

ALGUNOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS SOBRE LA REFORMA LABORAL COLOMBIANA DE 2023

INTRODUCCIÓN

La Universidad Externado de Colombia y la Corporación para el Desarrollo de la Seguridad Social-CODESS unieron esfuerzos y crearon el Centro de Pensamiento en Seguridad Social-CEPESS con el propósito de aportar al conocimiento de los problemas nacionales en seguridad social por medio de investigaciones y publicaciones imparciales y confiables con base en la evidencia, que generen conocimiento para que haya un diálogo abierto, un debate informado y una apropiación amplia del conocimiento para la toma de decisiones públicas, de manera plural, equitativa e incluyente que permita alcanzar el mayor bienestar y justicia social posibles.

2023 es un año crucial para la seguridad social. El 23 de diciembre se cumplen 30 años de la expedición de la Ley 100 de 1993 que creó el Sistema de Seguridad Social Integral que, con sus virtudes y sus defectos, cubrió o con el régimen contributivo o con el régimen subsidiado los riesgos de las últimas generaciones de trabajadores y a la población en general. La madurez que le da esta edad muestra que el sistema no es perfecto, que es factible de mejorar, entonces ¿qué se le debe mejorar y cómo se debe hacer? ¿Cuáles son los costos económico, social y financiero? El Gobierno Nacional Central tiene tres propuestas, dos de ellas de manera directa modifican el sistema, la reforma a la salud y la reforma a las pensiones, y la tercera de manera indirecta con la reforma al Código Sustantivo del Trabajo o reforma laboral expuesta primero en el Proyecto de Ley No. 367 de 2023 Cámara de Representantes, y luego en el Proyecto de Ley No. 166 de 2023 Cámara de Representantes.

La importancia de la reforma laboral para la seguridad social es evidente. Puede tener afectos en el financiamiento y en el uso de recursos del sistema; y se puede constituir en el pedestal sobre el que el Estado se apoye para subsanar o compensar a los ciudadanos que sean perjudicados por la reforma laboral, por ejemplo, por pérdida del empleo o por el cierre de su empresa que le permitía generar su ingreso.

Esta importancia y el enfoque integral que el CEPESS tiene de la seguridad social, esto es, que los riesgos que cubre no son independientes del mercado de trabajo y la dinámica macroeconómica y sectorial, motivaron a su equipo directivo y a la unidad de investigadores a dedicar el primer documento técnico a la reforma laboral en Colombia.

En cumplimiento de las criterios que rigen el trabajo del Centro, su imparcialidad, su pluralidad, investigación a profundidad y análisis objetivo e independiente, el Documento de Investigación parte del principio que en economía no hay verdades absolutas que contribuyan a justificar reformas perfectas, que seleccionada una posición teórica y llevada a la práctica hay consecuencias sociales, por consiguiente, el equipo de investigadores tienen una responsabilidad social y en su orden de preferencias ubica primero el bienestar general. Por ello, este primer documento que se le entrega a la sociedad tiene el propósito de mostrar de

la manera más neutra posible y entendible a un público amplio, la complejidad que tiene el desarrollo del mercado laboral, qué si se piensa en país se debe plantear una reforma de mayor envergadura, que, si bien puede implicar mayor tiempo, puede minimizar los efectos negativos que la reforma con alguna probabilidad pueda tener.

El Documento consta de tres secciones. En la primera se presentan las tendencias del mercado laboral en los países desarrollados, naciones que iniciaron a finales del siglo pasado la llamada *reforma estructural al mercado laboral* con el objetivo de reducir el desempleo, en especial de los jóvenes, reformas que empezaron a replicarse en muchos países del mundo y Colombia no fue la excepción. En la segunda se aborda la trayectoria del mercado laboral colombiano, se muestran sus características básicas y se presentan las tendencias de las principales variables del mercado de trabajo, así como las recomendaciones que realizaron las dos últimas misiones que lo estudiaron. El contexto mundial y las características colombianas como antecedentes dan un marco para hacer un análisis sobre la reforma laboral de 2023, tema de la tercera sección y con el que se cierra este primer Documento.

1 TENDENCIAS INTERNACIONALES DEL MERCADO LABORAL

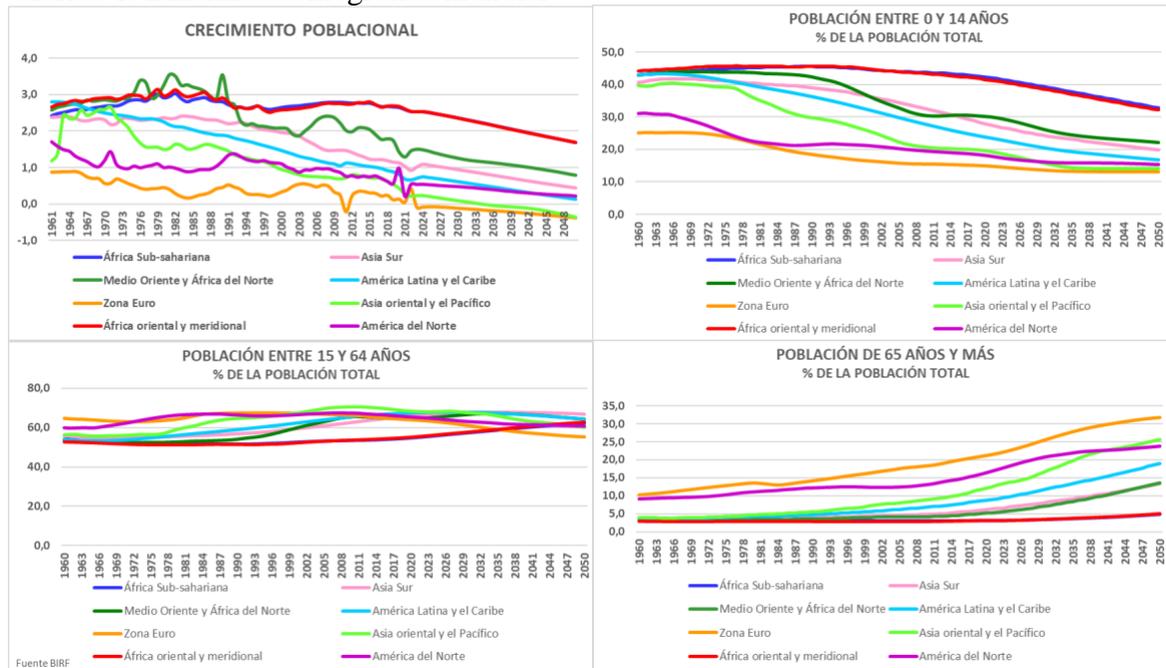
1.1. El desequilibrio laboral y su interpretación económica

La dinámica demográfica establece una parte de las condiciones de reproducción de fuerza de trabajo y, en consecuencia, de la oferta de trabajo a mediano y largo plazo. La población mundial decrece y sus efectos económicos se empezaron a notar con mayor fuerza desde la última década del siglo pasado. Los organismos multilaterales, entidades económicas privadas y los centros de investigación de primer nivel mundial expresaron que el envejecimiento de la población en los países desarrollados tendría efectos sobre su mercado laboral, el financiamiento de la seguridad social y el crecimiento económico. En América del Norte su población pasó de un crecimiento de 1,3% a mediados del siglo XX a uno de 0,68% en la segunda década del siglo XXI, lo que equivale a una pérdida de sesenta y cinco puntos básicos en el crecimiento de su población y para 2050 se calcula que crecerá en 0,21% (Gráfico 1), en el mismo lapso, la zona euro perdió setenta y cuatro puntos básicos en su tasa de crecimiento poblacional, y se espera que para mediados de este siglo decrezca a una tasa de 0,38%.

El mundo subdesarrollado desaceleró su crecimiento poblacional, pero de forma diferencial por regiones. De acuerdo con las cifras del Banco Mundial, el continente africano mantiene tasas de crecimiento de 2,6% promedio anual, altas en el contexto mundial, y se espera que para mediados del presente siglo baje a un 1,8%. Asia Sur que tenía una tasa del 2,5% promedio anual en el siglo anterior ahora crece a 2,0% promedio anual; Medio Oriente paso de 2,8% a un 2,0% promedio en lo corrido del presente siglo; y Asia y el Pacífico Oriental junto con América Latina y el Caribe son las áreas que más caen en su crecimiento, perdieron 164 y 171 puntos básicos respectivamente, pues de tener un crecimiento promedio anual de 2,3% y 2,7% a mediados del siglo anterior pasaron a 0,73% y 1,1% promedio anual en la segunda década del siglo XXI.

La recomposición por rangos de edad muestra que de 1960 a 2022 la zona euro aumentó en 11,7 puntos porcentuales la población de la tercera edad, y un punto en la población de 15 a 65 años o población en edad de trabajar, gracias a la inmigración del último medio siglo. En cambio, en América del Norte la tercera edad aumentó en 8,2 puntos porcentuales y la población en edad de trabajar cayó en 5,1 puntos porcentuales entre esos dos mismos años. En el contexto mundial Asia y el Pacífico Oriental tienen un ritmo intermedio en el envejecimiento de su población, con una caída de 9 puntos porcentuales entre 1960 y 2022. Japón es el que presenta mayor envejecimiento. Y América Latina aumentó en 5 puntos porcentuales entre esos años. Como se muestra en el gráfico 1, hacia mediados del siglo XXI la región más crítica es la zona euro pues la mitad de su población estará en edad de trabajar y un tercio tendrá 65 y más años. En América del Norte la población en edad de trabajar mantiene su tendencia de reducción lenta, pero aumenta más rápido la proporción de personas de la tercera edad. En América Latina el 64,2% de la población estará en edad de trabajar, pero un quinto será de la tercera edad, en ambos tipos de población se acerca a los ritmos de América del Norte.

Gráfico 1. Dinámica demográfica mundial



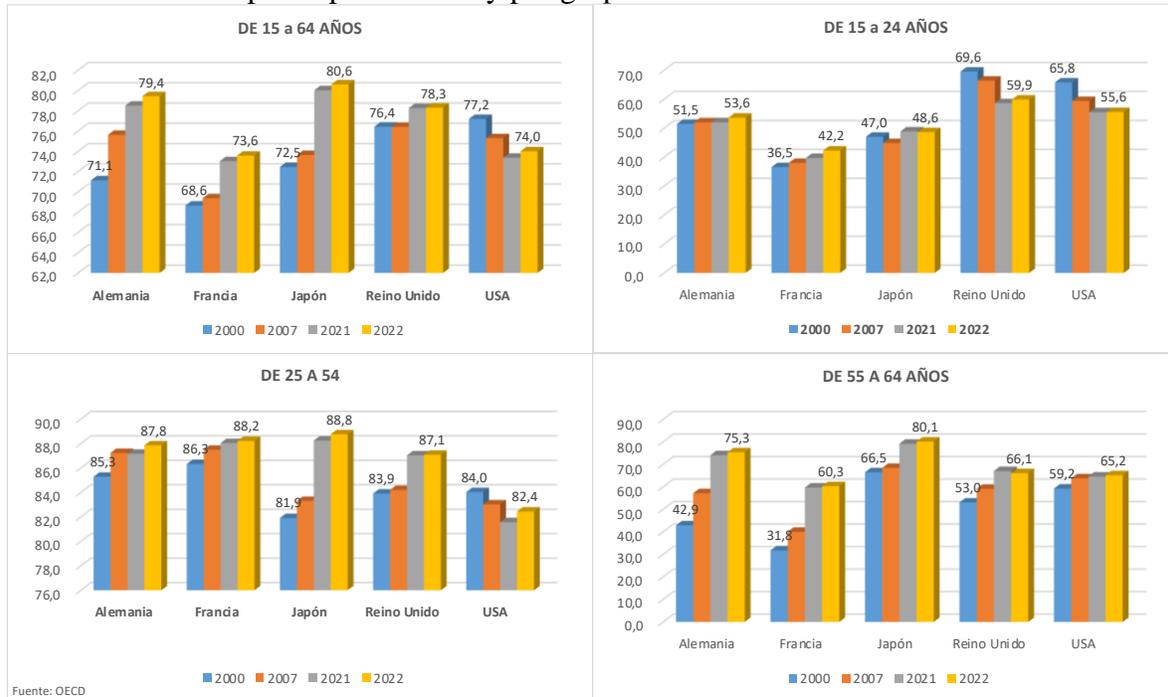
En ese escenario demográfico el tamaño de la oferta de trabajo de las cinco economías de mercado más grandes del mundo creció y se recompuso en lo corrido del siglo XXI (Gráfico 2). La oferta total crece en Alemania, Francia, Japón y Reino Unido, y decrece en los Estados Unidos. En Alemania y Japón se presentaron los mayores crecimientos, ocho puntos porcentuales. La oferta relativa de trabajo en Alemania aumentó en 32,4 puntos porcentuales en el grupo etario de 55 a 64 años, en Francia en 28,5, en Japón en 13,6 y en Reino Unido 13,1 puntos porcentuales. La oferta se comportó de manera diferente en los Estados Unidos, sólo aumentó 6,1 puntos en el grupo de 55 a 64 años y fue donde más se redujo la oferta en el grupo de 15 a 24 años, con -10,2 puntos, seguido del Reino Unido con -9,7 puntos en ese grupo etario; y en Francia fue donde más creció, con 5,7 puntos porcentuales.

En la última década del siglo pasado la demanda de trabajo en esas cinco economías fue disímil. El Reino Unido tuvo una tasa de ocupación de 70,2% promedio anual¹, seguida por Alemania con 65,1% y Francia con 61,0%. Japón alcanzó una tasa de ocupación de 69,3% promedio anual y Estados Unidos con la tasa más alta de los cinco países, un 72,6% promedio anual. La disimilitud en la demanda es tendencial y de acuerdo con el comportamiento por subperíodos. En 2000 Estados Unidos alcanzó su demanda más alta, una tasa de 74,1%, después de un período de dieciocho años de tendencia creciente y, desde 2001, empezó a caer

¹ La OECD tiene varias medidas de oferta y demanda de trabajo, aquí se tomó a la población en edad de trabajar las personas entre 5 y 65 años.

hasta llegar a una tasa de 66,6% en 2011, cercana a la que había logrado en 1983. En cambio, Alemania presentó un estancamiento de la demanda de trabajo desde 1991 hasta 2005 y Francia en el período comprendido entre 1984 y 2000. Japón tuvo tendencia decreciente desde 1992 hasta 2002.

Gráfico 2. Tasa de participación total y por grupo etario



El comportamiento de la demanda de trabajo dejó dos resultados. Uno evidente, el comportamiento creciente de la tasa de desempleo, que al observarla por grupo etario las tasas más altas se encontraban en los jóvenes y el grupo entre 55 y 64 años. En Francia en el grupo de 15 a 24 años la tasa de desempleo fue de 20% promedio anual entre 1991 y 2000, y en el lado opuesto Japón con una tasa de 6,5% promedio anual. Y en el grupo de 55 y 64 años Alemania tuvo una tasa promedio anual de 12,0% de desempleo.

El segundo resultado se asocia a las interpretaciones teóricas y empíricas de las circunstancias macroeconómicas del último tercio del Siglo XX. Las explicaciones llegaron a conclusiones que se utilizaron para diseñar y ejecutar las políticas laborales de los países desarrollados a principios del siglo XXI (Subsección 1.2), las que se concretaron en cambios de las leyes laborales (Subsección 1.3), y que luego, por efecto copia, se expandieron al resto de Europa, al este asiático y a los países latinoamericanos, ya fuera por decisiones autónomas de los gobiernos o por exigencias de los programas de ajuste dirigidos por organismos multilaterales.

La interpretación teórica del problema del desempleo se hizo con la entonces naciente nueva macroeconomía o teoría neo-neoclásica. Desde la perspectiva de los micro fundamentos de los neo-neoclásicos, el mercado laboral opera bajo una estructura de competencia perfecta, esto es, ni oferentes (trabajadores) ni demandantes (empresarios) pueden imponer precio (salario real). Este tipo de estructura de mercado laboral implica que hay flexibilidad de salarios nominales y reales que permite una asignación eficiente de los factores productivos –el trabajo y el capital–, que lleva a una mayor productividad y competitividad de la economía en su conjunto (Bils y Chang, 1999; Bowlus, Liu y Robinson, 2002; Lucas y Rapping, 1969).

Con estructura competitiva, el salario vigente en el mercado remunera exactamente la productividad marginal del trabajo (lo que se considera económicamente justo), al tiempo que conduce a una eficiencia asignativa en la que no existe desempleo involuntario y deja obsoleta cualquier regulación del mercado laboral por parte del Estado. La productividad del trabajo explica el diferencial de salarios, trabajadores con mayor calificación o con capital humano tendrán mayor remuneración porque son más productivos, en tanto que el trabajo puro es menos productivo y recibirá el salario más bajo de la economía (Blinder y Weiss, 1976; Mincer, 1970). El corolario de la teoría es evidente: la política laboral deber ser de desregulación, acompañada de una política fiscal con mínimo –o mejor aún, sin– gasto público para programas laborales, y una política monetaria con un objetivo único, el control de la inflación.

Con respecto a ese último tema, el viejo problema macroeconómico del *trade off* entre desempleo e inflación, o problema de la curva de Phillips, la teoría amplió el concepto de tasa de desempleo natural a la concepción de tasa de desempleo que no acelera la inflación, o NAIRU², que implica que únicamente los cambios estructurales macroeconómicos, en específico en el mercado laboral, pueden modificar la tasa de desempleo (Ball, Mankiw y Nordhaus, 1999; Staiger, Stock y Watson, 1997). En lenguaje usual significa que la tasa de desempleo únicamente se puede reducir si se transforman las estructuras laborales a partir de un desmantelamiento de leyes que regulen el mercado laboral.

Si bien es cierto que la teoría neo-neoclásica se constituyó en el paradigma dominante, a finales del siglo XX también surgió una teoría alternativa, los nuevos keynesianos. Esta escuela de pensamiento parte de un principio fundamental: en la economía predomina la estructura oligopólica, por tanto, los precios se fijan de acuerdo con el tipo de competencia oligopólica que prevalece en un momento determinado. Para el mercado laboral esto expresa que hay desempleo involuntario, el salario nominal es inflexible a la baja y se fija o por parte del oligopsonio (las corporaciones o sindicatos empresariales) o por parte del oligopolio (los sindicatos de trabajadores), y existe una estructura de salarios de eficiencia (Akerlof, 1984; Katz, 1986; Yellen, 1984). Para la política laboral esta teoría sugiere niveles de flexibilización y políticas compensatorias que considere unos períodos de subsidios al desempleo y con unos montos que no induzcan a los individuos a mantenerse en el paro.

² Nonaccelerating-inflation rate of unemployment-NAIRU.

Además de los planteamientos macroeconómicos del mercado laboral en los últimos cuarenta años se desarrollaron argumentos sobre aspectos particulares sobre este mercado, a manera de ejemplo, los modelos sobre la discriminación y la brecha salarial de género (Angelov, Johansson y Lindahl, 2016; Goldin y Mitchell, 2017) o las teorías de la búsqueda de empleo (McCall, 1970; Mortensen y Pissarides, 1999; Seater, 1977) o las teorías de capital humano. A partir de estos y otros planteamientos se deducen posibles políticas públicas para minimizar costos de oferentes y demandantes y disminuir las tasas de desempleo, lo que no deja de ser contradictorio con los planteamientos macroeconómicos de esas mismas teorías.

Para el mundo subdesarrollado se plantearon teorías estructuralistas de corte neoclásico y keynesiano que tienen como centro de su argumentación el concepto de dualidad en el mercado laboral, entendida como la segmentación del mercado entre lo formal y lo informal. El principal problema conceptual es la especificación de lo informal, asunto nada insignificante pues de su determinación depende la claridad y la medida teórica, así como de la medida empírica. Sin tener en cuenta dicha dificultad, la macroeconomía estructuralista sostiene que no es correcto utilizar el núcleo de las teorías que analizan el mundo desarrollado para explicar el comportamiento del mundo subdesarrollado (Agénor y Montiel, 2015; Végh, 2013; Taylor, 1989).

El diseño y ejecución de muchas políticas laborales de finales de Siglo XX y principios del XXI tomaron como referencia los argumentos teóricos de los neo-neoclásicos y flexibilizaron el mercado con la intención de reducir las tasas de desempleo como se muestra a continuación. Se pronosticaba que la flexibilización aumentaba la demanda de trabajadores porque elimina estructuras que aumentan los costos asociados al empleo en un mundo globalizado, o porque las negociaciones colectivas se constituían en una barrera al ajuste rápido del mercado, o porque aumentaban el tiempo del desempleo friccional.

1.2. Las reformas laborales

En el mundo la expresión *reforma estructural al mercado laboral* expresa que el Estado procede a suprimir todas aquellas restricciones legales que generan un marco institucional en el que empresarios y trabajadores o empleados deben negociar las cantidades de trabajo y su precio o salario. En concreto se procede a minimizar o, en el mejor de los casos, eliminar las normas que regulan la forma de contratación y despido, los impuestos a la nómina, las contribuciones a la seguridad social a cargo de los empresarios y los beneficios al desempleo. En algunos casos se adiciona la prohibición a la sindicalización o se procede a reducir la capacidad de negociación colectiva. Desde la concepción económica esto se traduce en que el marco institucional del mercado de factores debe operar y llegar a resultados de competencia perfecta: asignación óptima del factor trabajo a un precio competitivo que debe llevar al pleno empleo.

En efecto, aquella expresión surgió a finales del siglo XX para señalar que las políticas laborales y fiscales debían transitar hacia un esquema igual o parecido al prevaleciente en

Estados Unidos y en Inglaterra. En algunos países europeos desarrollados, en específico Alemania, Francia e Italia, se adoptaron *reformas estructurales* con el propósito de reducir la tasa de desempleo. A principios del siglo XXI el Estado alemán fue el primero que tomó la decisión de efectuar la reforma estructural con el objetivo de elevar las tasas de crecimiento económico y disminuir la tasa de desempleo, estrategia que tomó el nombre de Hartz I-IV y que flexibilizó el mercado laboral cumpliendo con la normativa de la legislación de la Unión Europea.

La disminución de la tasa de desempleo en Alemania incentivó a otros países europeos, asiáticos y latinoamericanos a realizar reformas similares. En los países subdesarrollados se estableció un incentivo adicional para implantar las reformas laborales, la promesa que con las reformas los flujos de capital hacia ese tipo de países aumentarían y elevarían el crecimiento económico y el empleo; a mayor flexibilidad mayor incentivo a la inversión porque los empresarios encontrarían atractivo los menores salarios. Desde luego, esa lógica simple soslaya la complejidad económica y financiera que fundamenta las decisiones de localización de empresas como el grado de comercio intra-industrial, las economías de aglomeración, el tamaño de mercado, etc. Este tipo de olvidos explica por qué en algunos países a pesar de la desregulación la inversión extranjera no llegó o su magnitud fue mínima y para sectores específicos de la producción.

Desde entonces y hasta 2023, las generaciones de trabajadoras(es) jóvenes y de edad media consideran como normal el funcionamiento del mercado laboral con las reglas implantadas, no así sus padres o sus abuelos quienes laboraron en esquemas de mayor protección al trabajo y, en el caso de Europa occidental, en los beneficios del estado de bienestar. Por su parte, en este mismo período, los gobiernos, los organismos multilaterales y las corporaciones internacionales privadas que evalúan las economías para los potenciales inversionistas utilizaron como parámetro de referencia en la valoración del mercado de trabajo la proximidad de la legislación laboral nacional con respecto a un mercado completamente desregulado lo que, *per se*, se considera como *bueno y procedente*.

