarse como empleos formales y de calidad.

Este programa podía ser desarrollado por el SENA y por las empresas con jóvenes de últimos años de bachillerato, universitarios, técnicos y tecnólogos. En el caso del SENA se registra un avance del 108 por ciento con un total de 311.050 aprendices en los cuatro años del Programa, y en el caso de las empresas que lo adelantaron, registran un avance del 60 por ciento con 90.163 vinculaciones laborales especiales. Este resultado indica que la reducción de costos salariales, que en promedio fue de 37.5 por ciento por aprendiz, permitió que las empresas contrataran 2.5 veces más trabajadores precarios que si no se hubiera dado la Reforma.

EVALUACIÓN DEL MERCADO LABORAL

3.3.1. Introducción

Encontrar una forma de medir los impactos de la reforma laboral sobre el empleo, no es una tarea fácil. En particular porque, para nadie es ajeno, que el mercado laboral es una cadena de complejidades y dinámicas, donde intervienen muchos fenómenos económicos y no económicos que determinan en buena parte el vaivén laboral. Existen factores de origen estructural y coyuntural. Una expansión de la economía puede generar un empuje positivo en la demanda laboral y bajar la tasa de desempleo. La baja en la tasa de desempleo, puede hacer que aumenten los ingresos de numerosas familias y es factible que algunos miembros de estas familias se retiren del mercado laboral, lo que traería como consecuencia una reducción de la tasa de participación o fuerza laboral.

Por otro lado, una crisis económica, como la acaecida en Colombia entre los años 1996 y 1999, puede generar, no solo una contracción de la demanda de trabajo (tasa de ocupación), sino también un aumento en la oferta (tasa global de participación). Las empresas, ante una crisis económica, toman la decisión de despedir empleados como una manera de defenderse de la crisis y de disminuir los costos laborales, lo que sin duda ocasionaría un aumento en la tasa de desempleo. En el mismo sentido, una crisis económica puede aumentar la oferta laboral y hacer que la tasa de desempleo aumente, debido a que en el núcleo familiar, la pérdida del empleo de uno o de los dos cónyuges puede ocasionar que los hijos que en ese momento están estudiando, tomen la decisión de buscar un empleo, que les permita remediar en parte la situación en el hogar.

De igual manera, la aprobación de una ley laboral, pensional o tributaria, puede afectar la demanda de trabajo o la oferta laboral y hacer que la tasa de desempleo aumente o disminuya. Eso depende de los estímulos que se le den a uno u otro agente económico y de las flexibilidades e inflexibilidades que presente el mercado laboral en ese instante. Por ejemplo, si nos encontramos en una situación donde las ventas de bienes y servicios están estancadas producto de una recesión económica o por cualquier otro fenómeno de otra índole, no es dable pensar que el empresario o dueño de la empresa, tome la decisión de contratar un trabajador, aun si los estímulos que se le otorguen en ese momento le sean

beneficiosos. El empresario tomará la decisión de contratar un nuevo trabajador sólo en la medida que lo requiera para su proceso productivo.

Por estas razones es que resulta muy complicado aislar todos estos efectos y capturar en forma exclusiva aquellos generados por algún hecho económico o institucional. En la reforma laboral que se hizo en Colombia y que se formalizó con la ley 789 de 2002, se aprobaron cinco puntos básicos: 1) generación de empleo, 2) protección frente al desempleo, 3) cambios en las relaciones laborales, 4) reforma al régimen de las cajas de compensación familiar y 5) modificación al contrato de aprendizaje.

Los cinco puntos anteriores traen efectos (positivos o negativos) que sin duda pueden afectar el mercado laboral. Por lo tanto, buscar una metodología que permita capturar dichos efectos es un reto para aquellos que están empeñados en mostrar, o bien los efectos positivos o negativos o quizás ningún efecto. Algunos estudios que se han hecho en Colombia, han capturado ciertos efectos desde diversas ópticas, sin embargo, como bien lo señala el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia, en el cuaderno número seis, éstos estudios no muestran una evidencia contundente que permita ver los resultados reales de dicha reforma, por el contrario, en dicho documento se resalta lo contradictorios que han sido los autores, que en opinión nuestra, solo buscan capturar alguna cosa en medio de la complejidad que envuelve al mercado laboral.