La desregulación laboral que incorporan los diferentes indicadores de competitividad con los que se califican las economías no son directamente comparables porque los componentes que incorporan y las ponderaciones que utilizan son disímiles. A manera de ejemplo, la medición de desregulación de la OECD, que se utilizará en este documento, es el indicador compuesto de protección del empleo (EPL, por sus siglas en inglés³) que agrega una batería de indicadores sobre la legislación y los costos de despido, la tercerización, la protección contra la terminación de contratos temporales y de contratos de trabajadores permanentes y a término indefinido, y usa ponderaciones de acuerdo a lo que sus investigadores evalúan sobre el peso de las variables⁴; en cambio, otras instituciones, como la Corporación Financiera

³ Employment Protection Legislation.

⁴ El indicador de protección contra la rescisión de contratos a término fijo incorpora cuatro categorías de regulación (requisitos procesales, notificación e indemnización por despido, marco regulatorio de los despidos improcedentes y aplicación de la normativa sobre despido improcedente), los cuales se dividen en elementos de regulación de nivel inferior, dieciséis en total, y cada uno con un peso específico.

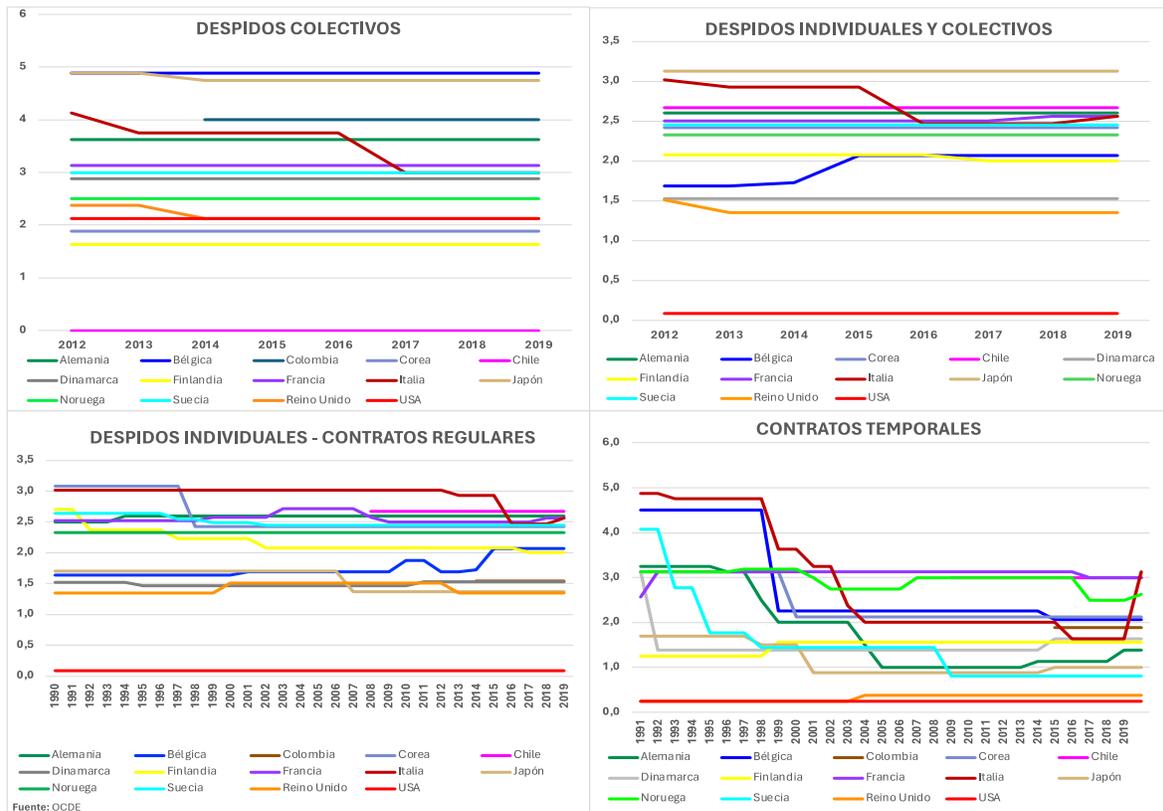
Internacional-CFI con el Doing Business, utiliza las variables sobre contratación de trabajadores⁵ como parte del indicador de facilidad para hacer negocios lo que ya en sí mismo cambia variables y ponderaciones y hace incomparable los indicadores de la OECD y la CFI.

De acuerdo con el EPL de la OECD, como se muestra en el gráfico 3, excepto en el indicador de protección al empleado por despidos colectivos, los Estados Unidos y el Reino Unido son los que más se acercan a un mercado laboral desregulado. Alemania, el punto de referencia para la mayoría de los países, tiene mayor protección que Francia, Italia, Noruega, Dinamarca y Finlandia en el despido colectivo, en los despidos individuales y colectivos y en el despido individual con contrato a término indefinido (regulares); pero tiene menor protección que sus homólogos europeos en el indicador de protección en los contratos temporales (Subsección 1.3), la mitad de la protección que ofrece Francia, Italia y Noruega. Las cifras señalan que Alemania está por encima del indicador para la OECD, y levemente por debajo en el indicador de protección en contratos temporales.

Con Japón y Corea del Sur se ilustra el comportamiento laboral del este asiático. El primero de esos países tiene la mayor protección legal frente a los despidos individuales y colectivos, y es levemente inferior a Bélgica en la protección legal frente a los despidos colectivos. En la protección en despidos individuales con contratos contrato a término indefinido iguala a Reino Unido y en contratos temporales, desde 2013, aumenta la protección y está por encima de Suecia. Corea tiene un indicador de despidos colectivos bajo, se encuentra en el promedio de protección en el indicador de despidos individuales y colectivos, pero tiene una protección alta en el despido individual con contrato a término indefinido pese a que la redujo a partir de 1997, y en la protección en contratos temporales está por encima de países europeos y es equivalente a la protección que otorga Noruega.

Gráfico 3. Indicadores de legislación de protección al empleado

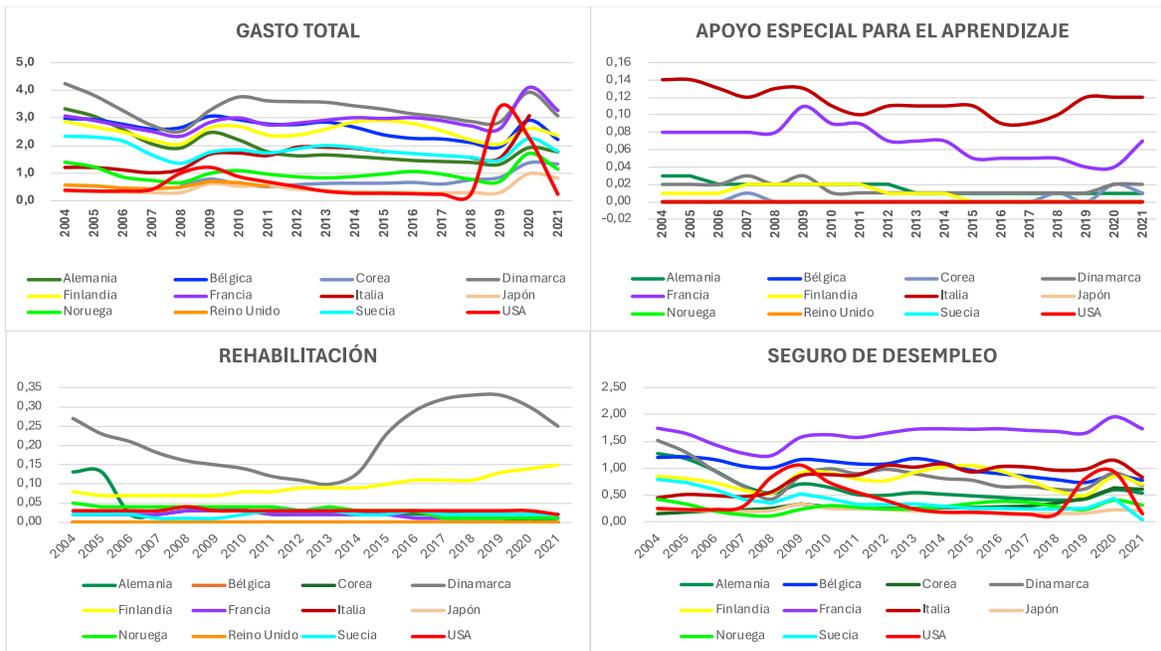
⁵ Berg y Cazes (2007) hacen un análisis del módulo de contratación del indicador Doing Business.



Las *reformas estructurales en el mercado laboral* se complementaron con gasto público para cubrir los efectos negativos de los programas de reforma y para financiar programas para capacitar y reubicar la fuerza laboral retirada. Se crearon programas de formación de mano de obra en el lugar de trabajo, para rotar puestos de trabajo, para apoyar el costo del empleo protegido, para la creación directa de empleo, para subvencionar el aprendizaje y el gasto público en el seguro de desempleo, entre otros programas. En cada país la política laboral optó por darle prioridad a uno u otro tipo de programa de acuerdo con sus condiciones específicas (Gráfico 4).

En el Reino Unido su gasto público en programas para mitigar reformas es un cuarto de punto porcentual del PIB promedio anual para el período comprendido entre 2004 y 2021; y concentra su esfuerzo fiscal en el financiamiento a dos programas, el seguro de desempleo y la asistencia social a los desempleados (Gráfico 2). Estados Unidos gasta en la rehabilitación de la mano de obra y en el seguro de desempleo, y los recursos para otro tipo de programas es mínimo o nulo; su gasto total en programas para el mercado laboral es de 0,75% del PIB promedio anual. Los mayores esfuerzos fiscales los hace Dinamarca, Francia, Bélgica y Finlandia, cada uno con 3,3%, 2,9%, 2,6% y 2,5% del PIB promedio anual, respectivamente. Alemania gasta 1,9% del PIB en este tipo de programas. En los países nórdicos, el de menor gasto es Noruega con 0,99% del PIB promedio anual.

Gráfico 4. Gasto público en programas del mercado laboral (% del PIB)



El choque que generó la pandemia del Covid 19 provocó que todos los países que integran el conjunto de referencia aumentaran significativamente su gasto en programas del mercado laboral. Japón incrementó en 2020 en un 216,1% su gasto en estos programas, seguido por Noruega con un 142,9%. Estados Unidos lo redujo en ese año porque tuvo un crecimiento significativo en 2019 por causas diferentes a la Covid. A partir de 2021 todos los países retornaron a sus niveles de pre-pandemia.

1.3. La legislación y sus cambios en algunas experiencias europeas y asiáticas

Los sucesos presentados en la sección anterior, en especial los acaecidos entre 1997 y 2005, se esgrimieron como justificación para implantar las *reformas estructurales en el mercado laboral* de muchos países del mundo. Como se muestra a continuación con seis casos, dos de ellos del este asiático, las reformas no fueron radicales como desde alguna perspectiva económica se aspiraba. Los cambios son graduales y en cada país se modificó la legislación laboral según las tensiones políticas y balanceando los costos y beneficios sociales y políticos en que se incurría.

1.3.1. Alemania

1.3.1.1. Contratación

De conformidad con la Ley alemana sobre Trabajo a Tiempo Parcial y Contratos de Trabajo a Plazo de 2000, por regla general, los trabajadores deben vincularse mediante contrato a término indefinido (*Unbefristeter Vertrag*) (Marínez y Arufe, 2007), coherente con lo preceptuado por la Directiva 1999/70 de la Unión Europea que señala que “los contratos de

duración indefinida son, y seguirán siendo, la forma más común de relación laboral entre empresarios y trabajadores”(Unión Europea, s.f.).

Los contratos a plazo son excepcionales y deben estar justificados en una razón objetiva, como, por ejemplo, una necesidad temporal de la empresa, si el contrato se produce a continuación de una formación profesional o unos estudios universitarios para facilitar la transición al empleo, si se justifica la temporalidad, si el contrato temporal se considera periodo de prueba, si la contratación temporal se basa en un acuerdo judicial, etc.⁶

Sin embargo, un contrato de duración determinada puede también ser legal, aun cuando no exista razón alguna que medie para ello, cuando se celebre por un periodo de dos años⁷.

La Ley de Empleo a Tiempo Parcial y Contratación Temporal creó obstáculos como la “prohibición de preempleo” para evitar posibles abusos, de manera que, no es posible tener un contrato temporal sin causa justificada, si anteriormente había existido una relación laboral con el mismo empresario a través de contrato temporal o indefinido. Sin embargo, en el 2011, el Tribunal Federal del Trabajo flexibilizó dicha prohibición en el sentido de que no existía pre-contratación si una relación laboral anterior que se remontaba a más de tres años, interpretación que no fue acogida por el Tribunal Constitucional Federal el 6 de junio de 2018⁸.

En Alemania existen otros contratos que se conocen como especiales, donde se destaca el trabajo a tiempo parcial que se rige por la misma ley y es aplicable a quienes laboran menos de las horas estándar o a tiempo completo. El trabajo a tiempo parcial puede ser indefinido o temporal y ofrecen mayor flexibilidad, siendo especialmente útiles para aquellos que tienen responsabilidades familiares, están estudiando o tienen otros trabajos (Bramex, s.f.). Estos trabajadores reciben el mismo trato que los trabajadores con dedicación completa, de conformidad con los artículos 5 y 4, párrafo 1 de la ley (OIT, 2001)

La ley también prevé que los empleados con dedicación completa que hayan trabajado mínimo seis meses en la misma empresa pueden solicitar trabajar a tiempo parcial, caso en el cual, el empleador podrá negar dicha solicitud por razones operativas, como, por ejemplo, cuando la reducción de horas de trabajo pueda tener efectos en la organización, flujo del trabajo o seguridad, o dé lugar a costos excesivos.⁹

1.3.1.2. Jornada de trabajo

⁶ Art 3º, párrafo 1º.

⁷ Artículo 14, párrafo 2.

⁸ Situación de los desempleados de larga duración y evaluación de programas de inserción laboral. (s.f.). Obtenido de https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/mundo/revista_ais/226/89.pdf

⁹ Artículo 8, párrafo 1.

En Alemania la jornada laboral se entiende como el periodo en el que el trabajador tiene que poner su mano de obra a disposición del empleador. El periodo de tiempo en el que la persona está disponible para ponerse a trabajar se denomina stand-by y se computa como jornada laboral, a excepción del caso de los conductores de camión (Oficina de la igualdad de la UE, s.f.).

La jornada laboral oscila entre treinta y siete y cuarenta horas semanales. En virtud de la Ley de Horas de Trabajo, el límite diario es de ocho horas, pero puede ser de máximo diez, siempre que, a lo largo de seis meses el promedio de horas laboradas no exceda de ocho horas. El personal ejecutivo por lo general labora más horas del horario regular que se compensan con mayores ingresos (Gobierno de España, s.f.).

En principio está prohibido laborar los domingos y festivos y las horas extraordinarias solo se permiten en casos de emergencia, caso en el cual pueden remunerarse o recuperarse por tiempo libre (Oficina de la igualdad de la UE, s.f.).

También existen modalidades de trabajo flexible, en donde los trabajadores tienen autonomía en la organización de su jornada laboral. Una de ellas es la de “horario de trabajo principal” que consiste en que pueden laborar fuera de la sede de la empresa, siempre que, durante cierto periodo de tiempo, comparezcan de manera presencial. Por ejemplo, entre las 10:00 y las 14:00 horas (Biblioteca 2020).

Hay otro sistema que se orienta a la consecución de objetivos, de manera que cada empleado puede determinar la hora de inicio y terminación de su jornada, organizando sus actividades para cumplir en tiempo con las actividades establecidas. En esta modalidad, tampoco se necesita de la presencia física de los trabajadores en las instalaciones de la empresa (Biblioteca, 2020).

1.3.1.3. Estabilidad laboral

La Ley alemana de Protección contra el Despido (Bundesamt für Justiz, 1951), que aplica si el trabajador labora en una empresa con más de diez empleados y lleva más de seis meses de servicios, señala que el despido tiene que estar justificado socialmente por parte del empleador, de manera que deberá citar motivos que justifiquen que el trabajador debe dejar de prestar servicios en su empresa. Estos motivos pueden ser:

- i. Los relacionados con la persona: puede invocarse, entre otras razones, por la enfermedad permanente o las enfermedades cortas que son recurrentes durante varios meses. El empleador sólo puede terminar unilateralmente en estos casos si no hay un pronóstico de pronta recuperación y si ha ofrecido una gestión especial de reinserción, o si se encuentra imposibilitado para su traslado a otro puesto de trabajo.
- ii. Los relacionados con la conducta del trabajador: Puede alegarse, por ejemplo, la impuntualidad reiterada, la embriaguez en el trabajo, el acoso laboral, entre otros.

Si un empleado es despedido debido a necesidades operativas urgentes, el despido sigue siendo socialmente injustificado si el empleador no tiene en cuenta la duración del servicio, la edad, las obligaciones alimentarias y la discapacidad grave del empleado al seleccionarlo.

Cuando en la empresa exista un comité de empresa, se le tendrá que consultar el despido. Un despido que se produzca sin haber consultado al comité de empresa no tendrá efecto legal (Oficina de la igualdad de la UE B, s.f.)

Además, existe una protección especial contra el despido que se aplica a los siguientes grupos de personas:

- i. Las mujeres embarazadas: Están protegidas por la Ley de Protección de la Maternidad en el Trabajo, no solo contra la pérdida de su trabajo, sino contra el esfuerzo físico excesivo. Esta protección inicia desde el embarazo hasta los cuatro meses posteriores al parto, con independencia de la duración de la relación laboral y del tamaño de la empresa (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, s.f.)

En principio, para que opere la protección es indispensable que el empleador tenga conocimiento del estado de gravidez de la trabajadora. Sin embargo, también procede cuando la trabajadora desconoce su embarazo o no está segura del mismo. (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, s.f.)

El despido puede efectuarse cuando lo motiva una causa distinta al embarazo, como, por ejemplo, la insolvencia de la empresa o su cierre parcial, o un incumplimiento grave por parte de la trabajadora. En todo caso, el empleador debe solicitar la autorización de la autoridad de control para poder terminar el contrato de la trabajadora embarazada (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (s.f.)).

- ii. Miembros del Comité de empresa: los miembros del comité de empresa gozan de protección contra el despido de conformidad con el artículo 15 de la Ley alemana de Protección contra el Despido. Ello no exime al empleado de la obligación de mantener una buena actitud y profesionalidad en su trabajo ya que también puede ser despedido extraordinariamente¹⁰.

En esta medida, el empleador que quiera despedir a un miembro del Comité de empresa debe alegar hechos que constituyan una causa justificada, salvo que exista una decisión judicial.

¹⁰ El despido extraordinario se presenta cuando la continuación de la relación laboral resulte intolerable tanto para el empleador como para el trabajador. La ley contempla una serie de causales que puede alegar cualquiera de las partes y la terminación tiene efectos inmediatos.

- iii. **Personas en situación de discapacidad:** La rescisión de un contrato por una enfermedad está permitida si la relación contractual entre ambas partes se ve considerablemente perturbada, de manera que debe justificarse esta situación para que el despido sea efectivo. Para ello, debe haber un pronóstico negativo en salud y una influencia negativa de dicha enfermedad en los intereses operativos o económicos de la empresa (La incapacidad temporal, s.f.).

1.3.1.4. Tercerización

La Ley alemana de la Debida Diligencia Corporativa en la Cadena de Suministro, expedida el 16 de julio de 2021, contiene varias disposiciones que permiten evitar que con los esquemas de subcontratación se vulneren derechos humanos, como el trabajo forzoso e infantil exigiendo a las empresas establecidas en el país que tengan un mínimo de 3.000 trabajadores gestionar adecuadamente las relaciones comerciales con sus proveedores, para asegurar buenas prácticas en materia de derechos humanos en cada una de las etapas de las cadenas de suministro, tales como el pago de salarios dignos, cumplimiento de normas de seguridad en el trabajo, etc. (Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, 2023).

En esta medida, las empresas adquirentes deben integrar a sus procesos operativos un sistema de gestión de riesgos y adoptar medidas de prevención y reparación para poder evitar, mitigar o dar por terminadas las posibles violaciones a las obligaciones en materia de derechos humanos en la cadena de suministro. Además, deben establecer mecanismos de reclamación a través de los cuales se puedan señalar estos riesgos o violaciones¹¹.

Se faculta a las empresas adquirentes a solicitar información a sus proveedores a cerca de la estructura, los actores, sectores y los riesgos de la empresa. Además, pueden establecer en los contratos suscritos con sus proveedores garantías contractuales sobre el respeto de los derechos humanos y mecanismos de control como auditorías llevadas a cabo por terceros independientes que permitan verificar el cumplimiento de las obligaciones de los proveedores¹².

En caso de que el proveedor incumpla con las condiciones acordadas se plantean consecuencias que pueden implementarse en el marco de la relación comercial, como las penalizaciones contractuales, la suspensión temporal del vínculo entre ambas empresas y la supresión temporal de la empresa proveedora de las listas de contratación¹³.

1.3.2. Italia

La legislación italiana no cuenta con un código que regule en un solo cuerpo normativo y de forma íntegra las materias propias de derecho laboral. El Código Civil italiano es el primer

¹¹ Ver sección 3° de la ley.

¹² División 4° de la ley.

¹³ División 6° de la ley.

cuerpo normativo que hace referencia al derecho laboral, al proteger todas las formas de trabajo y regular algunas disposiciones sobre la relación laboral en el Libro Quinto (artículo 2060 y siguientes).

El Código Civil determina que el empresario o trabajador ejerce una dependencia jerárquica sobre los trabajadores, que si son subordinados, se caracterizan por prestar su trabajo intelectual o manual bajo la dirección del empresario y a cambio de una remuneración (artículo 2086 y 2094 del Código Civil).

La Ley 183 del 10 diciembre de 2014, conocida como la reforma de las condiciones laborales o “Jobs act” redactada de acuerdo con las necesidades actuales, estableció la posibilidad para el gobierno de promover el contrato de trabajo a término indefinido como la regla general y común de las relaciones laborales (artículo 1, apartado 7), reiterado en el artículo 1° del Decreto Legislativo 81 de 2015, así: *“El contrato de trabajo por tiempo indefinido será la forma habitual de relación laboral”*.

Sin perjuicio de lo anterior, la legislación italiana sí permite el contrato de trabajo a plazo determinado, siempre que, primero, conste por escrito (salvo para las relaciones laborales inferiores a 12 días) y, segundo, que tenga una duración de doce meses, periodo que puede ser prorrogado a veinticuatro meses cuando esto se requiera por necesidades temporales y objetivas ajenas de la actividad ordinaria de la empresa, para reemplazar trabajadores o por aumentos temporales (artículo 19, Decreto Legislativo 81 de 2015). Por lo tanto, si se supera al límite temporal permitido el contrato se convertirá en un contrato a término indefinido a partir de esa fecha (Ministerio del trabajo y de Políticas Sociales, s.f.).

Además de esos requisitos, los empresarios tienen una restricción para el uso de los contratos a término determinado, pues solo pueden utilizar esta forma de contratación cuando no se supere el 20% del número de trabajadores a plazo determinado al 01 de enero del año de contratación, so pena de sanciones administrativas (Ministerio del trabajo y de Políticas Sociales, s.f.).

En cuanto a la contratación, el Decreto Legislativo No. 104 de 2022, estableció que debe constar por escrito y de forma clara la información sobre la relación laboral relacionada con la identidad de las partes, el lugar de trabajo, el domicilio del empleador, la descripción del trabajo a realizar, la fecha de inicio, el tipo de relación laboral o la duración del contrato, el periodo de prueba, la remuneración, el horario de trabajo, entre otras disposiciones (artículo 4).

El periodo de prueba también se regula por el Código Civil y garantiza que por regla general debe pactarse de mutuo acuerdo y por escrito, salvo disposición en contrario de una norma corporativa. Este periodo faculta a cualquiera de las partes a terminar el contrato de trabajo sin previo aviso o indemnización (artículo 2096, Código Civil); sin perder de vista que el Decreto Legislativo No. 104 del 27 de junio de 2022, limitó a seis meses el periodo de prueba,

que se determinará de forma proporcional a la duración del contrato de trabajo y de las funciones del empleo (artículo 7).

El Decreto Legislativo No. 104 de 2022 contempló para los trabajadores que cumplieron ante el mismo empleador, el periodo de prueba y tienen seis meses de antigüedad, podrán solicitar, si está disponible, una forma de trabajo en condiciones más seguras y estables (artículo 10, Decreto Legislativo No. 104 de 2022).

De forma general, el Código Civil estableció en su artículo 2107, que la jornada de trabajo diaria y semanal no podrán exceder los límites establecidos en leyes especiales o reglamentos corporativos; igualmente determinó que todo trabajo extra debe ser remunerado en relación con el trabajo ordinario, y que el pago por el trabajo nocturno que no hace parte de los turnos regulares debe tener una remuneración superior que el trabajo diurno (artículo 2108, Código Civil).

Así, el Ministerio del Trabajo considera que el tiempo normal de trabajo es de 40 horas semanales que pueden ser inferiores en virtud de un convenio colectivo y que el periodo máximo de trabajo no puede exceder de 48 horas, incluido las horas extras, calculado en un periodo de siete días. En cuanto al descanso, se concede de forma diaria cuando el trabajo excede de seis horas por un periodo no inferior a diez minutos, mientras que el descanso semanal es de 24 horas (Ministerio del trabajo y de Políticas Sociales, s.f.).

En cuanto a las formas de intermediación en la legislación laboral italiana, el Decreto Legislativo 81 de 2015 reguló el trabajo temporal, mediante un contrato de suministro de servicios o de arrendamiento financiero, que en su definición permite que una agencia de arrendamiento financiero debidamente autorizada, contrate a sus empleados a término indefinido o determinado, a efectos de ponerlos a disposición de un usuario para ejercer actividades bajo la dirección y control de este último, esto es, el usuario (artículo 30).

En este tipo de contrato de arrendamiento financiero se prohíbe su uso para sustituir trabajadores de la empresa usuaria en los siguientes casos: para aquellos trabajadores en ejercicio de derecho a la huelga, si en los seis meses anteriores se realizaron despidos colectivos, para la suspensión de labores, y cuando los empleadores no han realizado evaluación de riesgos sobre protección de la salud y seguridad de los trabajadores (artículo 32, Decreto Legislativo 81 de 2015).

Los trabajadores del arrendatario financiero deberán tener los mismos derechos y condiciones económicas y reglamentarias que los empleados del mismo nivel del usuario, así como a ejercer las garantías sindicales sobre el usuario, quien además es responsable solidariamente con el contratante para el pago de las cotizaciones a seguridad social correspondientes (artículo 35 y 36, Decreto Legislativo 81 de 2015).

Finalmente, el Decreto Legislativo anteriormente mencionado, determinó que a partir del primero de enero de 2016, las normas propias de una relación laboral deberán ser aplicadas

a las relaciones de colaboración cuando se reúnan los siguientes requisitos: que el trabajo sea predominantemente personal (no exclusivamente personal), continuo y los métodos de ejecución los organice el cliente, incluso cuando esto suceda a través de plataformas digitales, a excepción de casos concretos previstos en la norma (artículo 2).

Esto implica que la norma solo aplicará para los contratos vigentes al primero de enero de 2016, por lo que están prohibidos los nuevos contratos de colaboración coordinada y continua en proyectos, pues el fin de esta norma es la estabilización en el empleo y la contratación a término indefinido de estas personas, sin que sea posible la terminación de la relación laboral en los doce meses siguientes, salvo justa causa (Ministerio del trabajo y de Políticas Sociales, s.f.).

1.3.3. Francia

Francia es uno de los países en el que los acuerdos políticos entre el Estado, los empresarios y los trabajadores llevaron a cambios en su legislación que consolidó los derechos de sus trabajadores. Los principios y derechos fundamentales plasmados en El Code du Travail tienen un carácter garantista para los trabajadores.

Francia tiene una normativa acorde con las tendencias contemporáneas en cuanto a la jornada laboral. Las etapas de reducción de la jornada laboral se establecieron por diferentes leyes (Urteaga, 2012), y en la actualidad, como lo señala el artículo L3121-27 del Code du Travail, la jornada legal efectiva de trabajo para los trabajadores a tiempo completo se fija en treinta y cinco (35) horas semanales. Según el artículo L3121-18, la jornada diaria real de trabajo no podrá exceder de diez horas, salvo excepciones determinadas, y que toda hora trabajada más allá de la duración semanal legal o de la duración considerada equivalente constituye una hora extraordinaria que, en consecuencia, concede al trabajador un aumento de salario o un descanso compensatorio.

En contratación laboral, el Code du Travail indica que el contrato de trabajo por duración indefinida es la forma normal y general en una relación de trabajo. Esta modalidad contractual no posee un límite de duración y puede celebrarse a tiempo completo o parcial. A grandes rasgos, dentro de las particularidades que señala este tipo de contrato se destaca la inclusión de un periodo de prueba cuya duración dependerá de si se trata de trabajadores y empleados, supervisores y técnicos o si son ejecutivos. Y el artículo L-1231-1 señala que este tipo contractual puede extinguirse por iniciativa del empleador, del trabajador, o de mutuo acuerdo en las condiciones que el código dispone.

A pesar de que esta tipología contractual brinda un amplio grado de estabilidad, el mismo puede finalizar por despido por motivos personales o por razones económicas y en cada caso se tendrá que cumplirse un procedimiento y garantizando los derechos de los trabajadores. Cuando se haya cometido una irregularidad durante el procedimiento previsto en los artículos L. 1232-2, L. 1232-3, L. 1232-4, L. 1233-11, L. 1233-12 y L. 1233-13, o sin haber sido respetado el procedimiento convencional o legal de consulta previa al despido, el juez

concede al trabajador, a cargo del empleador, una indemnización que no podrá exceder de un mes de salario, siempre y cuando exista una causa real y grave.

Es importante aclarar que la legislación consagra una consecuencia específica para los casos en los cuales se despide al trabajador sin una causa real y grave para realizarlo. El artículo L1235-3 consagra que para estas situaciones el juez puede proponer el reintegro del trabajador en la empresa, manteniendo los beneficios adquiridos. Sin embargo, no es obligatorio el reintegro del trabajador a la empresa, pues si una de las partes lo rechaza, el juez concederá una indemnización con la tabla que la legislación dispone, en la que se tienen en cuenta los elementos de la antigüedad del empleado en la empresa y la compensación que éste percibe. Por ejemplo, señala ese artículo L1235-3 que si el empleado llevaba 3 años completos en la empresa su compensación mínima sería de 3 meses y máximo 4 meses de salario bruto.

Pese a que la regla general es el contrato de trabajo de duración indefinida, este no es el único que contempla la legislación. De manera excepcional y bajo ciertas condiciones establecidas, se puede celebrar un contrato de trabajo de duración determinada, la cual será precisada al momento de su celebración. El contrato de duración determinada, indica el artículo L1242-1 del Code, no puede tener como finalidad cubrir de forma permanente un puesto de trabajo vinculado a la actividad normal y permanente de la empresa. Por el contrario, solo podrá utilizarse este tipo de vinculación contractual cuando se requiera la ejecución de una tarea específica y temporal.

Esta modalidad contractual dista un poco de lo conocido en Colombia como contrato a término fijo, pues la legislación francesa indica que únicamente podría recurrirse a esta tipología contractual en unos casos específicos, establecidos en el artículo L1242-2, por ejemplo:

- Sustitución de un empleado por ausencia de otro trabajador, transición temporal a tiempo parcial, suspensión de su contrato de trabajo, salida definitiva previa a la eliminación de su puesto de trabajo previa consulta con el comité social y económico, salida definitiva previa a la eliminación de su puesto de trabajo previa consulta con el comité social y económico.
- Incremento temporal de la actividad de la empresa.
- Los trabajos de carácter estacional, cuyas tareas deben repetirse cada año según una periodicidad aproximadamente fija, en función del ritmo de las estaciones o de los estilos de vida colectivos.

Al tratarse de un contrato de duración determinada, este tiene una fecha de terminación establecida y solo podría rescindirse antes de dicho plazo cuándo exista falta grave, fuerza mayor o incapacidad constatada por médico. El artículo L1243-4 señala expresamente la consecuencia de esa extinción anticipada y otorga al trabajador la indemnización por daños y perjuicios sin menoscabo de la indemnización por finalización del contrato prevista en el artículo L1243-8.

La normativa francesa también regulariza un trabajo externo prestado por una empresa para otra denominada usuaria (González, 2019, p. 274). El Code du Travail señala los contratos de trabajo temporales, los cuáles consisten en poner a un empleado a disposición temporal de una empresa de trabajo temporal en beneficio de un cliente usuario para la ejecución de una misión. Esas misiones dan lugar a dos relaciones contractuales, primero, un contrato de provisión de la empresa de trabajo temporal y la empresa usuaria y, segundo, un contrato de misión entre el trabajador y la empresa de trabajo temporal. El código establece en su artículo L1251-5 que el contrato de misión, cualquiera que sea su motivo, no puede tener por objeto ni por efecto cubrir de forma permanente un puesto de trabajo vinculado a la actividad normal y permanente de la empresa usuaria.

Es importante resaltar que la legislación francesa tiene un componente proteccionista frente al trabajador y brinda unas herramientas que le otorgan una estabilidad fuerte. El ejemplo de ello es la acción de reintegro en los contratos a duración indefinida si no existe causa real y grave para su finalización. Otro ejemplo es lo dispuesto en el artículo L1233-45 en el cuál señala que los trabajadores que cuenten con un contrato de duración indeterminada y sean despedidos por motivos económicos se benefician de una reincorporación prioritaria durante un período de un año a partir de la fecha de extinción de su contrato si lo solicitan durante ese mismo período.

En la legislación se cuentan con unas medidas reforzadas para ciertos grupos de trabajadores los cuáles pueden encontrarse en ciertas situaciones de debilidad. El artículo L1225-4 es la fiel representación de dicha protección pues indica que ningún empleador podrá rescindir el contrato de trabajo de una empleada cuando esté médicamente certificada como embarazada, durante todos los períodos de suspensión del contrato de trabajo a que tenga derecho en virtud de la licencia de maternidad, haga uso o no de este derecho, y por las licencias retribuidas disfrutadas o el L1225-4-4 que señala que ningún empresario podrá rescindir el contrato de trabajo de un trabajador durante el permiso parental previsto en el artículo L. 1225-62 ni durante los períodos trabajados si el permiso parental se divide o se disfruta a tiempo parcial.

Asimismo, está la protección otorgada a los trabajadores que se encuentran en medio de situaciones de salud o con incapacidades. Por ejemplo, el artículo L1226-4-3 consagra que la rescisión del contrato de duración determinada en un momento en el que hay una incapacidad, da al trabajador el derecho a una indemnización cuyo importe no puede ser inferior al de la indemnización prevista en el artículo L. 1234-9. Esta indemnización por despido se paga en las mismas condiciones que la indemnización por precariedad prevista en el artículo L. 1243-8.

1.3.4. Reino Unido

1.3.4.1. Jornada laboral

La jornada laboral está regulada por el Acta denominada “The Working Time Regulations 1998”, que en su parte introductoria define el tiempo de trabajo como:

- i. Todo periodo durante el cual el trabajador se encuentre laborando, a disposición de su empresario y en ejercicio de su actividad o de sus funciones
- ii. Todo periodo durante el cual reciba una formación pertinente, y
- iii. Todo periodo adicional que deba considerarse tiempo de trabajo a efectos del reglamento en virtud de un acuerdo pertinente.

También especifica los casos en los que una persona se denomina trabajador, pues indica que se genera esta calidad en virtud de un contrato de trabajo o de cualquier otra modalidad contractual (oral o escrito), en el cual el individuo se compromete a ejecutar personalmente cualquier trabajo o servicio para la otra parte del contrato, siempre que su condición no sea la de cliente de cualquier profesión o empresa comercial ejercida por el individuo.

Con la definición general de trabajador, la norma destaca dos categorías para diferenciar trabajadores adultos de trabajadores jóvenes. En el primer caso se refiere a aquellos empleados que superen los 18 años, mientras que el trabajador joven es aquel que es mayor de 15 años, pero que no supera los 18. En Inglaterra esto implica que la persona ha cumplido con la edad de escolarización obligatoria.

1.3.4.1.1. Jornada máxima

De conformidad con lo dispuesto en la regulación 4 del Acta, la jornada semanal no podrá exceder una media de 48 horas, tiempo dentro del cual se encuentran incluidas las horas extraordinarias, límite que debe garantizarse a efectos de proteger la salud y seguridad de los trabajadores. No obstante, para el caso del trabajador joven, su jornada no podrá exceder 8 horas al día o 40 horas semanales. En caso de que durante una semana este trabajador esté empleado por más de un empresario, será procedente la sumatoria del número de horas trabajadas para cada empresario a efectos de no superar el máximo, como indica la regulación 5A. Frente a la verificación del cumplimiento de dicha jornada, se establece en cabeza del empleador la obligación de llevar registros que permitan su determinación, los cuales deberán ser conservados durante dos años contados desde el momento en que fueron elaborados (The Working Time Regulations, 1998, regulación 9)

De manera general, el empleador está obligado a conceder una pausa de descanso en caso de que la jornada de trabajo diaria supere las 6 horas, la cual será de 20 minutos en caso de trabajadores adultos y de media hora para los trabajadores jóvenes, con la particularidad de que este descanso se concederá frente a las jornadas superiores a 4 horas y media según lo establece la regulación 12.

1.3.4.1.2. Jornada nocturna

Para la jornada nocturna se establece que esta corresponda al periodo comprendido entre la media noche y las 5:00 a.m., siendo el trabajador nocturno aquel que trabaja al menos 3 horas de su jornada durante este periodo (Parte general). Sin embargo, se debe dejar la salvedad de que el empleador deberá garantizar que ningún trabajador joven con el cual tenga vínculo laboral trabaje durante el denominado periodo restringido, el cual comprende entre las 20:00 p.m. y las 6:00 a.m. (The Working Time Regulations 1998, regulación 6A), a menos que se garantice el sometimiento a una evaluación médica y gratuita de sus capacidades y salud y que durante el periodo restringido tenga la oportunidad de someterse a una evaluación gratuita en intervalos regulares.

Para que un trabajador se someta al trabajo nocturno, el empresario deberá garantizar que el mismo podrá someterse a un reconocimiento médico gratuito antes de aceptar el trabajo, que haya sido sometido a una evaluación de su salud antes de que se le asignen dichos periodos y que tengan la oportunidad de someterse a evaluación gratuita de salud en intervalos regulares dependiendo del caso concreto. (The Working Time Regulations 1998, regulación 7).

1.3.4.1.3. Descanso diario

Por cada periodo de 24 horas que el trabajador labore para su empleador, tendrá derecho a mínimo 11 horas de descanso consecutivas diariamente, regla que contempla una variación en el caso del trabajador joven, toda vez que se aumenta este derecho a 12 horas de descanso consecutivas. (Regulación 10 Daily rest)

1.3.4.1.4. Descanso semanal.

Por cada 7 días trabajados el empleado tendrá derecho a un descanso ininterrumpido de mínimo 24 horas, o también podrá disfrutar de 48 horas ininterrumpidas cada 14 días. La regla también contempla una variación para el caso de los trabajadores jóvenes, quienes tendrán derecho a un periodo de descanso que no podrá ser inferior a 48 horas por cada 7 días trabajados (The Working Time Regulations 1998, regulación 11).

TRABAJADORES ADULTOS	TRABAJADORES JÓVENES
PERIODO DE DESCANSO DIARIO	
11 horas consecutivas	12 horas consecutivas
PERIODO DE DESCANSO SEMANAL	
24 horas consecutivas por cada 7 días de trabajo	48 horas consecutivas por cada 7 días de trabajo
PAUSAS DE DESCANSO DURANTE LA JORNADA	
20 minutos cuando la jornada supere las 6 horas diarias.	30 minutos cuando la jornada supere las 4 horas y media

1.3.4.2. Contratación

El contrato de duración determinada es aquel que termina en una fecha particular o al completar una tarea específica. Un trabajador podría ser de duración determinada, por ejemplo, cuando se trata de un empleado estacional o cuando es contratado para cubrir una licencia por maternidad. Cualquiera que haya trabajado continuamente para el mismo empleador durante 2 años o más, tendrá los mismos derechos de despido que un empleado permanente¹⁴ (UK Government, s.f.).

Normalmente estos contratos de duración determinada finalizan automáticamente cuando llegue la fecha de terminación acordada sin que tenga que efectuarse algún aviso, no obstante, cumplidos dos años de servicio, el empleador deberá demostrar que existe una justa causa para no renovar el contrato.

Tendrán derecho a las indemnizaciones legales por despido luego de los dos años de servicio, si el motivo de la terminación o de la no renovación es el despido¹⁵ (UK Government, s.f.).

El contrato podrá terminarse con anterioridad, caso en el cual se exigirá un preaviso de una semana si el trabajador ha laborado durante al menos un mes, o de una semana por cada año que haya trabajado, luego de haber laborado durante dos años o más.

Si el trabajador continúa laborando luego de la fecha pactada, el contrato se entenderá renovado de manera implícita.

Cualquier empleado con contratos de duración determinada durante 4 años o más, se convertirá en un trabajador permanente, salvo que el empleador demuestre que exista una razón comercial para que esto no suceda, situación que dista de la realidad colombiana, teniendo en cuenta que en este caso el contrato a término fijo podrá renovarse multiplicidad de veces sin que este llegue a tornarse indefinido por el simple paso del tiempo.

Todo contrato de trabajo de una persona que haya estado empleada de forma continuada durante tres meses o más por medio de un contrato de duración determinada de un mes o menos, se tornará indefinido y se aplicarán también las disposiciones atinentes al preaviso. (Employment Rights Act 1996, regulación 86)

El contrato indefinido es aquel que no cuenta con un periodo de finalización determinado, y será válido hasta que una de las partes decida ponerle fin, pero es necesario cumplir el derecho del preaviso el cual dependerá de la duración del contrato: cuando el periodo de empleo haya sido inferior a dos años, será mínimo de una semana; cuando el periodo de empleo continuo haya sido mayor a dos años, pero menor a doce años, será de una semana por cada año laborado; y, el aviso será mínimo de doce semanas si la persona ha laborado un periodo de empleo continuo mayor a doce años.

¹⁴ <https://www.gov.uk/fixed-term-contracts/employees-rights>

¹⁵ <https://www.gov.uk/fixed-term-contracts/renewing-or-ending-a-fixedterm-contract>

Sobre el preaviso se establece una particularidad que consistente en que una vez el trabajador reciba el preaviso de despido tendrá derecho a que se le autorice a ausentarse durante un tiempo razonable de su horario de trabajo con el objetivo de conseguir un nuevo empleo o de tomar medidas de formación para un futuro empleo (Employment Rights Act 1996, regulación 52)

También se consagra el derecho, en cabeza del trabajador, a que el empresario deberá entregar una declaración escrita en la que se indiquen los motivos de su despido, incluso cuando el contrato de duración limitada finalice en virtud del hecho causante sin ser renovado, siempre y cuando haya estado empleado durante un periodo superior a dos años. Este derecho se materializará en la medida de que el trabajador lo solicite al empleador. (Employment Rights Act 1996, regulación 92).

1.3.4.3. Tercerización

La tercerización se regulado con el Acta “The Agency Workers Regulations 2010”. Los denominados trabajadores cedidos, que son aquellos contratados por una agencia de trabajo temporal, enviados en misión para realizar trabajos y servicios personalmente para un contratante que tiene la supervisión y la dirección. Se entiende por misión como el periodo de tiempo durante el cual las agencias que ostentan esta calidad suministran a los trabajadores de manera temporal al contratante (persona que ejerce una actividad económica, pública o privada, con o sin ánimo de lucro) en las condiciones señaladas con anterioridad de acuerdo con lo establecido en la regulación 2.

En todo caso, la regulación 3 indica que cesará la condición de trabajador cedido en caso de que exista un contrato en virtud del cual el individuo esté disponible para trabajar para el contratista, pero que la condición de este contratista sea la de cliente o cliente de una profesión o empresa realizada por el individuo.

Quienes efectivamente cuenten con la calidad de trabajadores cedidos y hubieren cumplido con el denominado periodo de cualificación tendrá derecho a las mismas condiciones básicas de trabajo a las que tendría derecho por realizar el mismo trabajo si hubiere sido contratado directamente por el contratante sin recurrir a una empresa de servicios temporales, siempre y cuando trabaje en las mismas condiciones que un trabajador comparable, cuyas condiciones sean las que figuran habitualmente en los contratos de los trabajadores del contratista.

Se entenderá la existencia de una comparación entre trabajador cedido y trabajador directamente contratado por la empresa cuando ambos trabajen bajo la supervisión y dirección del arrendador, realicen el mismo trabajo o uno muy similar si tienen un nivel similar de cualificación y competencias. (The Agency Workers Regulations 2010, regulación 5).

El periodo de cualificación, según la regulación 7, se cumple cuando el trabajador cedido trabajó en la misma función con el mismo contratante durante 12 semanas naturales ininterrumpidas durante una o más misiones. Los derechos adquiridos una vez cumplido este periodo seguirán aplicándose al trabajador con relación a ese contratista, a menos que el trabajador cedido ya no desempeñe la misma función o se produzca una pausa entre misiones, como lo indica la regulación 8.

Se especifica en la regulación 3 que una empresa de trabajo temporal será aquella que ejerza, en colaboración o no de otras personas, una actividad económica pública o privada consistente en el suministro de personas para trabajar temporalmente para los contratistas bajo su supervisión y dirección (The Agency Workers Regulations 2010, regulación 4).

En la normativa en cuestión, específicamente en la regulación 17, se establece no solo el derecho del trabajador cedido a no sufrir ningún perjuicio como consecuencia de un acto u omisión deliberada cometida por parte de la empresa de servicios temporales, sino que también indica eventos específicos en los cuales el despido de un trabajador cedido será improcedente, en los siguientes términos

- “(i) inició un procedimiento en virtud del presente Reglamento
- (ii) ha aportado pruebas o información en relación con los procedimientos incoados por cualquier trabajador cedido por una agencia;
- (iii) formuló una solicitud de declaración escrita en virtud de la norma 16
- (iv) hizo cualquier otra cosa en virtud de este Reglamento en relación con una empresa de trabajo temporal, un contratante o cualquier otra persona;
- (v) ha alegado que una empresa de trabajo temporal o un arrendatario ha infringido el presente Reglamento;
- (vi) se negó (o propuso negarse) a renunciar a un derecho conferido por este Reglamento” (Regulación 17 Unfair dismissal and the right not to be subjected to detriment)

1.3.5. Corea del Sur

La Labor Standar Act establece los estándares mínimos que debe tener una relación laboral (artículo 3), el artículo 15 contempla que los contratos de trabajo que no se encuentren en consonancia con las condiciones mínimas laborales establecidas en el Labor Standard Act, serán nulos y no tendrá efectos jurídicos, y en consecuencia aquellos apartes serán regulados por las disposiciones del Acta.

Esta norma se aplica por regla general a los empleadores con cinco o más trabajadores, excepto las empresas exclusivamente familiares y el trabajo doméstico (artículo 11), sin embargo, para empresas con un número inferior de trabajadores y dependiendo de las condiciones financieras y de la capacidad de cumplir con la ley por parte del empleador, estos

deberán aplicar ciertas condiciones laborales contempladas en el Acta relacionadas con los descansos, salarios y preavisos (Ministerio del Empleo y Trabajo s.f.).