Calidad del Empleo

El otro aspecto que resulta importante para evaluar el impacto de esta Ley, es el relacionado con la calidad del trabajo. Se supone que la intuición de la reforma laboral era no solo aumentar la cantidad de empleo, sino mejorar su calidad. Sin embargo, antes de evaluar ¿cuál ha sido la tendencia de la calidad del empleo después de la reforma? es necesario identificar qué se entiende por calidad del empleo.

La definición de calidad del empleo tiene diversas concepciones . No obstante y ara fines de evaluación, el CID consideró que un trabajo de calidad debe cumplir por lo menos con las siguientes características: i) un salario adecuado por hora, ii) afiliación a un sistema de seguridad social en salud y en pensiones, y iii) una jornada de trabajo adecuada. Para este caso se definieron los siguientes parámetros:

Definición de los Parámetros

Calidad del empleo de los asalariados

Salario por hora: este indicador relaciona el salario mensual percibido por los asalariados y las horas normales que laboran. Por ejemplo, para el año 2003, si el valor es inferior a \$1.729 (salario mínimo mensual vigente en 2003 = \$332.000 / duración máxima de jornada ordinaria de trabajo llevada a mes = 192) se considera que el empleo es de mala calidad en este aspecto. Para el caso de los asalariados que perciben parte de su salario en especie, el valor de corte es \$1.210, pues el 30% del salario mínimo puede estar representado en especie. En el caso de los empleados domésticos internos (que reciben parte de su salario en especie y tienen jornada máxima de trabajo de 60 horas a la semana) el valor de corte es de \$968.

En este caso se prefiere el indicador de salario por hora al indicador simple del monto mensual de salario devengado, pues el primero da cuenta de las características del mercado laboral en cuanto a la presencia significativa de ocupados con jornadas parciales de trabajo , para quienes la legislación ha definido remuneración proporcional, y al mismo tiempo de asalariados que exceden de forma habitual la duración máxima legal de la jornada ordinaria de trabajo estipulada en el Código Sustantivo del Trabajo en 8 horas al día y 48 a la semana .

Afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud: se refiere a la afiliación a salud de la que debe gozar un ocupado en calidad de asalariado. Si el trabajador está

afiliado al sistema de salud como fruto de una cotización en la que confluyen aportes del trabajador y el empleador, entonces se califica como un empleo de calidad en el componente de afiliación a salud.

Afiliación al Sistema de Seguridad Social en Pensiones: se refiere a la afiliación al sistema pensional. Si el trabajador está afiliado al sistema o ya es pensionado (en cuyo caso no se exige cotización al sistema) se considera que el empleo es de buena calidad en este componente.

Límite razonable de horas: se considera que un empleo es de buena calidad cuando las horas normales que labora el trabajador no exceden el límite máximo fijado por ley de 48 horas semanales. Para los menores de edad y los empleados domésticos internos, se contemplan los siguientes límites acordes con la legislación laboral. Para los menores de 14 años el tope máximo es de 24 horas. Para los menores de 15 años el tope es de 36 horas. Para los empleados domésticos internos, el tope es de 60 horas.

Calidad del empleo de los independientes

El indicador de calidad de empleo para los independientes se construye a partir de tres variables: ganancia por hora, afiliación como cotizante al sistema de seguridad social en salud y afiliación al sistema de pensiones.

Ingreso por hora: este indicador relaciona la ganancia mensual percibida por los independientes y las horas normales que laboran. Por ejemplo para 2003: Si el valor es igual o superior a \$1.729 (salario mínimo mensual vigente en 2003 = \$332.000 / duración máxima de jornada ordinaria de trabajo llevada a mes = 192) se considera que el trabajo es de buena calidad, en el sentido de que por lo menos garantiza un ingreso por hora equivalente al salario mínimo. Se prefiere el indicador de ganancia por hora al indicador simple de ganancia mensual, pues el primero da cuenta de las características del mercado laboral en cuanto a la presencia significativa de ocupados con jornadas parciales de trabajo y

simultáneamente de otros que exceden de forma habitual la duración máxima de una jornada ordinaria de trabajo .

Afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud: se refiere a la afiliación a salud de la que debe gozar un ocupado. Si el trabajador está afiliado al sistema de salud como fruto de una cotización, entonces se califica como un empleo de calidad en este componente.

Afiliación al Sistema de Seguridad Social en pensiones: se refiere a la afiliación al sistema pensional. Si el trabajador está afiliado al sistema o ya es pensionado (en cuyo caso no se exige cotización al sistema) se considera que el empleo es de buena calidad en este componente.

Indicador integrado de condiciones laborales

Además de analizar la evolución de anteriores indicadores simples, se construyó un indicador de deficiente inserción laboral definido como la proporción de ocupados con alguna de las siguientes características:

Asalariados que no cumplen ninguna de las cuatro condiciones estudiadas: devengan un salario por hora inferior al mínimo, no están afiliados por su trabajo a salud, ni pensiones y tienen una jornada laboral que excede las 48 horas a la semana.

Independientes que no cumplen con ninguna de las tres condiciones examinadas: tiene un ingreso laboral por hora inferior al mínimo, no están afiliados ni a salud ni a pensiones como cotizantes.

Trabajadores no remunerados

Evaluación de los Parámetros

Esta parte se ha dividido en tres secciones. En la primera sección se han recogido cuatro componentes de calidad que son: salarios, salud, pensión y horas trabajadas. En la segunda sección se hace el mismo análisis pero tomando como

marco de referencia el tipo de ocupación. Y en la tercera, se abarcan dos indicadores más de calidad: el subempleo y el número de personas con ingresos no adecuados. La idea de esta evaluación es observar la tendencia. En la medida que el factor de mala calidad aumente a una tasa superior a la de buena calidad, se considerará que la calidad del empleo ha disminuido.

Afiliación al Sistema de Seguridad Social en salud, SGSSS

Los trabajadores por cuenta propia han sido quienes en mayor proporción han aumentado las afiliaciones a salud con relación a las demás posiciones ocupacionales. Estos crecieron en un 26 por ciento durante los últimos cuatro años, seguidos de los empleados del sector privado con un crecimiento del 23 por ciento, mientras que los empleados domésticos y los empleadores aumentaron su vinculación a salud en un 10 por ciento

ESTUDIO DE CASO: IMPACTOS DE LA LEY 789 EN EL SECTOR DE LA VIGILANCIA

La ley 789/2002 se orientó a flexibilizar el mercado laboral, aumentando la duración de la jornada diurna y disminuyendo los recargos por concepto nocturnos, dominicales, festivos y horas extras. Uno de los objetivos enunciado por el gobierno al proponer la reforma, era el de incrementar el empleo formal, es decir empleo de buena calidad.

“La reforma contiene un componente de medidas de Protección Social (subsidios al desempleo, capacitación, formalización del empleo, etc.), y otro de flexibilización laboral (flexibilidad de jornadas laborales, reducción de costos de despido y modificación al contrato de aprendizaje). Este último componente modificó la legislación laboral y puede ser visto como un intento de desproteger la estabilidad de los trabajadores a cambio de mayores contrataciones.” (Núñez, 2004)

La legislación en Colombia establece que la jornada laboral está pactada en 48 horas semanales, es decir 8 horas diarias laboradas en 6 días. En los empleos

donde se labora por turnos, los horarios son de 6:00 am a 2:00 pm, de 2:00 pm a 10:00 pm y de 10:00 pm a 6:00 am.

En el sector vigilancia y seguridad privada “el 85% del personal empleado ...labora bajo el sistema de turnos (80% vigilantes, 3.5% supervisores, 1% guías caninos y 0.5% operadores), el 15% restante corresponde al personal administrativo, coordinadores, instructores y escoltas que por lo general no son sometidos a turnos rotativos.” (Bermúdez, 2006).

El sector tiene varias particularidades, entre las que encontramos que los turnos a los que se someten los empleados del sector, en la mayoría de los casos exceden las 8 horas diarias. Lo normal es encontrar turnos de 12 horas, por lo general de 6:00 a 6:00, con un día de descanso a la semana.