Para la contratación laboral se contempla de forma general que los contratos de trabajo no pueden exceder un (1) año, excepto en los eventos que no exista un término fijo o determinado o cuando es necesario establecer un término diferente para completar el proyecto contratado (artículo 16).

La jornada máxima de trabajo permitida legalmente es la que consta de 40 horas a la semana, sin exceder de 8 horas diarias, cálculo que debe reconocer como tiempo de trabajo los periodos de espera de los trabajadores en los que exista dirección y supervisión del empleador y que sea necesario para realizar el trabajo (artículo 50).

El tiempo de trabajo suplementario, es decir, las horas extras, será posible cuando exista acuerdo entre las partes para extender la jornada laboral a doce horas semanales y, en circunstancias especiales, se requerirá la autorización del Ministerio del Trabajo para que la jornada de trabajo tenga una extensión superior a doce horas, siempre que el empleador tome todas las medidas adecuadas para garantizar y proteger la salud de los trabajadores, como exámenes médicos o conceder horas de descanso (Labor Standard Act, artículo 53).

Para la remuneración de las horas extras, nocturnas y trabajo en el periodo de descanso, se facultó al empleador para que en lugar de reconocer salarios adicionales pueda concederle a las(os) trabajadoras(es) una compensación por las labores realizadas (artículo 57).

Las condiciones contractuales en Corea del Sur garantizan, entre otros aspectos, que el empleador no puede terminar, suspender, trasladar o desmejorar el salario de un trabajador sin una justa causa (artículo 23); además, tiene el deber de comunicar por escrito y con treinta días de antelación la terminación del contrato de trabajo, so pena de tener que reconocer por lo menos el equivalente a 30 días de salario ordinario (artículo 26 y 27).

Respecto a la terminación del contrato sin justa causa, si la Comisión de Relaciones Laborales lo estima pertinente, puede emitir una orden de reparación, incluso si es imposible reinstalar al trabajador en su anterior puesto de trabajo debido a la expiración del contrato de trabajo o por contar con la edad para pensión, evento en que la Comisión podrá ordenarle al empleador el pago del dinero equivalente a la cantidad de salarios que el trabajador hubiese recibido de no haber sido despedido (artículo 30). Ante el incumplimiento por parte de los empleadores de las ordenes de reparación dentro del término fijado para ella, la Comisión de Relaciones Laborales podrá imponer multas que no excedan 30 millones de Won (artículo 33, numeral 1).

Ahora bien, la legislación coreana considera que ante la terminación del contrato de trabajo por muerte o retiro del trabajador, en los catorce días siguientes a este hecho, el empleador debe pagar la liquidación de salarios, compensaciones u otros conceptos relacionados con el contrato de trabajo, lo anterior, salvo que el periodo sea extendido de mutuo acuerdo entre

las partes (artículo 36, Labor Standard Act). En el caso de no realizar el pago total o parcial de la liquidación por terminación del contrato de trabajo por parte del empleador que no cuente con una razón objetiva o causal de exoneración establecida por la autoridad pertinente, deberá reconocer los intereses debidos hasta la fecha efectiva de pago (artículo 37, Labor Standard Act).

1.3.6. Singapur

El 14 de febrero de 2023 fue presentado el Presupuesto Nacional de Singapur para 2023, en el cual se incluyen los siguientes cambios en la legislación laboral (Lim & Tan, 2023):

- i. Government-Paid Paternity Leave (Child Development Co-Savings Act. 2001, 12DH). El permiso de paternidad pasa de dos a cuatro semanas para los padres de los niños que nazcan con posterioridad al 1 de enero de 2024 (Ministry of Finance Singapore, 2023; Ministry of Social and Family Development, s.f.). En un primer momento las dos semanas adicionales serán voluntarias, y estos permisos adicionales serán reembolsados por el Gobierno. Lo anterior se genera con el objetivo de que exista una mayor participación paterna en la crianza de los hijos (Teng, 2023).
- ii. Unpaid Infant Care Leave (Child Development Co-Savings Act. 2001, 12D): Actualmente el permiso es de 6 días, sin embargo, con la nueva regulación el permiso para el cuidado infantil concedida a cada padre se incrementa a 12 días al año (Ministry of Finance Singapore, 2023). Para acceder a este permiso, los padres deberán haber trabajado con su empleador durante al menos tres meses. Aplica desde el primero de enero de 2024 para los padres con hijos menores de dos años.
- iii. CPF Salary ceiling Increase: Cuando un ciudadano o un residente de Singapur devengue más de S\$50 al mes, el empleador deberá contribuir al CPF por este (Ministry of Manpower, 2023). Con el Presupuesto del 2023 las cotizaciones al Central Provident Fund–CPF16 de los empleados pasarán del límite salarial mensual de S\$6.000 dólares a S\$8.000 progresivamente hasta el 2026 (Ministry of Finance Singapore, 2023).
- iv. Progressive Wage Credit Scheme: aumento de presupuesto a \$2.4 billones para proporcionar un apoyo salarial transitorio a los empleadores para que se ajustaran a los aumentos salariales obligatorios para los trabajadores con salarios más bajos cubiertos por los requisitos de salario progresivo y salario calificado local. Adicionalmente se proroga el crédito para el empleo de personas mayores y el subsidio de reinserción laboral (Dayani, 2023) a tiempo parcial para trabajadores mayores hasta el 2025 (Ministry of Finance Singapore, 2023).

¹⁶ El Central Provident Fund es un régimen obligatorio de ahorro de la seguridad social financiado por las cotizaciones de empresarios y trabajadores.

El 4 de agosto de 2023 el Ministerio de Trabajo anunció que el Gobierno aceptó el conjunto final de recomendaciones sobre Equidad en el Lugar del Trabajo (Ministry of Manpower, 2023) en el cual se refuerza la protección contra la discriminación en el lugar de trabajo, esto con el fin de que los empleados tengan la oportunidad de desarrollar su potencial, adquirir habilidades adecuadas y progresar en sus carreras, sin dejar de lado la importancia que conlleva la existencia de un lugar de trabajo armonioso para tal fin (Tripartite Committee on Workplace Fairness, 2023).

Si bien existen las denominadas Tripartite Guidelines on Fair Employment Practices -TGPF, aun se presenta un número significativo de quejas por discriminación en el lugar del trabajo, por lo que se pretende la existencia de un sistema sólido para defender la equidad en el lugar de trabajo (Tripartite Committee on Workplace Fairness, 2023). Entre las recomendaciones aceptadas, pero aun no implementadas por el gobierno¹⁷, se encuentran:

- i. Establecer una definición de la discriminación como la toma de una decisión laboral adversa a causa de cualquier característica protegida. (edad, nacionalidad, sexo, estado civil, estado de embarazo, responsabilidades de cuidado, raza, religión, idioma, discapacidad y condiciones de salud mental).
- ii. Proteger todas las etapas del empleo: contratación, ejecución de la relación laboral y en el despido.
- iii. Prohibir el uso de palabras o frases en anuncios de empleo que indiquen una preferencia por una característica protegida.
- iv. Prohibir las represalias contra quienes denuncien casos de discriminación o acoso laboral.
- v. Mantener y mejorar el Tripartite Guidelines on Fair Employment Practices (TGPF) para que funcione en conjunto con la legislación.
- vi. Apoyar a los empleadores en la contratación de personas con discapacidad y adultos mayores (55 años en adelante)
- vii. El gobierno deberá exigir a los empleadores que implementen procesos de manejo de quejas. Se debe proteger la confidencialidad de la identidad de personas que denuncien discriminación y acoso en el lugar de trabajo, cuando sea posible
- viii. Prever una compensación monetaria de hasta S\$5,000 para reclamos previos al empleo; y hasta S\$20,000 para miembros no sindicalizados y S\$30,000 para reclamos asistidos por sindicatos, para reclamos de empleo y de fin de empleo, como ocurre con otros reclamos laborales en la actualidad (Ministry of Manpower, 2023).

¹⁷ Se estima que la ley se promulgará a finales del 2024.

1.4. Algunos resultados de las reformas laborales en países desarrollados

En las evaluaciones de las reformas laborales se utilizan diferentes teorías económicas, técnicas de medición, métodos y modelos econométricos, tipos de series, países o grupos de países y diversos horizontes temporales de evaluación. Igualmente, se emplean todas las teorías económicas, desde las clásicas hasta estructuralistas y neo-institucionalistas. En econometría se aplican métodos lineales, no lineales, paramétricos y no paramétricos; series de tiempo, corte transversal, dato panel balanceado y no balanceado, panel interactivos de proyección local; se plantean modelos con y sin variable no observada; y con frecuencia se usa como variable regresando la tasa de desempleo y se incorporan como regresores variables legales, tasas de impuestos a la nómina, impuestos generales, subsidios al desempleo, pagos y exenciones a la seguridad social, tipos de contratos, cantidad de trabajo a tiempo completo o tiempo parcial, diferenciación etaria de los trabajadores, la productividad laboral, la productividad total de factores-PTF, la eficiencia de la administración pública en la ejecución de las políticas laborales, beneficios laborales, etc.

Con todo el conjunto de teorías e instrumental empírico que se utiliza en la polémica se llega a un consenso: los estudios sobre las *reformas estructurales en el mercado laboral* no son concluyentes. En diferente grado muestran que las modificaciones de las leyes laborales para superar el desempleo y darle movilidad al mercado laboral tuvo efectos heterogéneos en todas las economías en términos de modificación de poderes de negociación entre oferentes y demandantes, la composición de los tipos de contrato, las categorías de empleo, los segmentos de mercado, entre trabajadoras(es) *insider* u *outsider*, los niveles de empleo en jóvenes y adultos, en la dualidad urbano-rural, en el crecimiento económico nacional y regional, en los ajustes macroeconómicos, en la estabilidad fiscal, etc.

Un aspecto importante en la discusión es el entorno económico en que se implanta la reforma estructural, o su contraria, una regulación, pues los efectos de corto y largo plazo cambian de acuerdo a lo que se tiene en el momento inicial en materia de políticas públicas de bienestar social o de asistencia social, la fuente de financiamiento de la asistencia social, la estructura sectorial que tiene la economía, el grado de apertura, la forma como se integra al comercio internacional, el grado de cumplimiento de las leyes laborales y de seguridad social, la estructura salarial y el grado de rigidez del salario, los niveles de trabajo calificado disponible y, uno de los aspectos más importantes, la fase del ciclo económico en que se hace la implementación de la política laboral porque ejecutarla en una fase creciente, contractiva o depresiva afecta la estabilidad macroeconómica, en especial la fiscal, y se llega a resultados disímiles en el comportamiento de la tasa de desempleo, el salario medio y la distribución del ingreso (Brancaccio, Garbellini & Giammetti, 2018; Gehrke and Weber, 2018; Liotti, 2020; Pham, 2023; Tafuro, 2023).

A manera de ejemplo, si en el momento en que se inicia una reforma estructural al mercado de trabajo se requiere de un aumento de impuestos para financiar los efectos sociales que de ella se derivan y, al mismo tiempo, se tiene que garantizar la sostenibilidad fiscal, entonces,

lo más probable es que el crecimiento económico se reduzca tanto por el efecto del multiplicador impositivo como por la caída del consumo global generado por el ajuste en el mercado laboral. El efecto sobre la demanda agregada dependerá de la reacción que tenga la inversión, pues si se incrementa puede impulsar el crecimiento económico de corto plazo por el lado de la demanda y de esa forma detener o revertir una caída del ingreso de los hogares y del nivel de empleo, siempre y cuando la mayoría de los bienes de capital no dependan de las importaciones.

Si bien las estimaciones econométricas no son concluyentes sobre las posibles explicaciones de los resultados que las reformas alcanzan, los análisis que justifican un cambio en las reglas del mercado si deben tener presente algunas tendencias que muestran las experiencias de quienes ya realizaron las reformas, en especial cuando los países difieren en la composición en sus estructuras sectoriales, el grado de desarrollo, la distribución del ingreso y la estabilidad macroeconómica en un mundo globalizado. En este documento se van a mostrar cinco tendencias que pueden ser significativas para pensar el proceso colombiano.

La primera corresponde a la composición del empleo. Las modificaciones legales sobre los tipos de contratos permitidos en la negociación entre trabajadores y empresarios (Subsección 1.3) no cambian de forma substancial la participación entre empleo permanente y empleo temporal de los trabajadores dependientes (Gráfico 5). En Alemania, referencia obligatoria en el tema de reforma laboral en el contexto internacional, entre 2010 y 2022 aumentó en dos puntos porcentuales el empleo permanente en el total del empleo dependiente; caso contrario en Corea del Sur donde en el mismo período el empleo temporal dentro del empleo dependiente aumentó cuatro y medio puntos porcentuales. Las proporciones se mantuvieron constantes en el resto del grupo de países paradigmáticos en reformas estructurales.

La participación de empleadores y personas que trabajan por cuenta propia en el empleo total en Corea fue de 22,0% y en Italia de 22,5% promedio anual durante el período 2008-2022, las tasas más altas del este grupo de países desarrollados, pese a que el primero de ellos redujo la tasa en 5,2 puntos porcentuales y el segundo en 3,1%. Bélgica y Finlandia tienen las segundas tasas más altas, 13,7% y 13,1%, respectivamente; y en tercer lugar se ubican Francia con 11,3% y Alemania con 10,2% y Suecia con 10,0% promedio anual. El autoempleo tiene menos incidencia en Estados Unidos y Noruega, ambos con 6,5%. Estos guarismos indican que en el mundo desarrollado la propensión al trabajo dependiente es alta, pero que el autoempleo es significativo en dos tercios del conjunto de países que aquí se utilizan como referencia.

Gráfico 5. Tipo de empleo
Participación % en el total de empleo dependiente

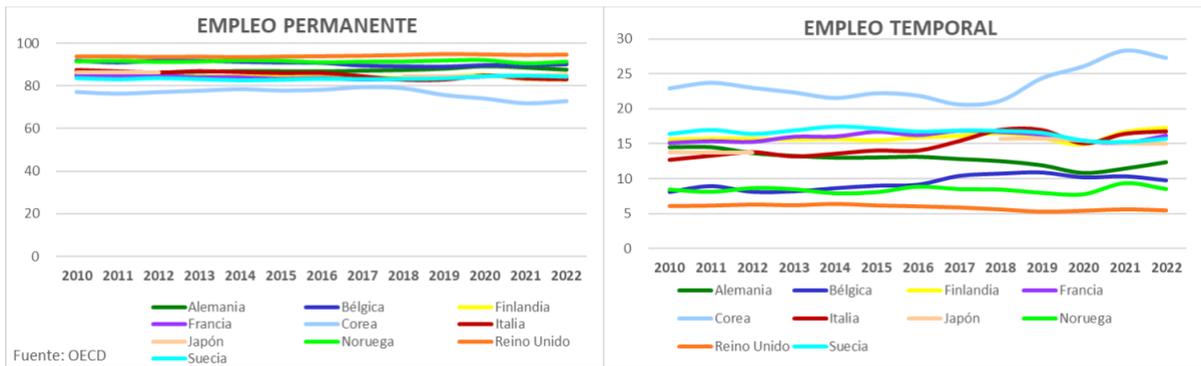
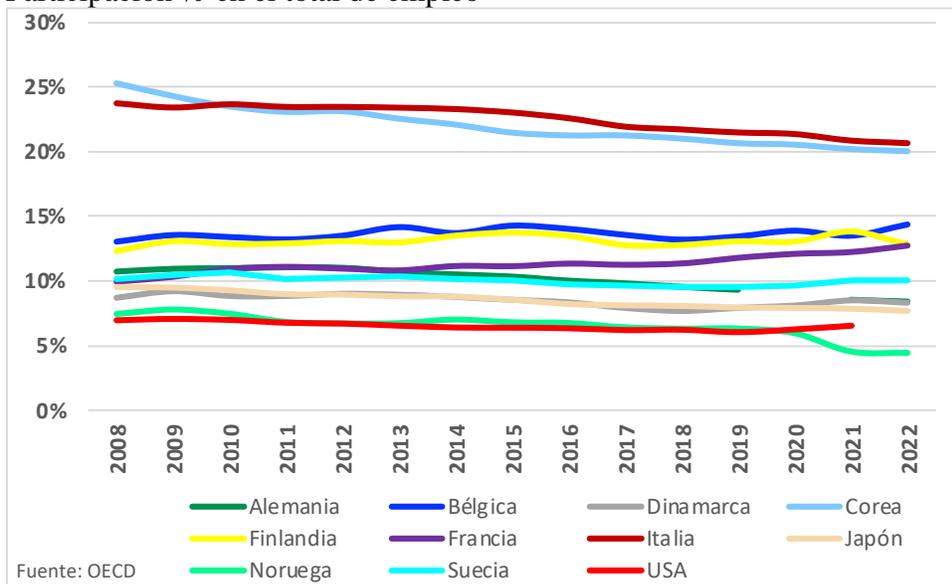
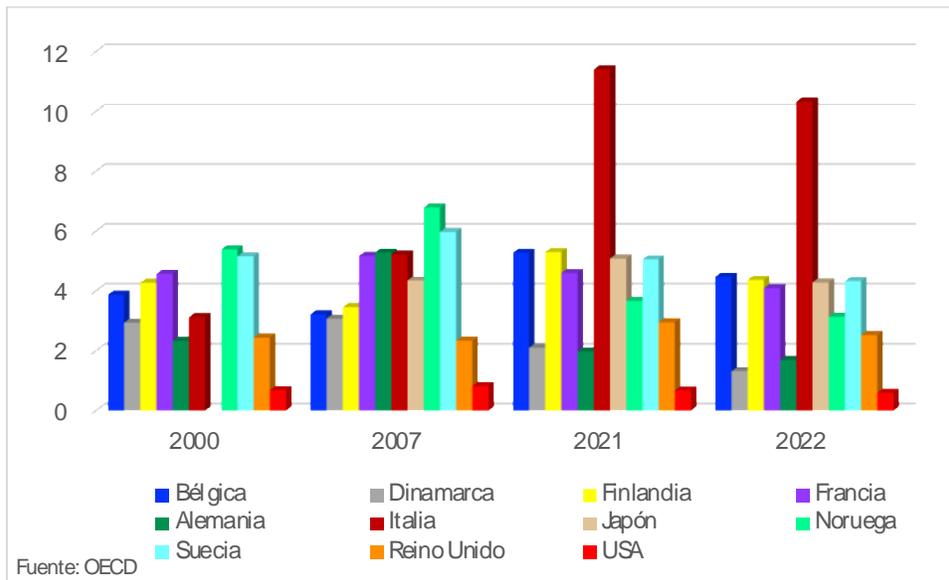


Gráfico 6. Autoempleo o cuenta propia
Participación % en el total de empleo



La segunda tendencia tiene que ver con los empleados que están a tiempo parcial de forma involuntaria. El tiempo parcial involuntario no es una deficiencia estructural en el mundo desarrollado, varía en momentos de choques –crisis financiera de 2008 y la Covid 19 en 2020– y las mayores tasas se presentan en países que tienen problemas de crecimiento de mediano plazo, como el caso de Italia. La proporción de trabajo a tiempo parcial involuntario como proporción del empleo total cae tres y puntos porcentuales en Alemania para el período 2010-2022 (Gráfico 7), y con respecto al total de trabajo de tiempo parcial se redujo en 13,8 puntos porcentuales. En Japón el trabajo de tiempo parcial cayó 13 puntos porcentuales, constituyéndose con Alemania en los países de mayor reducción. El caso opuesto se encuentra en Italia donde los trabajadores a tiempo parcial involuntario con respecto al empleo total crecen tres puntos porcentuales en promedio anual y 8,2 puntos con respecto al empleo en tiempo parcial.

Gráfico 7. Proporción de trabajadores a tiempo parcial involuntarios en el empleo total



La tercera son las productividades. La productividad multifactorial del conjunto de países de referencia es decreciente en el largo plazo y aún no tienen una política laboral, de inversión o de comercio que revierta la tendencia. La contribución de los factores productivos al crecimiento económico se relaciona con la composición de su capital y de la productividad del trabajo. Corea con -2,6% y Bélgica con -2,3% promedio anual son los países que presentan las tasas de decrecimiento más altas en su productividad, mientras que Finlandia con -0,5% y Alemania con -0,6% son los que mejor resultado obtienen (Gráfico 8).

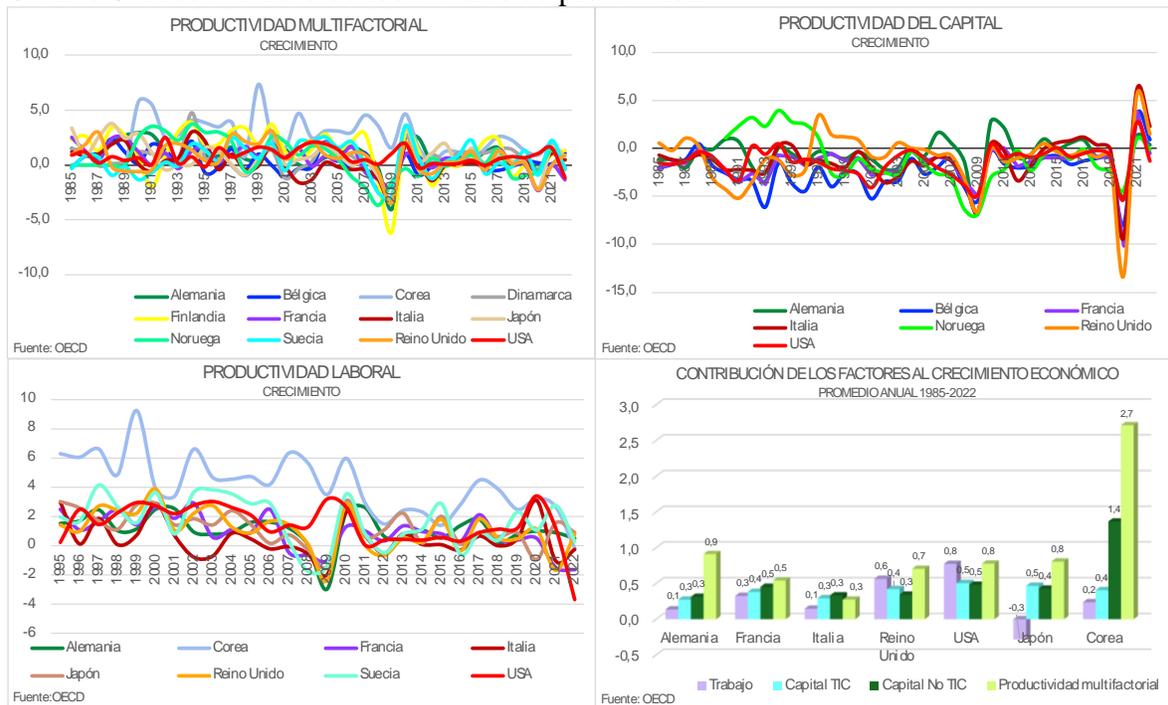
El crecimiento de la productividad del capital es negativo en el conjunto de economías desarrolladas. La Covid 19 profundizó su caída y los crecimientos positivos que se observan en 2021 corresponden a un efecto estadístico o rebote porque la base de comparación cayó significativamente en 2020. Finlandia estuvo en zona negativa entre 1985 y 1993, pero a partir de 1994 su tendencia de largo plazo se mueve en torno a un crecimiento nulo. Corea pasó de un -5,1% promedio anual entre 1985 y 1999 a un -1,2% de productividad de su capital, y Japón pasó de -3,1% entre 1985 y 2002 promedio anual a un -0,5% desde 2003 hasta 2021. Estos dos son los que mejor reaccionaron en el crecimiento de su productividad del capital.