Dado el carácter especial del trabajo de los vigilantes, podemos decir que el sector tuvo un gran impacto a causa de dos de las medidas implementadas en la ley 789; la ampliación de la jornada diurna y la disminución en el recargo nocturno.

Los efectos de la reforma se pueden ver a continuación:

3.5.1. Extensión de la Jornada Diurna

a) Pérdida de ingresos en el recargo nocturno

La duración del trabajo diurno pasó de ser de 6:00 AM. a 6:00 PM. antes de la reforma a ser de 6:00 AM. - 10:00 PM con la reforma. Esta medida disminuyó en cuatro el número de horas nocturnas que generan recargo. Es claro que la legislación colombiana premia el trabajo nocturno con un recargo del 35% adicional sobre el valor de cada hora laborada, por lo tanto, con la ampliación de la jornada laboral el trabajador que labora en los turnos nocturnos perdió 4 horas de recargo nocturno.

Para poder calcular los impactos en la pérdida de ingresos de los trabajadores del sector vigilancia, se usó una simulación basada en los siguientes puntos:

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La primera conclusión que debe destacarse como parte del debate reciente en el país, es que la aparente paradoja de mayor crecimiento económico y menor empleo según los más recientes datos del DANE, no es ajena al modelo de desarrollo seguido por los gobiernos de la apertura. La situación actual se ha venido presentando en el país a lo largo de este proceso y ha sido reconocida y diagnosticada al menos en las administraciones de 1994 y 1998.

En efecto, la apertura de choque que se estableció en el país a partir de los primeros años de los 90, ya mostraba sesgos negativos tres años después como el desequilibrio de la balanza de pagos porque la liberalización del comercio dio lugar a una “apertura hacia adentro”, aunado al contrabando masivo producto del lavado de dinero, las medidas monetarias restrictivas del Banco Central, la preferencia por la especulación financiera, la respuesta de las empresas al cambio estructural de la economía con mayor cambio técnico y expulsión de mano de obra, entre otros, fueron configurando un resultado que el gobierno reconoció como inequitativo, cuyos grandes perdedores eran los que se habían supuesto como beneficiarios, es decir los trabajadores.

Hacia finales de la década del 90, el diagnóstico es todavía más explícito: a la vez que se exacerbó la política monetaria restrictiva asociada a las altas tasas de interés, con efectos negativos en la inversión privada, el capital se abarató como producto de la reducción de aranceles y la revaluación de la moneda nacional, lo cual profundizó la sustitución de mano de obra por capital.

Al mismo tiempo, el PIB se recompuso con menor participación de los sectores intensivos en trabajo como el sector industrial y el sector agrícola, y en su lugar cobraron fuerza los sectores de menor demanda de empleo como el financiero, el extractivo minero y el energético. El resultado fue la reducción de la elasticidad del empleo con respecto al PIB, lo cual implica que la creación de cada nuevo puesto de trabajo en el sector formal requiera de un mayor crecimiento del producto.

El diagnóstico se repite para la coyuntura actual, si bien a diferencia de finales de la década pasada la demanda por bienes de consumo está creciendo, en un ambiente de revaluación, de flexibilidad monetaria y de inversión pública, ésta no está siendo absorbida por la producción nacional.

Entre las razones de este resultado está presente el hecho de que las importaciones son mayores que las exportaciones y que, de acuerdo con Sarmiento (2006) las empresas se están concentrando en el ensamble de bienes finales y abandonando las empresas que producen bienes intermedios o insumos, los cuales están siendo sustituidos por importaciones, configurándose así una situación en la que el empleo está cayendo frente al crecimiento de la economía.

En segundo lugar, se puede concluir que la reforma laboral Ley 789 de 2002 no es ajena a la concepción y a las medidas correspondientes al ajuste del país a la economía abierta, que se viene desarrollando como modelo de crecimiento económico desde hace más de dos décadas. Además de las concepciones de orden macroeconómico que le son concomitantes, la visión sobre el mercado de trabajo conduce hacia la baja los ingresos de los trabajadores. Por el contrario, cuando el salario real supera en algunos puntos el aumento de los precios, surgen las voces que claman por su reducción bajo la apariencia de defender el crecimiento del empleo y evitar el del subempleo. Situación en la que todo indica que el empleo formal puede crecer a condición de que se nivelen por lo bajo las condiciones de subsistencia de los asalariados.

Del régimen de protección al desempleo se puede colegir que el peso económico recae en los mismos trabajadores, puesto que se está haciendo uso de los recursos parafiscales provenientes del trabajo y que por ley se destinan a la formación para el trabajo, y a mejorar el ingreso y el bienestar de las familias con vinculación a este mercado. Mientras que la única medida a cargo del gobierno, el fondeo de los subsidios al empleo y desempleo así como su instrumentación se pasan por alto.

Otro tanto ocurre con las medidas adoptadas en la reforma para la promoción del empleo y la modificación de las relaciones laborales y el contrato de aprendizaje. En aras de aumentar la contratación en el sector formal de la economía, el Estado establece las condiciones para que este proceso se dé por la vía de minar el ingreso salarial de los trabajadores del sector formal lo cual constituye una sustracción a la capacidad de consumo en momentos en que subsistía una crisis de demanda.

Por último, la iniciativa de establecer un subsidio al desempleo es válida y debe proseguirse su desarrollo con miras a hacerlo permanente y no sólo para que opere en épocas recesivas. Su relevancia y necesidad quedó demostrada por su ausencia tanto en la crisis de 1999 como en los años posteriores cuando a pesar del leve crecimiento, la pobreza y la miseria perduraron en altos niveles, con el agravante de que arrastraron a sectores medios, en lo que hoy se reconoce como nuevas pobrezas o pobreza coyuntural.

No hay lugar a dudas de que el subempleo y la insuficiencia de ingresos sufrieron un cambio hacia el aumento en el primer trimestre del 2003 y se han sostenido hasta el cuarto trimestre del 2005, que es el período mas reciente con información disponible.

Como se notó en a lo largo del trabajo, es claro que los movimientos (definidos por la tasa de crecimiento) de los indicadores laborales no han tenido una tendencia definida, que permita esgrimir que la reciente reforma laboral produjo cambios positivos en el mercado laboral. Estos cambios podrían estar explicados más bien por factores inherentes al propio crecimiento económico o por causa de los mismos vaivenes que caracterizan al mercado laboral y no por factores exógenos propios o característicos de una reforma laboral.

El mercado laboral se envuelve en una dinámica de complejidades, donde intervienen muchos hechos económicos y no económicos. Los auges económicos, las crisis económicas, los hechos normativos, los cambios institucionales, las movilizaciones obreras, la estructura productiva, los problemas de información

asimétrica y una gran cantidad más de factores, pueden hacer del mercado laboral una cadena de relaciones circulares, cuya complejidad es irresponsable medir.

Finalmente vale la pena tener en cuenta los siguientes parámetros que se pueden tener en cuenta en esta investigación y que vale la pena destacar:

- La ley 789 de 2002 se orientó a flexibilizar el mercado laboral, aumentando la duración de la jornada diurna y disminuyendo los recargos por concepto de nocturnos, dominicales, festivos y horas extras. Esta reforma que buscaba aumentar el empleo formal, puede ser vista en un principio por sectores que emplean gran cantidad de mano de obra como un gran ahorro para las empresas y una pérdida de ingresos por parte de los trabajadores.
- El sector de vigilancia y seguridad privada tiene la particularidad de encontrar turnos de 12 horas, por lo general de 6:00 a 6:00, con un día de descanso a la semana. También se puede encontrar el caso de empresas que disponen de los trabajadores en turnos de 24 horas con descansos del mismo tiempo.
- Sumando los resultados de todas las medidas que afectaron a los vigilantes, es decir, extensión de la jornada diurna y reducción de recargos de dominicales y festivos laborados, tendríamos que cada vigilante perdió para 2005 en promedio \$1.151.000, suma que retrasa el ingreso de los trabajadores del sector a niveles de hace cinco años.
- Aunque la obligación por parte del empleador es la de programar jornadas de trabajo siempre respetando los acuerdos de la OIT, el sector de la vigilancia y seguridad privada va en contravía de estos acuerdos.
- Los excesos en las jornadas laborales inciden en la salud de los trabajadores, lo cual sumado a la falta de acceso a servicios fundamentales en su puesto de trabajo y a la pérdida de ingresos, indican que las condiciones de trabajo de los vigilantes van en retroceso.