De todos los países de referencia, en el gráfico 8 se muestran aquellos que tuvieron comportamientos a destacar. Reino Unido y Francia muestran que en el largo plazo el crecimiento de la productividad del capital se mueve en torno a -1,9% promedio anual entre 1985 y 2022, sin mostrar signos de progreso o deterioro, es decir, tienen una tendencia de pendiente nula. Noruega, en cambio, se movió de terreno positivo a negativo y llegó a su crecimiento mínimo en 2009 con un -6,9% y desde entonces tiene en un promedio anual de -1,7%. Alemania, Suecia, Italia y Estados Unidos tienen una leve pendiente positiva en su tendencia de largo plazo, con un promedio anual entre 1985 y 2022 de -1,1% de crecimiento en la productividad de su capital. Y Bélgica hasta 2004 tuvo un -2,8% y desde entonces pasó

a -2,2% promedio anual, que indica que es el país del grupo donde menos reaccionaron las productividades del capital. Estas tendencias en el crecimiento del capital muestran que el crecimiento de largo plazo de los países desarrollados está en riesgo de caer a tasas mínimas y pueden tender a estancar la rentabilidad y el crecimiento económico de largo plazo.

El crecimiento de la productividad laboral de largo plazo en los países desarrollados se encuentra en el plano positivo, con decrecimientos en los momentos de choques como en 2009 con la crisis financiera y 2020 con la Covid 19 (Gráfico 8). Corea se destaca por presentar los mayores crecimientos, 4,1% promedio de aumento en productividad laboral en el largo plazo, seguido por Suecia con 1,6%. En tercer lugar se ubica Estados Unidos con 1,4% promedio anual y Japón con 1,3%. Reino Unido, Dinamarca, Finlandia y Alemania con 1,1% promedio anual. Francia y Noruega con 0,7% promedio anual y el de menor productividad es Italia con 0,4% promedio anual.

Gráfico 8. Productividad de los factores de producción



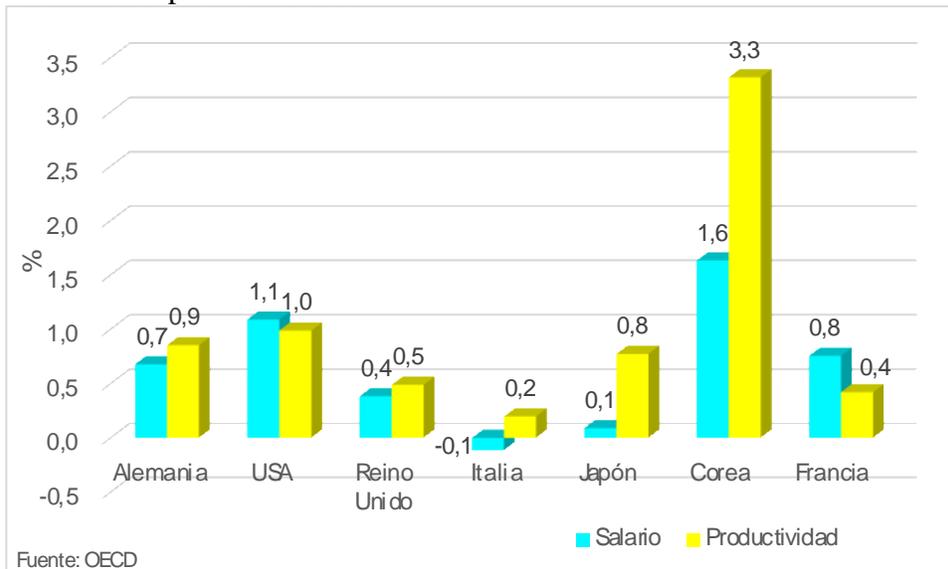
Si se toman subperiodos, antes y después de las reformas estructurales, todos los países desarrollados entre 1995 y 2002 tenían crecimientos de la productividad superiores comparados con el período 2005-2019. Si se incluye la Covid 19, es decir, 2020-2022, el crecimiento de la productividad desciende. Dinamarca es el único país que se mantiene en las mismas tasas promedios de crecimiento antes de las reformas y después de las reformas y sin la Covid 19. Y la economía que más pierde crecimiento es Italia. Alemania reduce su tasa de crecimiento de la productividad laboral en 0,8 puntos porcentuales promedio año después de implantar la reforma estructural al mercado laboral, lo cual no significa que la causa se encuentre en la reforma sino en un conjunto de factores entre los que se tiene la

crisis de 2008-2009 y los problemas de la economía mundial hacia mediados de la década anterior.

Podría sugerirse que las reformas en el mercado laboral desincentivaron la productividad, sin embargo, como se mostró en la subsección 1.3, las reformas no son homogéneas en todos los países en cambio las tendencias en productividad si lo son, indicativo que el razonamiento y la conclusión no son completas.

La cuarta tendencia es el comportamiento de la remuneración al trabajo. La desregulación laboral no conduce a que el salario sea igual a su productividad como lo sugiere la teoría neo-neoclásica, y tampoco decrece de manera absoluta como lo sugieren algunos razonamientos económicos.

Gráfico 9. Productividad laboral y salario medio real 2005 - 2022
Crecimiento promedio anual



En Alemania el salario medio real después de la reforma estructural creció un 0,7% promedio anual para el período 2000-2022, levemente menor que el crecimiento de la productividad laboral de esa economía (Gráfico 9), pero a partir de 2017 tiende a igualarse el salario y la productividad. En Italia el crecimiento real del salario medio decrece y a partir de 2008 la trayectoria de productividad diverge de manera progresiva frente al crecimiento salarial. En el Reino Unido el salario crece, pero a partir de 2011 la tendencia de la productividad laboral es mayor y también se aleja del crecimiento salarial. En cambio, en Francia y Estados Unidos la trayectoria del salario es superior a la de la productividad a partir de 2012. Por último, en Corea y Japón la productividad laboral que en 2005 era superior al crecimiento del salario sus tendencias empezaron a converger y en 2019 sus tasas de crecimiento son similares.

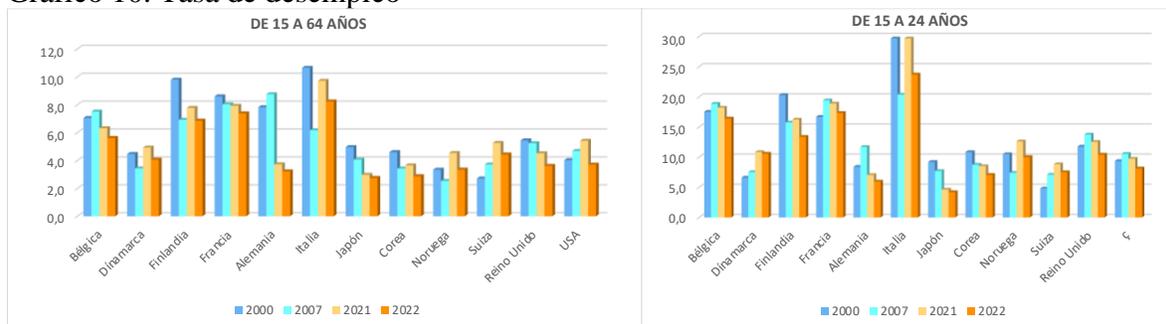
Lo anterior indica que en la mayoría de los países desarrollados la diferencia entre el crecimiento del salario y el crecimiento de la productividad del trabajo llevó a una

redistribución del trabajo hacia el empresariado, con mayor fuerza en Corea y Japón (Gráfico 9); en cambio en Francia y Estados Unidos la redistribución fue del empresariado hacia los trabajadores.

La quinta trayectoria corresponde al comportamiento del desempleo. La gran mayoría de modelos económicos que sustentan las reformas estructurales tienen en su núcleo la premisa que la estructura del mercado laboral es de competencia perfecta. Esto significa que, si se desmontan las reglas, entonces, la negociación entre los trabajadores y los empresarios determina el precio del trabajo o salario real, y una vez lo fijan varían las cantidades ofertadas y demandadas y así se ajusta el nivel de empleo de la economía. Los estudios empíricos indican que la estructura del mercado laboral en todo el mundo tiene grados de oligopolio y de oligopsonio y que hay asimetrías de información tanto para empresas como para grupos de trabajadores. En ese entorno imperfecto alguno de los agentes tiene algún grado de poder de mercado, por lo tanto, la variable de ajuste puede ser el salario real pues negocian el salario nominal, pero ninguno determina el nivel de precio; o puede ser por el volumen de empleo, todo depende de las circunstancias macroeconómicas y la dinámica demográfica del país en estudio.

De acuerdo con lo que se mostró en la cuarta tendencia, el ajuste macroeconómico en la mayoría de los países desarrollados se hizo con el salario, pues la tendencia del desempleo tiene las siguientes características. A principio del siglo XXI Noruega y Suiza tenían las tasas de desempleo global más bajas, que estadísticamente se pueden considerar como de economías de pleno empleo de la fuerza laboral. Italia, Finlandia, Francia, Alemania y Bélgica tenían las más altas tasas de desempleo. El Reino Unido una tasa en el rango histórico normal del 5.0%; y el resto de los países una tasa baja de desempleo, un 4%. El problema era la tasa de desempleo juvenil. Como se ilustra en el gráfico 10, la población entre 15 y 24 años sufría el desempleo en Italia y Bélgica, este rango etario triplicaba la tasa de desempleo global, y en Finlandia, Francia, Noruega, Japón y Corea la duplicaba. Por el contrario, en Alemania las tasas eran similares.

Gráfico 10. Tasa de desempleo



Después del período de reformas estructurales al mercado laboral tanto la tasa de desempleo de los jóvenes como la total bajan. El problema que subsiste es la tasa de desempleo juvenil que se agrava con la pandemia pues en 2022 en Italia, Bélgica y Dinamarca es el triple de la

global, en Finlandia, Francia, Alemania, Japón y Corea el doble. Visto desde la tendencia entre 2005 y 2020 se puede decir que las reformas redujeron la tasa de desempleo global, pero no alcanzaron su objetivo de reducir el desempleo juvenil, paradójicamente cuando la dinámica demográfica muestra que la población entre 15 y 24 años es la que menos crece y, por tanto, se espera que la oferta decrezca.

Las estadísticas de la OCDE muestran que en ese grupo etario la brecha¹⁸ salarial es favorable frente a las personas mayores en edad productiva, pueden devengar un 31,0% más, como es el caso de Bélgica, o un 47,0% en Estados Unidos. Así las cosas, los jóvenes sufren desempleo, pero devengan salarios superiores a los que devengan los grupos etarios mayores a 40 años.

1.5. Conclusiones de la experiencia internacional

Los antecedentes que dejan más de dos décadas de reformas estructurales laborales en el mundo desarrollado generan información que permite apreciar en perspectiva los posibles alcances de una transformación en las reglas que regulan el mercado de trabajo, el más importante de la economía. El mercado de trabajo es fundamental porque allí se genera la distribución primaria del ingreso, lo que determina el nivel de bienestar que tiene toda o una parte de la población pues es el ingreso el que limita o amplía la cesta de bienes y servicios a la que tiene acceso un individuo.

Los resultados empíricos están lejos de ser claros y concluyentes porque en la práctica el mercado de trabajo no está aislado de aspectos macroeconómicos o sectoriales o la predominancia de un tipo de tamaño de empresa, porque existen varios canales de transmisión y grados ajuste entre las variables laborales y el resto de las variables económicas de manera que la potencia que se espera de una política laboral queda restringida por el ecosistema. Es por eso que la mayoría de los análisis invitan a la prudencia y a tener coordinación entre diferentes políticas y reformas para evitar contradicciones o alcanzar resultados no esperados o no previstos. Coherencia que es cardinal cuando dinámica económica es inestable o cuando en el momento de implantación existen condiciones fiscales, monetarias, cambiarias y de estructura económica que limitan tanto las interacciones entre los mercados como los canales de ajuste, fricciones en las interacciones y los canales que son difíciles de especificar tanto en la teoría como en la práctica económica.

Una flexibilización o una mayor regulación no son *buenas* ni *procedentes* per se. En el Reino Unido o Estados Unidos, por su estructura económica, es más probable que una flexibilización conduzca a un ajuste en salario nominal, pero en Italia lo más probable es que el salario y el nivel de empleo varíen de forma inversa *pari passu*, y también por la especificidad de sus condiciones económicas. Una reforma a la legislación que deteriore condiciones sociales puede ser asumido por vía de la seguridad social como en Alemania,

¹⁸ Es la diferencia entre los ingresos brutos medianos de las(os) trabajadoras(es) entre 25 a 54 años y las(os) trabajadoras(es) entre 15 y 24 años que son dependientes a tiempo completo.

por los costos salariales y la seguridad social como en Dinamarca, por impuestos generales, o no ser asumidas o levemente financiadas por políticas públicas como en Estados Unidos.

Además de lo económico, las modificaciones en la legislación laboral también están restringidas por las fuerzas políticas y sociales. El entorno sociopolítico de Francia defiende el bienestar y los derechos ciudadanos porque es parte de su cultura, lo que difiere de la condición ciudadana y cultural de Japón. En uno u otro país las instituciones cuentan porque aumentan o disminuyen los grados de libertad para alcanzar unos objetivos o para utilizar unos instrumentos de política laboral, en otras palabras, le dan o no legitimidad a las reformas. Iguales recetas de política conducen a resultados disímiles por la condición sociopolítica específica de los países

Un *background* sobre los efectos de las reformas indica a grandes rasgos que todos están de acuerdo con tener en cuenta tanto los aspectos económicos como los institucionales, en especial los temas de seguridad social y las negociaciones colectivas, pero hay que decir con Blanchard (2006) que “Una cosa es decir que las instituciones del mercado laboral importan y otra saber exactamente cuáles y cómo.”

Dadas las tendencias que se mostraron en las secciones anteriores, y dada la estructura económica y empresarial colombiana, la pregunta es ¿puede la propuesta de reforma de 2023 cambiar las tendencias de productividad, estructura de empleo, estructura salarial, de contratación, etc., o tiene un alcance limitado? Si el alcance es hacer efectivas unas garantías constitucionales y legales ¿qué resultado se espera para las tendencias de las variables económicas si en Colombia el cumplimiento de las leyes laborales es bajo? Lo que no se puede perder de perspectiva es que, en definitiva, se necesitaran políticas de seguridad social y fiscales coherentes con los posibles resultados que se alcancen.

2. TENDENCIAS DEL MERCADO LABORAL COLOMBIANO

La economía tiene un conjunto de componentes que se relacionan entre sí y le dan dinámica al sistema; a la vez, las fuerzas agregadas establecen la magnitud del movimiento de las partes. El sistema de interrelaciones entre los componentes es complejo y en su desarrollo los elementos constitutivos tienen autonomía relativa. La comprensión de esta complejidad es esencial porque en el análisis del mercado de trabajo se puede incurrir en falacias de composición. Con el propósito de evitarlas es pertinente distinguir y especificar las relaciones macroeconómicas, sectoriales y microeconómicas del mercado de trabajo para ganar claridad en la discusión de la reforma laboral. Con este propósito la sección se divide por niveles de análisis en lo económico y en lo jurídico.

2.1. Aspectos macroeconómicos

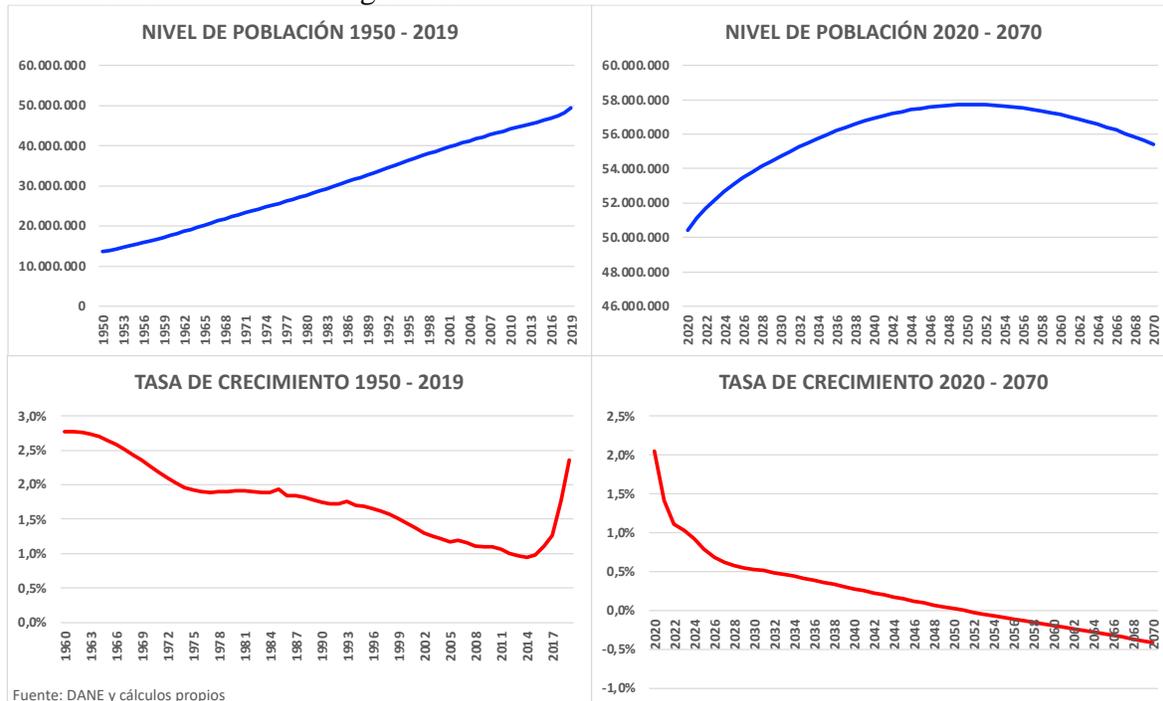
Colombia, al igual que la mayoría de los países subdesarrollados (Subsección 1.1), desaceleró su crecimiento demográfico. De un crecimiento promedio año de 2,7% en la década de los cincuenta pasó a 1,6% promedio anual en la última década del siglo anterior, una pérdida de un punto porcentual. En la primera década del siglo XXI el crecimiento fue de 1,2% y en la segunda, por el efecto de la inmigración, subió a 1,4% promedio anual (Gráfico 11). Ese choque demográfico fue transitorio por su propia naturaleza y el país retomó la tendencia decreciente y el envejecimiento progresivo. Se espera que en 2050 la población alcance su cenit y, a partir de esa década, entre en un proceso de decrecimiento absoluto.

Esa tendencia está acompañada por una recomposición por grupos etarios y, en la segunda mitad del siglo XXI, por un ritmo creciente en el envejecimiento de la población. En los veinte años transcurridos entre 1985 y 2005 el crecimiento de la población joven menor a quince años se redujo en seis puntos porcentuales (Gráfico 12), y en el siguiente lapso de veinte años (2005-2025) se reduce en ocho puntos porcentuales. En el grupo etario opuesto, el crecimiento de la población de la tercera edad aumentó en dos puntos porcentuales en el primer período y en cuatro puntos para el segundo. La población en edad de trabajar se acrecentó en tres puntos porcentuales entre 1985 y 2005 y en cinco puntos entre 2005 y 2025. Hacia mediados del siglo XXI la población se concentrará en el rango de 25 a 65 años y con estas tendencias la prospectiva indica que, a partir de la sexta década, esta población transitará rápidamente hacia el grupo de la tercera edad.

La dinámica demográfica colombiana se sintetiza en un envejecimiento de la población que tiene consecuencias para el crecimiento económico, la oferta de trabajo y la seguridad social, entre otros aspectos. Esto exige, desde ya, análisis, debates racionales y acuerdos sociales sobre el conjunto de políticas económicas y sociales de mediano y largo plazo anticipativas, no reactivas, que permitan mitigar los posibles efectos sobre el desenvolvimiento del mercado laboral, la productividad, la arquitectura, la gestión operativa y la estabilidad financiera del sistema integral de seguridad social, los resultados macro-fiscales y la distribución del ingreso. Como parte del entendimiento del problema y sus posibles soluciones, es pertinente estudiar y recoger las experiencias de la gestión pública adelantada

en los países que ahora enfrentan el problema demográfico, como los casos de Italia, Polonia, Japón, Corea e India. Las políticas que de los análisis se deriven, por sus implicaciones de largo plazo, necesariamente deben ser de Estado, no de gobierno, lo que requiere de consenso social.

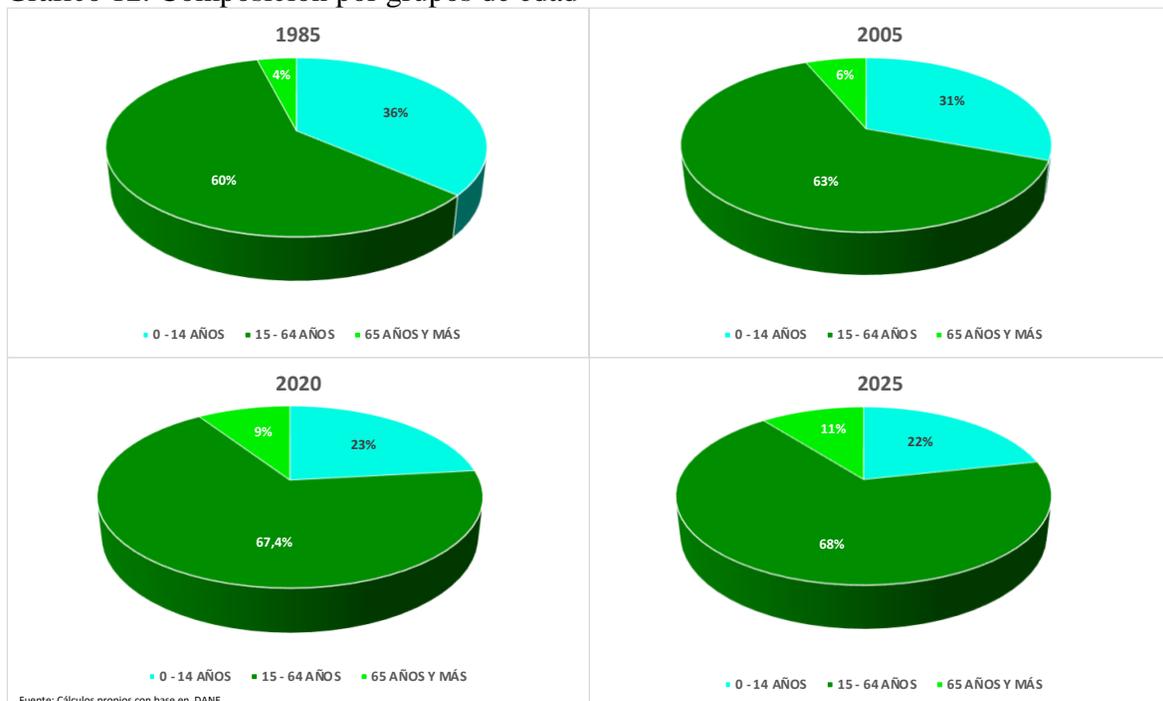
Gráfico 11. Dinámica demográfica colombiana



La demanda relativa de trabajo se acopla al comportamiento de la demanda agregada. Choques económicos como la bonanza cafetera de 1976-1979, la crisis de 1982-1984 o la caída de la producción de 1996-2000 se reflejan en la tasa de ocupación-TO. Como se muestra en el gráfico 13, la demanda de trabajo se aceleró en el período 1986-1993, se estancó durante los dos siguientes años y se desplomó hasta finales del siglo XX por, primero, el ajuste en los sectores productivos ante la apertura económica que se manifestó en la reducción de la oferta de puestos de trabajo y, segundo, el choque de política monetaria que llevó al país a la recesión de 1998-1999. En los primeros seis años del siglo XXI la tasa de ocupación se estabilizó entorno a un 57,8% promedio anual, en 2007-2009 pierde un punto porcentual y en 2010-2017 se movió alrededor de un promedio anual de 60,7%, y ante la caída de la demanda mundial, incluida la demanda de petróleo, se desacelera la economía y la demanda de empleo se redujo hasta marzo de 2020 cuando se cerró la economía por la Covid 19. En ese lapso la demanda se redujo 2,5 puntos porcentuales. La recuperación de la demanda relativa se inició con fuerza en enero de 2021 y en septiembre de 2023 llegó al mismo nivel de diciembre de 2019. En lo corrido del siglo la tasa de ocupación es de 58,1% promedio anual.