después de evaluar los diferentes estudios aportados, la principal conclusión del magistrado Sierra Porto es que no es posible aislar el impacto de la Ley 789 de 2002 en el mercado laboral y, por el contrario, muchos otros aspectos económicos pudieron haber incidido en las cifras de ocupación. Es decir, si los propios expertos no llegan a conclusiones similares y antes bien, plantean diagnósticos opuestos y desiguales, es evidente que existe una especie de empate técnico que sólo puede traducirse en incertidumbre sobre los reales efectos de la reforma en la generación de empleo.

La ponencia que hoy estudia la Sala Plena de la Corte Constitucional, en consonancia con el concepto de la Procuraduría, certifica que los cambios introducidos en la ley laboral en materia de horas extras, nocturnas y dominicales, así como los nuevos porcentajes por la terminación unilateral de los contratos de trabajo sin justa causa, han sido nocivos para la economía, pues no han probado que son eficaces para crear empleo. En cambio sí es evidente que afectaron la calidad de vida de los trabajadores en general y, de manera particular, lo hicieron con el gremio de la celaduría.

En consecuencia, la ponencia de la Corte Constitucional atiza la controversia alrededor de una reforma que en su momento fue exaltada como “el principio de la democratización fundamental en el Estado Social de Derecho”, pero que, como lo advirtieron en su momento sus principales opositores, lo que parece demostrar es que el problema del empleo no se resuelve desmontando las conquistas de los trabajadores, sino impulsando una política económica que fomente la producción, proteja el mercado interno y estimule el consumo con base en incrementos reales de los ingresos de las mayorías.

Conceptos

El Ministerio de Protección Social conceptuó que los efectos de la Reforma Laboral no pueden analizarse de manera fragmentada, que la tasa de desempleo viene en franca reducción desde enero de 2003, y que si la Corte Constitucional decide emprender un nuevo examen a los artículos polémicos de la ley, como la

modificación o eliminación de las horas extras y los recargos nocturnos y dominicales, debe tomar en consideración los efectos que la declaratoria de inconstitucionalidad de dichas disposiciones tendrían para la competitividad y la inserción de la economía colombiana en el contexto mundial.

El Departamento Nacional de Planeación sostuvo en su concepto ante la Corte Constitucional que la Reforma Laboral es una política de mediano y largo plazo, cuyos efectos no se pueden apreciar en un estudio de corto plazo, como fue el que sirvió de soporte a la demanda. Y añadió que debido al cambio de la metodología empleada por el DANE para la medición de variables laborales, en el país en la actualidad no existen las condiciones para elaborar un estudio confiable sobre la evolución del desempleo.

8. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

Se cuenta con el tiempo, un equipo de investigación altamente motivado, materiales y recursos financieros necesarios para llevar a cabo este estudio, lo que hace viable su realización motivados en la Facultad de Derecho de la Corporación Universitaria de la Costa C.U.C.

8.1 PRESUPUESTO

COMPONENTES	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
RECURSOS HUMANOS			
Grupo de investigación	5	20.000	100.000
RECURSOS MANTERIALES			
Resma carta	1	8.000	8.000
Tinta	1 cartucho	40.000	40.000
Fotocopias	600	50	30.000
Lápices	50	200	10.000
Lapiceros	20	500	10.000
Internet	2 hr	1.500	3.000
Impresión	50 hojas	300	15.000
VIÁTICOS Y TRANSPORTE			
Pasajes	10	2000	20.000
Almuerzo	10	3.300	33.300
TOTAL		\$ 75.850	\$ 269.300

8.2 RECURSOS

8.2.1 Recursos Humanos. Estará conformado por la integrante del grupo investigador de la Facultad de Derecho de la Corporación de la Costa C.U.C.

DAMARIS ANGELICA PEÑA RODRIGUEZ

8.3.2 Logísticos. Computador, Internet, Biblioteca de la Universidad, fotocopadoras, grabadoras.

8.2.3 Financieros

Serán asumidos en su totalidad por los integrantes de la investigadora.

9. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

ACTIVIDADES	MARZO				ABRIL				MAYO				JUN				JUL				AGO				SEPT							
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4				
Semanas																																
Elección del tema		■	■																													
Diseño de los objetivos					■	■																										
Elaboración del planteamiento y justificación									■	■	■																					
Elaboración del marco teórico													■	■																		
Diseño Metodológico																	■	■	■													
Correcciones																							■	■	■	■	■					
Aplicación del instrumento y tabulación																													■	■		
Conclusiones y Recomendaciones, sustentación																														■	■	

BIBLIOGRAFÍA

AMARANTE Verónica, ARIM, Rodrigo y SANTAMARÍA, Mauricio. Los efectos de la reforma laboral de 2002 en el mercado laboral colombiano. Revista Perfil de Coyuntura Económica, diciembre de 2005 pp. 67 a 82.

ARCOS Oscar, BECERRA Emperatriz, CORREDOR Consuelo, GONZALEZ Jorge Iván, RIVERA Magda, 2002., Políticas Sociales en Colombia, 1980-2000, editan CINEP – COLCIENCIAS, Bogotá – Colombia

BENNETT Maccallum, 1989., Monetary Economics Theory and Policy, Edita Macmillan Publishin Company, New York.

BODEMER, Klaus y STEINHAUF, Andreas, 2003., “De la desigualdad a la inclusión social, reflexiones y propuestas para la Asociación Eurolatinoamericana – Caribeña” en Políticas Públicas, Inclusión Social y Ciudadanía, Bodemer Klaus editor, Edita RECAL, IIK y Nueva Sociedad, Venezuela, pp. 9 – 35.

CARTELIER, Jean, 1976., Excedente y Reproducción, la formación de la Economía Política y Clásica , F.C.E. 1981., México.

CIDE (2004), “Impacto de la Reforma Laboral sobre la Generación y Calidad del Empleo”, Medellín, diciembre.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2004), “Evaluación de la Política Social 2003”, marzo.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Evaluación de la Política Social 2003, Edita CGR, Bogotá Colombia.

DNP, Documento CONPES 3144, Bogotá - Colombia

DNP, Documento CONPES 3187, Bogotá – Colombia

DNP, 2002-2006., SIGOB

FARNE, Stefano (2003), “Estudio sobre la calidad del empleo en Colombia” Oficina Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe

FREEMAN R.B, 2000, “Single Peaked vs Diversified Capitalism: The relation between Economic Institutions and Outcome”, NBER Working paper 7556, Cambridge, United States, National Bureau of Economic Research.

GAVIRIA, Alejandro (2004). Ley 789 de 2002: ¿Funcionó o No? de Gaviria. CEDE Documento 2004-45.

GUATAQUÍ, Juan C., 2000., “Aspectos Teóricos del Desempleo”, en Subempleo y Bienestar Social, Editan DANE, U. Javeriana e Instituto de Políticas para el Desarrollo, Bogotá.

HECKMAN, James y PAGÉS, Carmen, 2000., “The cost of Job Security Regulation: evididence from Latin American labour markets”, BID, Working paper no. 430.

HENAO, Martha, 1995., “Indicadores laborales”, en Análisis de coyuntura económica, métodos aplicados en América Latina, Tercer Mundo Editores. Bogota

HERRERA, Bethoven, 1991., “Efectos laborales y sociales de la apertura” en Apertura Económica y Reforma Laboral, edita Escuela Nacional Sindical – ENS, Medellín – Colombia, pp. 57-84.

HOLZMANN Robert y JORGENSEN Steen, 2000., Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá, Banco Mundial, febrero

KEYNES, J.M.,1935., Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, FCE. 1981., México.

LABORAL EN LA GENERACIÓN DE EMPLEO – Año 2003”, mimeo, 16 de abril

LEY 789 de 2002

LÓPEZ, Hugo, RHENALS, Remberto y CASTAÑO, Elkin (2005). Impacto de la Reforma laboral sobre la Generación y Calidad del Empleo. Ministerio de la Protección Social. Cuadernos de Protección social. Cuaderno No. 1. Noviembre de 2005.