La dinámica demográfica a lo largo del siglo XX es la fuente del crecimiento de la oferta relativa de trabajo. La tasa global de participación-TGP fue creciente hasta final de siglo (Gráfico 13), y se aceleró en el último quinquenio como consecuencia de la crisis económica que indujo una caída del ingreso de los hogares y éstos trataron de cubrirse con más miembros del hogar buscando un puesto de trabajo en un momento donde la demanda se desplomó. En lo corrido del siglo XXI la tendencia cambió. La recuperación de la economía y las políticas públicas de apoyo a los hogares provocaron una estabilización de ingresos que redujo la oferta, que alcanzó su punto mínimo en enero de 2007 cuando llegó a los niveles de 2004 y se mantuvo ahí hasta 2011. Desde 2012 y hasta principio de la Covid 19 decrece. Con la pandemia la TGP se desploma y empezó su recuperación en 2021, y a septiembre de 2023 alcanzó los niveles de enero de 2020.

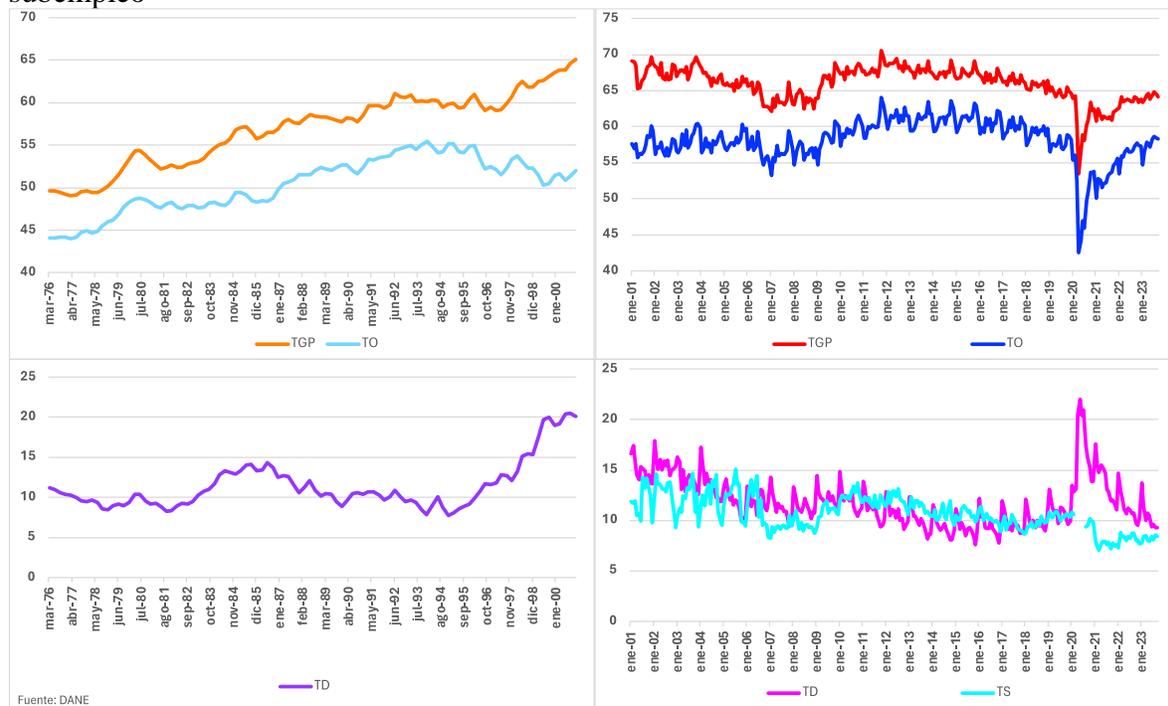
Gráfico 12. Composición por grupos de edad



Durante el siglo XXI la oferta de trabajo se redujo dos y medio puntos porcentuales con respecto a enero de 2000. Este descenso se relaciona con las políticas sociales que incentivan la retención de los jóvenes en el sistema educativo y con la tendencia poblacional. Obsérvese que la oferta y a demanda de trabajo tienen comportamientos similares, pero la brecha entre ellas se comprimió levemente hasta el inicio de la pandemia (Gráfico 13), entre abril y septiembre de 2020 la brecha creció cuatro puntos porcentuales, y entre 2021 y 2023 se redujo y alcanzó los valores de 2019. Los estudios econométricos indican que la oferta de trabajo sigue la demanda de trabajo, o lo que es lo mismo, la dominancia la tiene la demanda (Posada y Arango, 2002)

Las configuraciones y las tendencias de la dinámica demográfica, la demanda y la oferta de trabajo indican que el diseño y ejecución de una política laboral además del objetivo general de reducir la tasa de desempleo y aumentar la calidad del empleo tiene que incorporar como objetivo la mitigación de los riesgos que induce el envejecimiento de la población, y además de utilizar los instrumentos propios de la política laboral tiene que guardar consistencia con los instrumentos de las políticas monetaria, cambiaria y fiscal, pero donde el orden de importancia de las cuatro políticas no de deje como residual a la laboral porque la dinámica demográfica se puede convertir en una restricción para los objetivos de crecimiento económico de mediano y largo plazo y estabilidad externa.

Gráfico 13. Tasa global de participación, tasa de ocupación, tasa de desempleo y tasa de subempleo



En Colombia hay desequilibrio macroeconómico porque existe un desajuste en el mercado laboral; hay desempleo involuntario, hay personas que no encuentran empleo al salario nominal vigente. En los momentos de bajo crecimiento económico –entre 1,0% y 2,0% de crecimiento del PIB–, la tasa de desempleo-TD se aleja de su tendencia que fue de 10,0% en el siglo XX y es de 11,5% en lo corrido del siglo XXI, incluido el choque de la pandemia.

En macroeconomía la tasa natural de desempleo es la que se utiliza en las discusiones pues es la tasa de largo plazo y se relaciona con la inflación. La interpretación ortodoxa dice que es la tasa mínima a la que se puede reducir el desempleo sin crear presiones o aceleraciones inflacionarias, por tanto, es la tasa que conceptualmente sustenta los argumentos de la curva de Phillips y la NAIRU (Subsección 1.1). Y la interpretación estructuralista la lee como la tasa de desempleo mínima a la que llega una economía a su máxima utilización de capacidad

instalada, es decir, existen factores estructurales que no permitirán que una política económica activa la baje de ese nivel.

Los trabajos empíricos para la economía colombiana la calculan entre 8,0% y 11,0% anual. La primera tasa la obtienen los trabajos realizados con series del siglo XX, por ejemplo, la Misión de Empleo (1986) o Misión Chenery calculó esa tasa con cifras que llegan hasta 1985, o Clavijo (1994) con datos hasta 1989, Henao y Rojas (1998), Núñez y Bernal (1998) con series hasta 1997, y Guataquí (2000) con datos hasta 1999.

La segunda tasa la obtienen los trabajos cuyas series terminan en el siglo XXI. Estas series recogen el choque de 1999-2000 que llevó la tasa observada de desempleo a 20,0%, guarismo que altera la pendiente de la tendencia y los resultados econométricos incrementan el valor calculado de la tasa natural. En este grupo se encuentran los trabajos de Arango y Posada (2006), Arango, Posada y García (2007 y 2011), y Arango y Flórez (2016).

En términos generales la mayoría de los análisis econométricos tienden a obtener una tasa de 9,0%. Comparada con la tasa promedio de desempleo observada, se puede sugerir que el país tiene un desempleo que fluctúa entorno a su tasa natural. Esto significa que una política económica que utilice instrumentos aislados con el propósito de reducir la tasa observada tiene una alta probabilidad de fracaso, por ejemplo, reducir impuestos para que los empresarios aumenten el empleo o cambiar la hora en que empieza la jornada extra.

La tasa de desempleo cambiará cuando se logre un crecimiento económico sostenido y a tasas superiores al 5,0%, pues la oferta sigue la demanda de trabajo y esta depende del comportamiento de toda la actividad y el ciclo económico (Arango, Parra y Pinzón, 2015; Ramírez, 1987; González, et. al. 2013; Tamayo, 2013). Y ese objetivo se logra con políticas macroeconómicas que recompongan la generación sectorial del valor agregado de actividades primario-exportadoras hacia los sectores secundario y terciario.

2.1.1. La composición del empleo

El nivel de empleo responde al ciclo y al crecimiento económico como se señaló previamente. Antes de la crisis por pandemia la ocupación traía una tendencia decreciente pero estable, la que empezó a acentuarse en 2015. El crecimiento de la ocupación en el período enero de 2015 a marzo de 2020 fue de 0,4% promedio anual y una desviación de 0,057. Con el Covid 19 se cierra la economía y la ocupación varío en 2020 en -10,6%; en el año siguiente, cuando empezó la recuperación, por el efecto de rebote estadístico, creció 7,7%. El promedio de crecimiento anual de la ocupación para 2021-2023¹⁹ es de 6,8% y una desviación de 0,06.

Independiente de la tendencia o de la estabilidad, excepto en momentos de choques, la ocupación en Colombia se reparte de forma similar entre las categorías ocupacionales, es decir, entre trabajo asalariado y trabajo independiente²⁰. En 2005 el 50,1% de la ocupación

¹⁹ En 2023 se toma a último dato disponible, es decir, enero-septiembre.

²⁰ En la matriz de trabajo el DANE calcula el trabajo asalariado como aquel que se desarrolla con un contrato de trabajo oral o escrito y el trabajador recibe una remuneración monetaria “o en especie de manera estable y

era trabajo asalariado y el restante trabajo independiente que incluye el trabajo no remunerado. Una década después las proporciones se mantienen y continuaron hasta 2018 (Gráfico 14). En 2019, con continuidad en 2021, se manifestó una mayor participación del trabajo asalariado, tan solo un punto porcentual pero que, dadas las características de la economía colombiana, es importante porque puede estar marcando que el mercado laboral puede estar entrando en un cambio en la estructura en las categorías ocupacionales pese a que el dato preliminar del DANE para 2022 presenta un retroceso.

Gráfico 14. Trabajo según categoría ocupacional



Los datos por categoría ocupacional utilizados en los párrafos anteriores tienen como medida las horas efectivas incorporadas en la medición de trabajo equivalente a tiempo completo que se utiliza para garantizar la consistencia de las cuentas macroeconómicas del país. Si se mira la contratación desde la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, se puede calcular de manera global si la fuerza laboral trabaja o no con contrato, independientemente de la figura jurídica que se utilice, por ejemplo, a término fijo o indefinido. De acuerdo con los resultados para 2022, el 58,9% de los trabajadores tuvieron un contrato, cifra coherente con el nivel de trabajo asalariado.

En el sector privado empresarial no hay una propensión a trabajar sin contrato, este actúa como elemento jurídico de garantía de sus derechos laborales. Resultado contrario al sector privado en las categorías ocupacionales de cuenta propia y empleador. Mientras que en primero el 100% de los trabajadores tienen contrato, del total de trabajadores en la posición ocupacional por cuenta propia, tan solo el 13,8% y en empleador un 6,1% tienen contrato de trabajo. En el sector empresarial el 80,5% de los ocupados en las pequeñas empresas tienen

regular” (DANE, 2022, p. 2); y el trabajo independiente como el integrado por “los trabajadores por cuenta propia, patrones o empleadores, trabajadores familiares sin remuneración, trabajadores de empresas de otros hogares sin remuneración (Idem). En la gráfica 14 se presenta aparte el trabajo no remunerado.

un contrato verbal y en las medianas y grandes un 11,8%. En los cuenta propia el 51,3% de los ocupados tienen contrato verbal y en empleador el 32,3%. El empleo doméstico reporta tener contrato, pero el 86,0% es con contrato verbal y en los jornaleros el 92,7%.

Del total de los ocupados con contrato el 93,6% reportan que trabajan en misma empresa que les da el contrato; en el sector empresarial el 92,1%, pero en las pequeñas el 98,7% y en las medianas y grandes el 90,1%. En cambio, en el sector privado no empresarial, el jornalero y el ocupado en empleo doméstico reportan un 99,7%, y el cuenta propia un 97,2%

Estas cifras indican que, si existe un problema de claridad en el tema contractual, independientemente de si es a término fijo o indefinido, el grueso de las dificultades se encuentra en el sector privado no empresarial. Y en el sector empresarial, como máximo, en el 9,9% de las empresas medianas y grandes. Con estas guarismos, la política y la vigilancia y el control por parte de las autoridades laborales del país tendría que estar enfocado en el sector no empresarial y en algunas empresas medianas y pequeñas.

2.1.2. La informalidad

El sector informal no es un concepto preciso. Tal vez se puede decir como el profesor Bruno Lautier en una conferencia sobre empleo en 1989 en el Centro de Convenciones Gonzalo Jiménez de Quesada de Bogotá, que la informalidad es como el unicornio, que todo el mundo habla de él pero que nadie lo ha visto²¹. Las unidades de producción incluidas en el conjunto llamado informal responden, como cualquier clasificación, a diversos criterios.

En teoría económica no hay un concepto de informalidad, hay vendedores y compradores de factores productivos, de bienes y de servicios. En el mercado laboral unos compran trabajo y otros lo venden. Si un individuo no vende trabajo su ingreso lo deriva o del capital o de la tierra, o de los dos. Si tiene capital y lo pone a producir bajo su dirección es económicamente empleador y empleado, y en el cálculo de su ingreso se debe diferenciar la fuente entre los dos pagos: la ganancia del empresario y el salario del trabajador, pues desempeña las dos funciones económicas.

Los criterios utilizados para formar el conjunto de unidades de producción informal son de tipo práctico y normalmente para efectos estadísticos. Uno de ellos es el jurídico. Se presupone que las unidades que incumplen las normas fiscales, laborales y de registros comerciales son informales, criterio que supone que las unidades que respetan las leyes lo hacen plenamente. Otro criterio es el tamaño de la firma, medido por la cantidad de trabajadores en la unidad productiva. Esta “*definición*” implica el primer criterio pues surgió de estudios estadísticos en varias economías donde se detectó que con alta probabilidad las empresas que tenían menos de una cantidad específica de empleados no cumplían con las leyes.

²¹ El documento de la conferencia se encuentra en Lautier (1989) y allí hace referencia a la definición que se le atribuye a Singer “el sector informal es como la jirafa, difícil de describir, pero fácil de reconocer” (p. 23)

El Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe-PREALC de la OIT propuso como criterio las unidades en pequeña escala con baja dotación de capital y productividad, no llevan contabilidad e incorporan los hogares que para obtener su ingreso actúan como unidad productiva. Este criterio ya no utiliza lo jurídico, pero falla en la precisión de lo que es de pequeña y de baja escala. El Grupo de Delhi propone diferenciar el sector informal, el empleo en el sector informal y el empleo informal. Utiliza como criterio para el concepto de sector las unidades productivas que siendo del sector de los hogares no están constituidas como sociedades. El empleo en el sector informal corresponde a los ocupados en unidades productivas que pertenecen al sector informal; y el empleo informal son los trabajadores por cuenta propia, los empleadores que trabajan en sus propias unidades productivas, los familiares que trabajan la unidad productiva, y los trabajadores de estas unidades que no les cumplen sus derechos laborales incluida la seguridad social.

Con el tema de la protección al trabajo ahora se utiliza otro criterio empírico, si la unidad productiva paga o no las contribuciones a la seguridad social. Para efectos de estandarizar el concepto y hacer comparaciones internacionales, la OIT y en Colombia el DANE utilizan el criterio de las características de la firma y toma el tamaño de la unidad productiva medido por la cantidad de trabajadores (menos de cinco trabajadores), el registro mercantil, si lleva contabilidad y paga seguridad social. Pero también se mide el ocupado informal que es aquel ocupado que no paga a la seguridad social, o que trabaja en una unidad productiva que no tiene registro mercantil o que no tiene contabilidad (DANE, 2009).

Bajo la actual medición oficial de informalidad, el 58,2% de los ocupados del país son informales. Antes de la pandemia la formalidad crecía más rápido, pero el choque de 2020 desaceleró la tasa de crecimiento de la formalidad y hacia finales de 2022 su crecimiento fue de dos puntos porcentuales mayor a la tasa de informalidad. El 93,4% de los ocupados informales laboran en microempresas y un 4,1 en empresa pequeña. Y según la posición ocupacional el 63,5% es trabajador por cuenta propia, el 21,8% es empleado particular, el 5,1% es jornalero o peón y el 3,9% es empleado doméstico.

El criterio de medición de la informalidad ayuda a dimensionar el mercado laboral rural. Allí predomina el jornalero por las condiciones propias de la producción agropecuaria. Es importante entender que entre los cultivos permanentes y los transitorios hay diferencias sustanciales que hacen que las unidades productivas actúen de forma disímil frente a la contratación de sus trabajadores. En el primero de esos tipos de cultivos hay demanda de trabajo permanente y ocasional, pero en los transitorios lo estándar es la demanda estacional. En consecuencia, el funcionamiento de las unidades productivas por la naturaleza propia de su proceso productivo requiere de formas legales específicas que respondan de manera coherente con su realidad. En términos de la cantidad de trabajo es el 14% de la ocupación total del país.

Esto significa que la mayor cantidad de la fuerza laboral está en el sector informal y en empresas que tienen la característica de ser propiedad individual o del hogar. Las empresas que dan empleo informal requieren de políticas específicas de apoyo para aumentar su

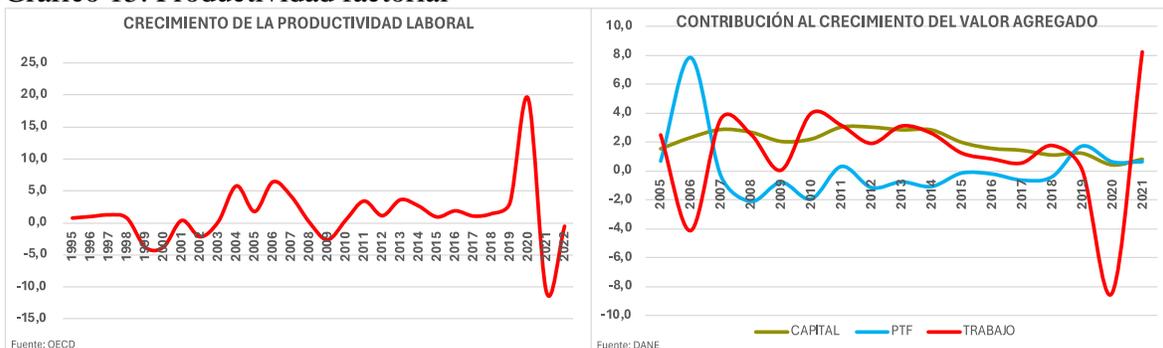
productividad, ganar competitividad en la producción y comercialización de sus productos, ampliar mercados, facilidades en la gestión legal ante entidades estatales, tener acceso al crédito, en especial el microcrédito y la inclusión financiera, proveer infraestructura pública y dotacionales urbanos que reduzcan los costos externos a las empresas y a la industria y, en general, inversiones para impulsar su proceso de acumulación de capital para garantizar su crecimiento y sostenibilidad económica y financiera de mediano y largo plazo.

2.1.3. La productividad laboral

La productividad de la economía es uno de los principales retos para el crecimiento de largo plazo. La contribución de la productividad multifactorial es negativa (Gráfico 15), condición antípoda a lo que sucede en los países desarrollados donde predomina sobre la contribución de cada uno de los factores, como se observa en el gráfico 8. En 2019, después de una docena de años, la contribución de la productividad total retornó a contribuciones positivas y, pese al choque de 2020, se mantuvo en 2021. El reto para el sector público y el sector privado es mantenerse en la zona positiva e incrementar su participación en la generación de valor agregado, más aún cuando es una de las variables que determinan el crecimiento del salario mínimo.

El factor capital creció un 4.8% promedio anual entre 1990 y 2021 y contribuyó con 2,3 puntos promedio anual al crecimiento del valor agregado hasta 2015 y a partir de ahí declinó perdiendo un punto de participación. El mayor incremento se dio en el sector de intermediación financiera, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler con un 6,3% promedio anual, el segundo fue el sector comercio, hoteles y restaurantes con un 5.7% y el tercero fue el sector minero y de extracción con un 5,3% promedio anual. Los sectores que más contribuyeron al crecimiento del capital fueron el de intermediación financiera, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler que aportó el 37,6% del crecimiento del factor, el de actividades de servicios sociales, comunales y personales con el 22,8% y el sector de electricidad, gas y agua con el 14,0% promedio anual. Estos resultados muestran que la acumulación de capital en el país se da en sectores productores de bienes y servicios no transables y de mediana relación interindustrial y de comercio intra-industrial.

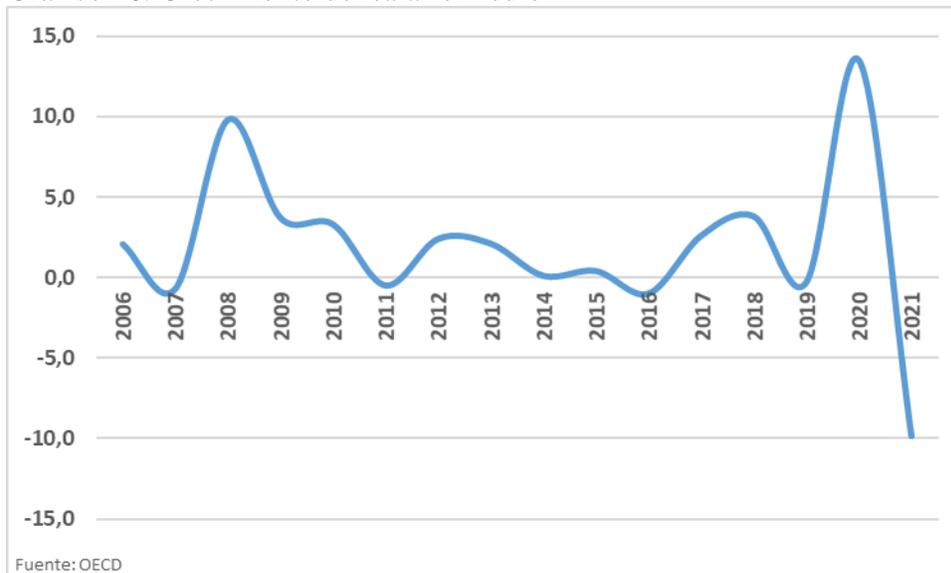
Gráfico 15. Productividad factorial



Y el crecimiento de la productividad del trabajo fue de 1,4% promedio anual entre 1995 y 2022 y su contribución al crecimiento del valor agregado es de 1,9% promedio anual entre 2005 y 2022, con tendencia similar a la contribución del capital (Gráfico 15). Su crecimiento tiende a moverse en sentido procíclico, excepto en 2020 cuando la Covid 19 hundió el crecimiento económico pero la productividad obtuvo su máximo crecimiento. La razón de ese comportamiento puntual está en que el factor trabajo fue el que más opero con el cierre de la economía gracias a la tecnología de la información y telecomunicaciones, en específico en el sector de los servicios.