MARX, Karl, 1849., “Trabajo asalariado y capital”, en C. Marx y F. Engels, 1976, Obras Escogidas, T. I, Editorial Progreso Moscú, pp. 145-178.

MILL, J. S., 1848., Principios de Economía Política, FCE, Tercera reimpresión, 1996., México.

MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL DE COLOMBIA, 2003^a., “Gobierno nacional reglamenta beneficios del Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleado”, Boletín de Prensa No 109

MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL DE COLOMBIA, 2003b., “Informe sobre seguimiento y verificación de las políticas de generación de empleo – Ley 789 de 2002”, mimeo, septiembre

MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL DE COLOMBIA, 2002-2003., Informe al Congreso de la República, Bogotá – Colombia.

MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL DE COLOMBIA, 2004., Balance de la Reforma, noviembre

MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL DE COLOMBIA, 2006., Crecimiento Económico Sostenible y Generación de Empleo, en [www. miniprotecciónsocial.gov.co](http://www.miniprotecciónsocial.gov.co)

NÚÑEZ M., Jairo (2005). Éxitos y fracasos de la Reforma Laboral. Ministerio de la Protección Social. Cuadernos de Protección social. Cuaderno No. 2. Noviembre de 2005.

OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL (2003), “Ley 789 de 2002. Reforma Laboral Colombiana”, Boletín No 6, diciembre

OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL (2004), “Seguimiento a la Ley 789 de 2002, de Reforma Laboral. Año 2003”, Cuaderno de Trabajo No 5, junio

OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL (2005), Mitos y realidades de la reforma Laboral Colombiana. La Ley 789 dos años después. Cuaderno de trabajo No. 6, Universidad Externado de Colombia.

-----, (2004), Seguimiento a la Ley 789 de 2002 de Reforma Laboral. Año 2003. Cuaderno de trabajo No. 5, Universidad Externado de Colombia.

OIT, 1999., Empleo, un desafío para Colombia, Edita Oficina del Área Técnica para los países andinos, Perú.

OIT, 2004., Empleo y estrategia de Crecimiento, El enfoque de la OIT, marzo

OIT, 2005., Panorama Laboral, América Latina y el Caribe.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, DNP, 2002., Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 Hacia un Estado Comunitario, edita DNP, Bogotá - Colombia

RICARDO, David, 1817., Principios de Economía Política y Tributación, F.C.E., Segunda reimpresión, 1973, México.

RIVERA Magda, 2000., Del recorrido de las mercancías a las capacidades básicas, evaluación de la política social, una propuesta. Tesis de Maestría en Economía, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

RODRÍGUEZ Adriana, CABANZO Martha y PRIETO Mauricio, 2003., “Reforma Laboral: Cuentas Laxas, empleos precarios y menores ingresos” en Economía Colombiana y Coyuntura Política, edición 294, enero – febrero de 2003.

ROWTHORN, Bob, 1983., “Marxismo, Neo.Ricardianismo y Neoclasicismo”, en Marx,

Keynes y Shumpeter, Cuadernos Lecturas de Economía, Universidad de Antioquia, primera edición, pp.189-223.

SARMIENTO, Eduardo, 2006., “La Destrucción del Empleo” en El Espectador, semana del 8 al 14 de octubre, p.6c.

SEN Amartya, 1997^a., Desarrollo y Libertad, 2001, Segunda reimpresión Colombia, Editorial Planeta.

SEN Amartya, 1997^b., “Inequality, unenployment and contemporary Europe” en International Labour Review, vol.136, no.2, pp. 155-171.

SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR, CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR, 2005., Estadísticas FONEDE

SHONE, R., 1999., Economics Dynamic, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

ZERDA, Alvaro, 1998., “La problemática del empleo en Colombia, diagnóstico y posibles salidas”, en Consejo Nacional de Planeación, Trocha Nacional Ciudadana, la Sociedad Civil construye nación, primera edición, Bogotá, Colombia, pp.129-144.