La productividad y el pago a los factores están relacionadas. Entre 2006 y 2021 el crecimiento del salario medio real fue de 2.0% promedio anual, equivalente al crecimiento de la productividad del trabajo, tan solo 0.3 puntos porcentuales menos, y a su contribución promedio al valor agregado. En el agregado las dos variables se mueven en el mismo sentido y en variaciones equivalentes, los problemas de la remuneración al trabajo pueden estar en el ámbito de algunas empresas y sectores, es decir, es una cuestión microeconómica que no se puede asimilar ni analizar de la misma forma que la dinámica agregada. Hacerlo es incurrir en un error de composición.

Gráfico 16. Crecimiento del salario medio



2.2. Algunos aspectos sectoriales

Las características de producción de las empresas son heterogéneas por sector de actividad económica. Es disímil su composición y el grado de sustitución factorial, su integración vertical, los tamaños de planta y la cantidad de empresas que participan en el mercado que

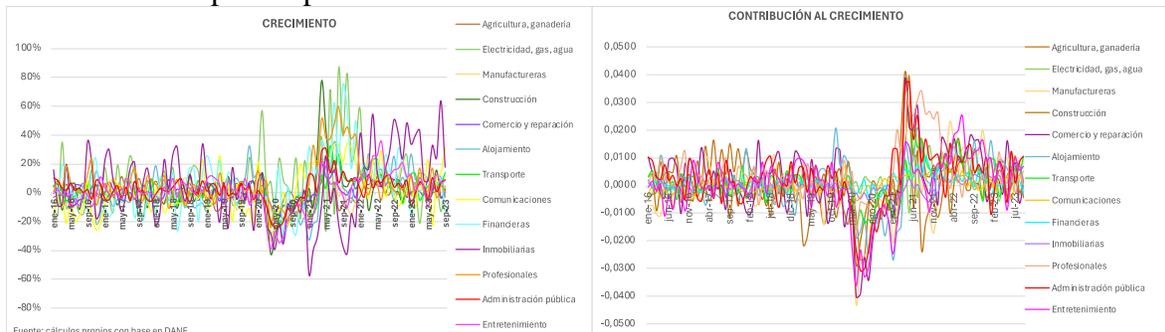
atienden y son diversos. Estos factores hacen que también sea distinta su reacción y los resultados que tiene ante choques económicos.

La participación de cada sector en la ocupación se mantiene a lo largo del tiempo. La rama de comercio y reparación de vehículos genera el 18,5% de la ocupación total, seguido por agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca con un 15,9% y la industria manufacturera con 11,1%. Estas ramas ocupan el 45,6% de los trabajadores. La administración pública, defensa, educación y atención de la salud humana participa con 11,74%. Los de menor participación son información y comunicaciones con 1,6%, las actividades financieras y de seguros con 1,5% y las actividades inmobiliarias con 1,1%.

La estabilidad de la participación en la ocupación no se observa en el resto de las variables. Como se muestra en el gráfico 16, la volatilidad de la ocupación en las ramas es importante. Las actividades inmobiliarias que crecieron en 3,1% promedio anual para el período comprendido entre enero de 2015 y septiembre de 2023, tiene una varianza de 0,037; y las actividades financieras y de seguros presentan un 1,5% de crecimiento promedio anual y una varianza de 0,02.

Cuando se mira la contribución al crecimiento de la ocupación, las actividades profesionales tienen variaciones amplias en el corto plazo; un poco menos la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, así como el comercio y reparación de vehículos. Las otras ramas guardan un poco más de estabilidad en el período anterior a la pandemia. Después del choque de la Covid 19 la ocupación se desestabilizó en todas las ramas y aún en 2023 la ocupación no se estabiliza en su crecimiento.

Gráfico 16. Ocupación por rama de actividad



Este tipo de reacción que no se observa en el dato agregado, pero sí en el sectorial es importante tenerla presente cuando en un momento de inestabilidad se quieren cambiar las reglas que guían el mercado laboral porque hay alguna probabilidad que el mercado laboral no reaccione en la dirección esperada por la autoridad laboral.

2.3. Las recomendaciones de las misiones de empleo

En economía el fundamento teórico, la selección y medición de las variables y el método econométrico que se utiliza para hacer un diagnóstico encuadra los instrumentos de política que se utilizaran para hacer la corrección al problema planteado, la magnitud del cambio de las variables involucradas y su duración. Las misiones de empleo son una buena evidencia que ilustra este encuadre y la necesidad de estar alertas ante toda recomendación categórica sobre la solución a problemas económicos. Lo normal es la inexistencia de una economía política imparcial.

2.3.1. La Misión Chenery

La Misión de Empleo de 1986 realizó un diagnóstico a partir del cual obtuvo un conjunto de conclusiones que fueron entregadas al gobierno nacional para que sirvieran de insumo en el diseño de la política laboral que subsanara los problemas de desempleo, ingresos e informalidad laboral. El profesor Chenery planteó la pregunta básica sobre el tema laboral colombiano en el primer título de su presentación del informe: “¿Cuál es el problema del empleo?”. Esta pregunta sigue vigente treinta y siete años después. En su presentación, así como en el desarrollo de los trabajos para el informe, planteó como pauta de análisis:

- i. Entender que “El problema del empleo de un país semindustrializado (sic) que está experimentando rápidos cambios como Colombia es muy diferente al de economías maduras como las de Europa Occidental o los Estados Unidos” (Misión de Empleo, 1986, p. 11)
- ii. Separar el desempleo cíclico del desempleo estructural.
- iii. Establecer los vínculos entre la dimensión económica y la dimensión institucional.

Dos características esenciales que diferencia a una economía madura de una economía semi-industrializada son las transiciones demográficas y la presencia de un segmento de mercado llamado informal. La Misión planteó que había disminuido la tasa de fecundidad que desaceleró el crecimiento de la población y recompuso los grupos etarios, aumentó la población joven que elevó la población económicamente activa y la tasa de participación, es decir, incrementó la oferta laboral, al tiempo que la fuerza laboral femenina aumentaba su contribución en el mercado de trabajo y aún se sentían los efectos de la transición demográfica del campo hacia la ciudad. Este efecto no fue plenamente compensado por la emigración hacia Venezuela, Estados Unidos, Panamá y Ecuador.

Se conceptuó que había una rigidez en la oferta originada en el comportamiento demográfico, la baja calificación de la mano de obra y su progresiva concentración en las ciudades, sitios que no tenían la capacidad para absorberla, calcularon un periodo cesante de “20 a 43 semanas en promedio, con lo cual el problema real de desocupación, medido en términos de subutilización de recursos humanos, se ha cuadruplicado durante estos años” (Misión de Empleo, 1986, p. 77). El diagnóstico sostiene que la demanda laboral estaba determinada por la relación entre el crecimiento económico y la demanda externa. La estructura de la producción dependía de la exportación de bienes primarios, en específico el café, tipo de exportación que impedía el desarrollo y el crecimiento de la industria manufacturera. Pese a

la creciente importancia del sector de los servicios, la demanda de trabajo no reaccionaba por el estancamiento de la manufactura y la incapacidad del sector agropecuario para generar nuevo empleo. Estos determinantes de la oferta y de la demanda de trabajo la Misión los calificó como estructurales, de donde deduce que el problema del desempleo en Colombia era de origen estructural.

El desempleo cíclico que depende del comportamiento en el crecimiento de la demanda agregada. Entendiendo como cíclico la desviación de la tasa de desempleo con respecto a su tendencia en el período que se analiza. Una de las causas de la fluctuación de la demanda agregada se encuentra en el comercio internacional por el peso específico que en su momento tenía la actividad cafetera. La otra en el consumo interno, que no era independiente de la fluctuación externa. Como el crecimiento económico está como uno de los determinantes del desempleo estructural y del desempleo cíclico, entonces, se entiende la aseveración de uno de los informes realizados para la Misión en el que se sostiene que en el ajuste del mercado laboral “El efecto dominante sobre la dinámica del empleo es el ritmo de actividad. Variaciones del 10% en esta, están asociadas con un crecimiento de 7,6% en el empleo total de la economía” (Londoño, 1986, p. 134).

En términos de la estructura sectorial del empleo. La pérdida de participación en el producto total por parte de los sectores agropecuario y minero se manifestaba también en la reducción en la generación de empleo, y los sectores manufacturero, comercio y de servicios no domésticos que ganaron participación del mismo modo aumentaron su generación de empleo de largo plazo. El empleo agrícola se caracterizaba por una mayor tasa de participación comparada con el área urbana porque hombres y mujeres entran a una menor edad al mercado de trabajo. La modernización agropecuarias de los sesenta y setenta aumentaron la productividad laboral y del capital. Por posición ocupacional, los empleados y obreros tienen la mayor participación, seguido por los trabajadores independientes y los trabajadores familiares sin remuneración. La Misión propuso tres mecanismos de ajuste en el mercado rural: las cantidades que opera para unos ingresos o costos laborales, el subempleo y la variación en los ingresos laborales según las condiciones de mercado. Esta característica le permitió concluir que el problema del mercado laboral rural no era el desempleo sino el subempleo.

En el área urbana un aspecto importante que identificó la Misión fue el cambio entre empleo permanente y el temporal. “La temporalidad ha aumentado especialmente entre los asalariados del sector privado, donde pasó de representar el 10% de la fuerza de trabajo en 1980 a un 15% en 1985” (Misión de Empleo, 1986, p. 51). En la industria manufacturera respondió a la fluctuación de la actividad, con mayor peso en las empresas pequeñas, tipo de contratación que le dio flexibilidad al mercado laboral al costo de una “excesiva inestabilidad”, como la calificó la Misión.

Con respecto al denominado sector informal urbano resaltó el problema de delimitación: “...bajo este nombre se han venido a identificar, sin embargo, tanto microempresas, ..., con formas de subempleo o desempleo disfrazado, cuya importancia relativa ha venido

“aumentando en los últimos años.” (Misión de Empleo, 1986, p. 29). Mostró que ese segmento generaba más de la mitad de los puestos de trabajo urbano frente a un 30% del mercado formal. Visto el sector como el empleo en establecimientos de menos de diez trabajadores, “es un fenómeno generalizado en el sector urbano” (Misión de Empleo, 1986, p. 60), y estaba concentrado en el comercio, servicios y la industria manufacturera. Era un sector en transformación pues “El empleo en los pequeños negocios ha dejado de ser opción precaria de supervivencia en ciertos grupos de población y es cada vez una alternativa para todos” (Misión de Empleo, 1986, p. 62), se estaban diluyendo las características que identificaban los trabajadores del sector informal con respecto al sector formal, en especial, el nivel educativo. Resaltó que el empleo independiente –los cuenta propia y los pequeños patronos– estaba relacionado con el ciclo económico, pero de manea disímil. La Misión concluyó que la informalidad hacía parte sustancial del problema estructural del mercado de trabajo y que tenía que resolverse.

En los ingresos laborales la Misión tomó, por limitaciones estadísticas, el ingreso del jornalero rural, el empleo público y del sector privado. Incluyó en el ingreso las prestaciones sociales. El salario real promedio se estancó en el sector público y creció en el sector privado urbano y rural, pero entre estos dos se amplió la brecha, pese a que la bonanza cafetera condujo a un aumento del jornal. Entre la evolución del salario y la distribución del ingreso hay correlación. La distribución del ingreso entre 1950 y 1985, en términos generales, se deterioró, “la proporción de trabajadores que reciben menos de un ingreso normativo mínimo (en este caso \$2.580 en 1978) la principal variable que afecta los índices globales de pobreza” (Misión de Empleo, 1986, p. 33).

Y en la relación económico-institucional la Misión concluyó que no había evidencia que el costo laboral inducido por la legislación vigente en ese momento deteriorara el mercado laboral porque el incremento en las prestaciones sociales se acompañaba de modificaciones lentas en los salarios. Sus cálculos arrojaron que en el largo plazo un incremento de 2% en el costo era aproximadamente igual al incremento en la productividad laboral y compatible con el crecimiento del nivel de educación del trabajo y de la experiencia de los trabajadores. Pero examinado por tamaño de empresa el incremento de los costos laborales era nocivo para las pequeñas; y en las empresas grandes la retroactividad en la liquidación de las cesantías incentivaba el despido de trabajadores, o lo que es lo mismo, aumentaba la rotación de personal y el empleo temporal. Y en seguridad social el problema era la cobertura, solo cubría a un 30% de la población ocupada y un 25% de la población económicamente activa.

En su estudio del sindicalismo en el país encontró que es limitado, la tasa de sindicalización pasó de 13,0% a 9,0%, reducción concentra en el sector manufacturero. La reducción se debía a que la presión del desempleo y el subempleo sobre el mercado laboral debita la capacidad de negociación de los trabajadores organizados, y porque el empleo independiente e informal restringe la capacidad de sindicalización. El sindicalismo era limitado en “el sector agropecuario, pequeña industria, en la construcción, en el comercio y en algunos servicios urbanos... Su mayor peso se da así en la gran minería, en el sector manufacturero fabril, en el transporte y las comunicaciones, en los servicios estatales ... y en el sector financiero”

(Misión de Empleo, 1986, p. 108). Las negociaciones colectivas disminuyeron, las convenciones crecieron levemente, eran procíclicas y se favorecieron por el cambio de las normas que regulan la negociación, y los pactos colectivos se estancaron. La mayoría de las negociaciones colectivas con sindicatos terminaban en arbitramento forzoso, la mayoría de los acuerdos se hacían en la etapa de arreglo directo y de pre-huelga. Se negociaba los salarios, las prestaciones extralegales, la estabilidad laboral y actividad sindical, y la participación en algunas decisiones de la empresa.

En cuanto a los mecanismos de concertación, sobre el Consejo Nacional de Salarios de la época, cuya función principal fue la determinación del salario mínimo, la Misión sostuvo que

“... el eje de atención de gobierno, trabajadores y empresarios en las discusiones sobre salario mínimo puede ser equivocada. De hecho, en ausencia de otros instrumentos que regulen los salarios, todos los sectores tienden a ver en esta decisión lo que *no es*, es decir, la determinación del nivel *general* de remuneración al trabajo. Esto polariza enormemente los debates, impidiendo quizás utilizar este instrumento de política para lo que está diseñado, es decir, para regular el ingreso *mínimo* de los trabajadores” (Misión de Empleo, 1986, p. 119)

Dado el diagnóstico la Misión definió como objetivos:

“... corregir los efectos indeseables de algunas cargas laborales sobre el mercado de trabajo, a hacer más equitativo el régimen de seguridad social y de prestaciones sociales, a reducir la enorme brecha que en algunos casos se ha venido abriendo entre la legislación y la realidad económica y social, y a crear un marco más adecuado para la negociación obrero-patronal y para la concertación entre los trabajadores, la empresa privada y el gobierno” (Misión de Empleo, 1986, p. 121):

Para lograrlos sugirió

- i. El incremento en eficiencia –reducir los costos de prestación– con la integración de las entidades que operaban la seguridad social en salud y redefinición las funciones de las entidades adscritas a los Ministerios de Trabajo y Salud.
- ii. Aumentar la cobertura y equidad en la seguridad social en salud: la afiliación para los trabajadores temporales con la creación de un sistema de presunciones y retenciones directas sobre algunas ventas, contratos y créditos; sistemas de afiliación a gran escala para trabajadores independientes y con menores beneficios a los que existían, y cubrir el aporte patronal con recursos del presupuesto público. Los riesgos de enfermedad se cubrirían con el Sistema Nacional de Salud y para la niñez con el ICBF.
- iii. Unificación de derechos pensionales para todos los trabajadores: la edad de jubilación a 60 años con crecimiento gradual hasta llegar a los 65, excepto para los afiliados del ISS; limitar los beneficios a la rama militar y hacer incompatible la asignación de retiro con la remuneración oficial; desmontar los beneficios de jubilación a cualquier

- edad que daban los gobiernos departamentales, municipales, empresas públicas y algunas empresas privadas.
- iv. Seguro de desempleo: no era financieramente posible implantar un seguro de desempleo obligatorio, pero sí crear un seguro limitado para sustituir el régimen de indemnizaciones del sector privado; reformar las cajas de compensación familiar para limitar sus actividades, ampliar su cobertura a la población trabajadora a la que no llegaban sus servicios, ampliar sus programas de nutrición a niños de zonas urbanas con mayores índices de pobreza e integrar los servicios de salud que prestaban con los del Instituto de Seguros Sociales
 - v. Sustituir los impuestos a la nómina para financiar la seguridad social, al ICBF y al SENA;
 - vi. El reajuste de las pensiones de acuerdo con una escala de beneficios que sea decreciente con el nivel salarial del trabajador, y que su crecimiento no sea con la variación del salario mínimo sino con un sistema de reajuste parecido al que tenía la tributación.
 - vii. Reducir la complejidad del régimen laboral para el sector privado formal: eliminar de la legislación que hacían costosa la estabilidad laboral e impulsar la negociación colectiva en las empresas grandes, pero en las pequeñas simplificar el régimen laboral.
 - viii. Un régimen especial para la microempresa: hacer rigurosa la norma que garantiza el pago del salario mínimo, dar a los trabajadores la cobertura en seguridad social, el pago de media prima en diciembre, media cesantía por cada año de trabajo, eliminar o reducir las cargas laborales como las correspondientes al SENA, ICBF y cajas de compensación, y crear normas estrictas para garantizar el cumplimiento de los derechos de los trabajadores con incrementos en los juzgados laborales y fortaleciendo las acciones administrativas para todo el tejido productivo, no únicamente para la microempresa.
 - ix. Crear entidades especiales para la administración de las cesantías.
 - x. En el régimen de despidos e indemnizaciones disminuir el rigor de la legislación, excepto para el despido arbitrario, con la eliminación de la acción de reintegro, limitar la pensión sanción, disminución de la cantidad de días otorgados como indemnización. O de forma alternativa, crear un seguro limitado de desempleo que sustituya la indemnización que exija un período mínimo relativamente largo y continuo de cotización, los beneficios aumentarían con la longitud de ese periodo, con beneficio máximo, estar inscrito en Senalde, y la cotización debería ser únicamente patronal.
 - xi. Impulsar al sindicalismo y a la negociación colectiva con el cumplimiento estricto de la Ley 26 de 1976 con un reconocimiento ágil de las personerías jurídicas, proteger el derecho de sindicalización con fuero sindical a las personas que promovieran la creación de sindicatos, creación de un cuerpo especializado de árbitros y mediadores, delimitar las facultades de los tribunales y la facultad de los patronos de denunciar las convenciones colectivas y de los laudos arbitrales cuando no se llega a un acuerdo, salvaguardar los derechos de las sindicatos e incentivar una negociación conjunta cuando en una empresa hay varios sindicatos, y garantizar la democracia sindical y la

- representatividad de los negociadores cuando hay varios sindicatos con varias unidades productivas o seccionales en diferentes ciudades.
- xii. Extender el período de prueba a seis meses e incluir el lanzamiento de una nueva actividad de producción o de prestación de servicios en los contratos a término fijo.
 - xiii. Crear un recargo laboral uniforme y alto para el trabajo extra, un 75% para desincentivar el uso de la mano de obra existente e incentivar la ampliación de nómina para expansiones temporales o inesperadas en las ventas, compensada con una reducción del costo laboral.

Con estas acciones y un crecimiento económico del 6,0% anual hasta 1990 y de 4,5% anual hasta 2000, se calculaba que bajaría el desempleo urbano a una tasa del orden del 8%. Para garantizar ese crecimiento era crucial la diversificación de la cesta exportadora, la competitividad con tasa de cambio, el incremento en el acervo de capital y la reorientación del gasto público.

2.3.2. La Misión de 2021

El diagnóstico de la Misión de 2021 parte de considerar que el mercado laboral es un instrumento para que salgan del aparato productivo las empresas de baja productividad, que las más productivas crezcan y creen más empleos, y que las entrantes sean más productivas que las existentes, y es instrumento para que los cuenta propia tengan productividades similares a las empresas. Así mismo, que los países prósperos lo son

“en gran medida, porque sus mercados laborales funcionan bien, en sus dos dimensiones. Primero, los trabajadores tienen protecciones eficaces contra riesgos, oportunidades para obtener ingresos proporcionales a su escolaridad y esfuerzo, y espacios para desarrollar sus habilidades y aumentar sus ingresos durante su ciclo de vida. Segundo, las empresas tienen las condiciones para competir, responde a eventos inesperados, adaptarse al cambio tecnológico, y crecer y crear empleos más productivos y mejor remunerados. La clave del éxito ha estado en poner atención a ambas dimensiones *simultáneamente*: a la de bienestar social y a la de crecimiento; no a una a costa de la otra” (Alvarado, et. al., 2021, p. 4)

La Misión compara la situación colombiana con esos parámetros y sostiene que el mercado funciona mal porque la mayoría de la fuerza laboral está en condiciones precarias, pocas oportunidades, ingresos bajos e inestables, cobertura errática e incompleta contra riesgos, desempleo alto, la mayoría labora por cuenta propia y las empresas pequeñas son de baja productividad. Dadas esas condiciones se pregunta “¿Por qué funciona mal el mercado de trabajo en Colombia? ¿Qué hacer para que funciones mejor?” (Alvarado, et. al., 2021, p. 5).

A la primera pregunta responde que las causas son los incentivos que genera la forma de financiamiento de la seguridad social junto con la calidad y regla de acceso a sus beneficios, deficiencias en la protección contra el despido, el salario mínimo que es relativamente alto con respecto a la distribución salarial, desconexión entre el sistema de formación con la

demanda de trabajo y debilidad en la fiscalización e impartición de justicia laboral, causas que a su vez tienen como causa las reformas laborales y de seguridad social enmarcadas en la Constitución de 1991.

En el mercado de trabajo encuentran²² que:

- i. Más de un tercio se ocupa por cuenta propia o independiente en empresas unipersonales
- ii. Un cuarto lo hace en empresas de dos a cinco personas y un cuarto en empresas con más de 50 personas.
- iii. El 90% de las empresas tiene entre uno y tres trabajadores, y un 1,0% más de once trabajadores.
- iv. El 81,7% de las empresas no están registradas ante las autoridades, la mayoría son pequeñas empresas.
- v. La mayoría de las empresas son informales, pequeñas y con baja productividad. Entre las causas principales de este resultado se tiene la legislación fiscal, el mercado de crédito y los derechos de propiedad.
- vi. El independiente y el cuenta propia al realizar trabajo dependiente para otros o tener ayuda de familiares en sus labores hace difusa la separación entre trabajador y microempresa.
- vii. Los trabajadores tienen fluctuación en sus ingresos, en especial los cuenta propia.
- viii. La participación de la mujer en el mercado laboral es de 53% pese a tener más escolaridad que los hombres por causas de cultura, regulación laboral y los servicios de cuidado las discrimina.
- ix. Hay diferencia salarial entre hombres y mujeres con igual escolaridad, diferencia en contra de las mujeres que “se profundizan con el número de hijos” (p. 25)
- x. Hay evidencia que las empresas incurren en la práctica discriminatoria contra las mujeres en estado de embarazo y en las entrevistas indagan sobre el cuidado de la familia.
- xi. El cumplimiento de las leyes es débil.
- xii. La mayoría de los trabajadores de empresas pequeñas no tienen protección de la legislación laboral y de seguridad social contributiva por incumplimiento por parte de las empresas.
- xiii. La informalidad tiene como una de sus causas el incumplimiento de la ley o de las exclusiones que ella genera. La Misión mide la informalidad por el cumplimiento de los pagos a la seguridad social.

²² Como el resumen ejecutivo de la Misión (Alvarado, et. al., 2021) se redactó para presentar y justificar sus propuestas y “resume los principales hallazgos de los documentos de antecedentes elaborados por los integrantes de la Misión” (P. 3), pero “Las recomendaciones que se presentan en este documento son producto de un consenso y no necesariamente reflejan las posturas individuales de cada autor” (P. 4), y los documentos de los integrantes son de responsabilidad individual, entonces, para inferir los hallazgos de la Misión también se utilizó la presentación de la síntesis ejecutiva realizada el 12 de enero de 2022, en la que aparecen los nombres de los integrantes y, por lo tanto, se puede concluir que están de acuerdo con lo que se expresó.

- xiv. En seguridad social pensiones hay tres regímenes contributivos que no funcionan bien. El Régimen de Prima Media es regresivo y fiscalmente costoso; el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad tiene comisiones altas, la pensión mínima es irrelevante para la mayoría de los trabajadores; y en el régimen de Beneficios Económicos Periódicos-BEPS hay pocos ahorradores pese al subsidio. En los tres la contribución del trabajador es un impuesto que desincentiva ser formal.
- xv. El trabajador promedio cotiza para pensión de retiro menos de la mitad del tiempo que trabaja incumpliendo el requisito de semanas y no se acumula lo necesario para tener derecho a una pensión, independiente al régimen de pensión al que pertenece.
- xvi. Es inconveniente el programa de BEPS porque agrava “los problemas de simulación de forma de contratación y genera mayores oportunidades de arbitraje hacia la informalidad” (p. 12)
- xvii. En seguridad social salud hay igual beneficio para el régimen contributivo y subsidiado que junto con la contribución desincentiva a los cuenta propia a ser formales.
- xviii. Los aportes a las cajas de compensación familiar son un impuesto a la contratación formal y son un subsidio cruzado, del trabajador formal al resto de la población y los beneficiarios directos se redujeron.
- xix. El “11% de los trabajadores que buscan empleo acuden a los servicios públicos de colocación” (p. 17)
- xx. El salario mínimo es piso de ingresos de los trabajadores dependientes y umbral para las cotizaciones a la seguridad social contributiva de los trabajadores por cuenta propia y determinante de acceso al régimen subsidiado.
- xxi. La informalidad y la predominancia de empresas con tamaño pequeño “reduce la eficacia redistributiva del salario mínimo” (p. 20)
- xxii. Los instrumentos que cubren el riesgo de separación de la empresa tienen poca eficacia, se elude la legislación sobre estabilidad laboral, el Mecanismo de Protección al Cesante no tiene suficientes recursos y su diseño es deficiente, y las cesantías están desvirtuadas porque se usan para una naturaleza diferente a la que tiene por objeto.
- xxiii. Las restricciones al despido por causa injusta generan costos contingentes a las empresas que hacen arbitraje con otras formas de contratación.
- xxiv. La mayoría de los trabajadores no están protegidos contra la pérdida de empleo.
- xxv. Las cesantías se desdibujaron porque se usan para propósitos diferentes a cubrir el ingreso en el momento de quedar cesante.
- xxvi. El mecanismo de protección al cesante recibe pocos recursos.
- xxvii. No son buenos los resultados de la formación para el trabajo.
- xxviii. Casi el 60% de los egresados tienen retorno negativo de su inversión en preparación y 35% se ocupa en algo relacionado con el tema de la preparación. Las causas son la pertinencia de la formación con las necesidades del sistema productivo, los títulos no dan señales claras al mercados sobre las competencias, y el sistema capacitación para el trabajo no evalúa en función de los resultados de aprendizaje.
- xxix. “... para la mayoría de los trabajadores el acceso a la justicia laboral es lejano ... [es] baja la probabilidad de que los trabajadores en general puedan ejercer sus derechos

laborales, particularmente cuando se ocupan en empresas con menos de diez empleados” (p. 22)

- xxx. La mayoría de los conflictos laborales surgen por el pago de prestaciones sociales e indemnizaciones, reconocimiento de la relación laboral y despido por causa justa.
- xxxí. Existe sub-registro de los conflictos laborales por costos, desconocimiento y temor a las consecuencias.
- xxxíí. Los cambios aislados en la legislación laboral general problemas por inconsistencias y disfuncionalidades en el mercado de trabajo.

Las propuestas de la Misión están dirigidas a cambios institucionales y políticos que mejoren al mercado laboral en las dos dimensiones, en la de bienestar social y en la de crecimiento. Por ello propusieron:

- i. Avanzar hacia una protección social universal porque los trabajadores “gozarían de una protección social más amplia; y porque tendrían mejores oportunidades de acceder a empleos más estables y productivos. La universalidad de la protección social sería un paso decisivo para fortalecer la inclusión social y ayudaría también a mejorar la calidad de los empleos” (p. 10).
- ii. En pensiones se tendría una pensión ciudadana universal y una pensión complementaria. El complementario se operaría con un fondo común o de cuentas individuales y la pensión que recibiría el trabajador sería proporcional al monto contribuido y sin subsidios.
- iii. El sistema de protección social universal tendría varias fuentes de financiación: las empresas pagarían los “riesgos inherentes a la relación de dependencia entre empresas y trabajadores” (p. 10), y los riesgos restantes, en especial el riesgo de salud y del ingreso en el período de retiro, se subsidiarían con impuestos universales, pero en el Presupuesto General de la Nación deberían estar de forma explícita los montos de los subsidios al sistema para evitar crear pasivos contingentes.
- iv. La empresa paga el seguro contra accidentes de trabajo.
- v. La legislación sobre estabilidad laboral debe considerar que las empresas “necesitan ajustar su planta de trabajo en respuesta a nuevas tecnologías, a cambios en los planes de negocio para responder a la competencia, o a eventos fuera de su control” (p. 15),
- vi. Mejorar la protección al trabajador combinado tres programas financiados con recursos de las empresas: un seguro de desempleo que tenga mayor cobertura y reemplace al Mecanismo de Protección al Cesante, que por un tiempo determinado le otorgue un ingreso y le cubra las contribuciones a la pensión; modificar la ley para que el destino de las cesantías corresponda a su propósito original; y crear “compensaciones automáticas de entre uno o dos meses de salario en caso de separaciones originadas por la empresa por causas justas, con la importante salvedad de que los *shocks* de demanda y los cambios tecnológicos sean incluidos dentro de esas causas; y en el entendido que las compensaciones e

- indemnizaciones por despidos sin justa causa se mantendrían en los términos vigentes” (p. 16).
- vii. Mejorar las condiciones de inserción de las mujeres en el mercado laboral
 - viii. Los recursos para las políticas de búsqueda y colocación de empleo “no estén fragmentadas entre prestadores ... que no se reduzcan durante la parte baja del ciclo económico” (p. 17), y se complementen con políticas de intermediación y capacitación laboral.
 - ix. Fortalecer las funciones de las cajas de compensación familiar con tributación general o con tarifas por prestación de servicios las actividades que “sean ajenas a la relación entre empresas y trabajadores” (p. 19), y que una proporción más grande de las contribuciones de los trabajadores y las empresas se destinen al seguro de desempleo que propone la Misión
 - x. La propuesta de protección social universal “elimina la necesidad de utilizar el salario mínimo como umbral para las pensiones de retiro, o para las contribuciones de los trabajadores independientes o por cuenta propia a la seguridad social” (p. 21), lo que permite concentrarlo en la función de “piso de ingreso cuando los trabajadores se ocupan en empresas bajo relaciones de dependencia” (p 21), y durante el período de transición hacia la protección social universal el incremento del salario mínimo se haga con la inflación observada y contribuya a la reducción del desempleo.
 - xi. “... adecuar la forma de funcionamiento del salario mínimo a las particularidades del trabajo rural (p. 22).
 - xii. Crear un único sistema que oferte la educación vocacional y técnica. Separar las funciones de regulación de las de provisión de servicios entre el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación y el SENA
 - xiii. Utilizar “toda la información disponible, incluyendo ... la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes y el Servicio Público de Empleo, para vincular estrechamente la oferta de capacitación con las necesidades de las empresas” (p. 24)
 - xiv. Aumentar la capacidad de inspección del Ministerio de Trabajo y para los juicios laborales y ampliar la capacidad resolutoria de los tribunales.

2.3.3. A manera de reflexión

En la Misión de 1986 se abordó de manera integral el mercado laboral, tanto en corto como en el largo plazo, distinguió la estructura económica y laboral vigente en la época, precisó conceptos para aclarar cuestiones básicas e importantes desde la perspectiva económica y de su diagnóstico dedujo un conjunto de propuestas de política laboral en las que combinó los temas estrictamente económicos de las relaciones laborales con los temas relacionados de manera directa con el mercado de trabajo como la seguridad social, conjugado con el marco institucional que regulaba este mercado. En la última década del siglo se realizaron reformas a las leyes laborales y de seguridad social que recogieron algunas de las recomendaciones, y quedaron pendientes otras, no porque fueran irrelevantes sino porque los momentos políticos

se opusieron, tal es el caso a las normas para contribuir a la profundización sindical o la constitución de un verdadero seguro al desempleo, o la protección al trabajo femenino.

En lo corrido del siglo XXI la economía colombiana se transformó, la dinámica demográfica le cambió la perspectiva al país, y la pandemia dejó maltrecha la economía mundial y, como es obvio, a la colombiana. El malestar social que se manifestó en los países durante 2021 y 2023 indica que en el mercado laboral en todo el mundo sufrió modificaciones que están madurando y que se manifestarán plenamente hacia el final de la década. En pleno choque y con las limitaciones del caso se ejecutó la Misión 2021. Desde luego, no podía recoger de forma completa lo que pasaba entre 2020 y 2021, son cuestiones que necesitan madurar. La Misión centró su estudio en la relación entre el desenvolvimiento del mercado laboral, la institucionalidad vigente y la seguridad social, completamente relevante cuando ya se observa una aceleración del envejecimiento de la población con serias implicaciones en esas áreas de la política laboral.

Los temas de seguridad social que propuso la Misión Chenery en 1986 y la Misión de 2021 son complementarios y actuales. En contextos diferentes y en magnitudes que cambiaron pero que exigen una solución que sea coherente y pertinente con el desenvolvimiento que tiene el mercado laboral en las últimas tres décadas y la estructura económica colombiana contemporánea. En 1986 el profesor Chenery dijo que “La pregunta central es si los actuales cambios en la oferta laboral son compatibles con cambios presentes y previstos en los patrones de la demanda.” (p. 11), esa cuestión sigue vigente aun cuando en un ambiente económico que pasó del café al petróleo como principal producto de exportación, lo que indica que continúa como un país mono y primario-exportador; se pasó de una población con bajos a mayores niveles de educación; de una población joven a una población madura y en proceso de aceleramiento del envejecimiento; de la entrada con impulso de las mujeres al mercado de trabajo a un mercado donde la fuerza laboral femenina es importante pero continúa con los problemas de bache salarial; y persiste la relación estrecha entre la demanda de trabajo y el ciclo económico interno y externo; cambió la institucionalidad de la seguridad social pero se mantienen muchos de los problemas que detectaron en 1986 pero que tomaron otra forma y contenido como lo estudió la Misión de 2021; y pese a la apertura económica se conserva la estructura empresarial con una supremacía de la pequeña y mediana empresa. Los cambios sucedieron y continúan en marcha, ahora ¿qué tan compatibles son la oferta y la demanda de trabajo? ¿Por qué la persistencia de los ingresos laborales bajos y el problema de concentración del ingreso?

3. LA REFORMA LABORAL

3.1. El alcance de la reforma

3.1.1. Desde el enfoque del Gobierno Nacional Central

En la exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 367 de 2023 Cámara de Representantes el Gobierno Nacional realizó un breve diagnóstico de la situación del mercado laboral los últimos años para mostrar la precarización y la flexibilización del trabajo. Ese proyecto tenía como objetivo

“cumplir las obligaciones internacionales que el Estado colombiano ha asumido en la garantía de los derechos laborales, el mandato constitucional del artículo 53 y los pronunciamientos judiciales de los altos tribunales que han recomendado el desarrollo de los principios fundamentales laborales contenidos en el texto constitucional que trata el estatuto del trabajo, cuestión que se encuentra en omisión legislativa desde la promulgación de la constitución, además de establecer una serie de medidas de reforma en cuanto al derecho laboral individual y al derecho laboral colectivo con el fin de generar mejores de trabajo para los colombianos, superando la precarización y flexibilización laboral y fortaleciendo el diálogo social mediante la promoción y protección de la negociación colectiva y la organización sindical”(Ministerio de Trabajo, 2023 A, p. 174).

Para el gobierno el centro de la reforma es la estabilidad laboral, que es de orden constitucional y presente en los tratados internacionales que firmó el país. Por eso propuso un conjunto de artículos sobre la estabilidad laboral reforzada para proteger a quienes tengan fuero sindical, fuero de salud, que estén en situación de discapacidad, mujeres en estado de embarazo y posparto y su cónyuge, y las pre-pensionadas.

Para corregir la flexibilización propuso otro conjunto de artículos que trataban sobre, primero, indemnización por despido injustificado y de procedimiento sancionatorio, segundo, sobre la tercerización y sobre la contratación en empresas de servicios temporales, y tercero sobre la delimitación de la jornada de trabajo. La parte financiera del primer punto tenía que ver con el costo de las indemnizaciones para los despidos sin justa causa. Para el segundo, el posible costo de responsabilidad solidaria de las empresas contratantes y contratistas, así como la extensión de los derechos y garantías de los trabajadores directos hacia los tercerizados. Y el tercero, además de la financiera, la económica. En lo financiero el incremento del costo de las horas extras, de las jornadas laborales extendidas y los recargos dominicales, y en el costo económico el bienestar individual, el bienestar social y la asignación de factores. El gobierno propuso modificaciones al contrato de aprendizaje que también tendría un costo financiero para los empresarios.

Un tema importante para resaltar es su propuesta para el trabajo agropecuario y sobre la brecha salarial de género. Con respecto al sector agropecuario, independientemente de su

proposición para resolver esa deuda histórica, lo fundamental es haber planteado la cuestión para discutirla en el Congreso de la República, cuando en más de medio siglo de reformas no se tenía en la agenda el tema laboral rural. Y en brecha salarial de género lo esencial es plantear en un escenario político la problemática social, el trato desigual, la exclusión y el acoso indignante que sufren las mujeres, así como la discriminación de grupos o comunidades de ciudadanos específicas.

Ante las dificultades políticas de la propuesta de reforma, en la legislatura 2013-2024 se presentó nuevamente como Proyecto de Ley No. 166 de 2023 Cámara de Representantes en el que el Gobierno Nacional manifiesta que la reforma tiene como propósito

“materializar el trabajo decente como pasaporte de ciudadanía, así como fortalecer las garantías de estabilidad laboral y formalización del empleo con justicia social, mediante la armonización de la legislación nacional con los estándares de la OIT, con las obligaciones derivadas de tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por Colombia y con lo dispuesto por las Altas Corporaciones de Justicia sobre la protección de los derechos al/en el trabajo” (Ministerio de Trabajo, 2023 B, p. 3)

Reitera que el núcleo de la reforma es la estabilidad y calidad del empleo y se propone que el instrumento para lograrlo es el contrato a término indefinido como regla general, pero se habla de las nuevas formas de contratación como el contrato de trabajo doméstico, el trabajo en plataformas digitales tecnológicas de reparto, deportistas, el trabajo asociativo etc. En el proyecto anterior estaban contempladas muchas de esas formas de trabajo en el articulado, pero en el nuevo se hacen explícitas en la exposición de motivos y en los artículos se incorporaron algunas modificaciones que surgieron en el debate anterior.

Se reorganizaron los títulos y capítulos del proyecto, pero en términos generales se mantuvieron los ejes básicos de inestabilidad, tercerización e intermediación laboral, informalidad y la jornada laboral, lo que no significa que la redacción de los artículos fuera la misma, al contrario, se observan cambios.

3.1.2. Desde el enfoque del sector privado

En los foros y en las audiencias en el Congreso de la República las diferentes fuerzas sociales se manifestaron con sus puntos de vista: unos con una perspectiva empresarial, otros jurídica, unos terceros con una orientación sindical y otros desde la economía. Todos ellos respetables, y como contribución a un diálogo informado y racional se deben escuchar y analizar con el compromiso de que todos acepten sus inconsistencias teóricas o prácticas, al tiempo que reconocen la solidez, la coherencia y la evidencia que tengan los otros. Se trata de que entre todos alcancen un punto de verdad en el entorno cambiante del mundo social, de participar y contribuir en el desarrollo social y hacer un mejor país.

La mayoría de las anotaciones al proyecto se relacionan con la consistencia jurídica y con los costos financieros para las empresas. En lo jurídico se planteó elementos de constitucionalidad, en especial la libertad individual para elegir y negociar. Se argumentó que la reforma no plantea derechos equilibrados entre empresas y trabajadores en temas de negociación colectiva y unidad de mesa y de pliego, sindicalización, huelga multinivel y la estabilidad absoluta en el empleo, entre otros temas álgidos.

En lo económico se advierte que aumentará el costo directo del trabajo con el cambio en horas extras, las limitaciones a la tercerización, los cambios en el contrato de aprendizaje, el efecto sobre la productividad, la informalidad y el nivel de empleo. Incluso los funcionarios de una entidad estatal calcularon un incremento del desempleo dando un mensaje de la inconveniencia de la reforma.

El sector privado tiene un enfoque de la reforma desde la perspectiva de sus posibles efectos en el ámbito de una empresa formal. Desde el punto de vista del sector agropecuario la Sociedad de Agricultores de Colombia-SAC planteó una pregunta fundamental ¿cuál es el tipo de reforma laboral que necesita el sector agropecuario? Esta cuestión implica que una reforma debe observar las características específicas del proceso de producción y operación del sector, su composición económica y social, así como los efectos que sobre el sector tiene la dinámica demográfica, sin descuidar los aspectos sociológicos complejos de las relaciones en el área rural. Es un error conceptual y práctico asimilar la ruralidad con las condiciones del mercado urbano.

Desde una parte de la academia se pidió abandonar el enfoque parcial que tiene tanto la reforma como el estamento político y la mayoría de los comentaristas. Para obtener el mejor resultado se sugirió ampliar a una perspectiva general, esto es, que incluya los aspectos críticos del mercado laboral a partir de reconocer las características propias del mercado de trabajo colombiano, los incentivos de empresarios y trabajadores que los llevan a actuar de una manera específica en el mercado y ante la ley, la heterogeneidad espacial del mercado de trabajo sin desconocer los derechos generales y el derecho de trato igual de todos los colombianos independientemente de su localización, y aumentar la capacidad de vigilancia y control por parte del Estado en el cumplimiento del Código Sustantivo del Trabajo que, desde luego, requiere una modernización y una armonización con estándares internacionales ajustados a la realidad nacional.

3.2. El proyecto de reforma laboral y el ordenamiento constitucional y legal

3.2.1. Objetivos y alcances del proyecto de reforma

El proyecto de ley de reforma laboral tiene como propósito incorporar múltiples y significativos cambios en el régimen del trabajo colombiano. Pese a que es un proyecto de noventa y dos (92) artículos que trata diversos temas, se optó por modificar el Código

Sustantivo de Trabajo mediante una ley ordinaria, y no se acató el llamado constitucional de la expedición del Estatuto del Trabajo²³.

El proyecto de ley tiene varios objetivos de orden legal. Se observan por lo menos cinco (5) en la exposición de motivos²⁴. El primero se relaciona con la garantía de un entorno laboral justo y equitativo. La principal fundamentación de este objetivo se enmarca en el reconocimiento de la necesidad de encontrar el equilibrio en la relación capital-trabajo. Se evidencia la existencia de intereses distintos que deben dialogar para alcanzar relaciones de trabajo en condiciones de seguridad, protección de derechos laborales y salarios justos.

La OIT desde 1998 acuñó el concepto de trabajo decente y lo convirtió en su principal objetivo (OIT, 2022). A partir de este fin supremo debe darse una nueva lectura al desarrollo económico de los países miembros de la organización. Y la Organización de las Naciones Unidas acogió esta perspectiva en el octavo objetivo de la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible²⁵: “Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos.” Necesariamente se debe propender por alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible garantizando trabajos decentes para la población. Señala la OIT que

“El trabajo decente sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para todos, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres.” (OIT, 2022, p.2)

El proyecto de ley busca mejorar la calidad de los empleos de la mano de un crecimiento económico sostenible y dar respuesta a los compromisos internacionales del país tanto con la OIT²⁶ como los plasmados en los diferentes planes de acción laboral de los tratados internacionales²⁷. La pregunta es si el articulado del proyecto de ley logra dar respuesta a este objetivo tan loable y amplio. La respuesta es que difícilmente el proyecto de ley puede alcanzar el cumplimiento de este objetivo porque, desde la perspectiva jurídica, la estructura del proyecto se dedica a recomponer algunas circunstancias de normas ya existentes en el Código Sustantivo de Trabajo, pero se abstrae de realizar un debate profundo sobre las instituciones que subyacen a estas normas.

²³ Artículo 53 de la Constitución Política de Colombia.

²⁴ Exposición de motivos del proyecto de ley.

²⁵ Los objetivos se pueden consultar en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/economic-growth/>

²⁶ El Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en la aplicación e interpretación de las NIT elevaron recomendaciones y observaciones a Colombia de forma consistente para el control de la intermediación laboral, la precarización de los trabajos y las violaciones a los convenios de libertad sindical.

²⁷ Como es el caso de los planes de acción laboral Canadá-Colombia y Estados Unidos-Colombia.

El trabajo decente es producto de muchas condiciones favorables que no pueden verse de forma desarticulada. Por ejemplo, modificar el Código Sustantivo de Trabajo fortaleciendo un tipo de contratación indefinida, incrementando los eventos de ineficacia de terminaciones de contrato de trabajo, pareciera atender a la dimensión de estabilidad, pero en realidad desconoce otras necesidades, las de otro de los sujetos del contrato de trabajo, el empleador. En efecto, el generador de empleo también debe tener condiciones de estabilidad para crear empleos de calidad.

Así las cosas, se puede obtener el cambio del código, pero esto no necesariamente obtendrá la generación de empleos de mejor calidad. Si el problema no es solamente jurídico, la respuesta jurídica siempre será insuficiente.

El segundo objetivo del proyecto consiste en enfrentar las políticas de flexibilización y la precarización laboral que se establecieron con las últimas reformas a las normas laborales. El gobierno sostiene que esas reformas flexibilizaron las condiciones de trabajo y redujeron los derechos que estaban consagrados previamente para los trabajadores. Las condiciones de informalidad en el país tienen un gran impacto en las relaciones laborales, ya que esta situación hace que se disminuyan las garantías laborales de un gran número de trabajadores. Por lo anterior, detrás de este gran objetivo de la reforma se enmarca una línea clara de formalización laboral.

Lo que se puede deducir de este objetivo es la intención de llevar el mayor número de personas a un contrato de trabajo a término indefinido ya que se entiende esta como la forma contractual que generaría mayor estabilidad para los trabajadores. La flexibilización laboral de las últimas décadas y los cambios legislativos que han disminuido los derechos de los trabajadores son una realidad que obedeció al cambio de los modelos económicos y comerciales del mundo. En dicha época, se pensó que incorporar medidas que abarataran la mano de obra podría impactar positivamente la generación de empleo. Esta reflexión fue mencionada en las exposiciones de motivos de las leyes 50 de 1990 y 789 de 2002. Sin embargo, el pasar del tiempo ha demostrado que la reducción de derechos laborales no es una medida efectiva para la generación de nuevos empleos.

Es importante señalar que el uso del concepto formalización laboral se entiende de diferentes formas. Por una parte, para la medición estadística de la informalidad se cuentan todas aquellas personas ocupadas que no cuentan con afiliaciones a la seguridad social (Subsección 2.1.2), por lo cual como formales se cuentan los que ejercen un trabajo que les garantiza una afiliación a la seguridad social lo cual puede ocurrir con múltiples formas de trabajo. Por otro lado, para otro sector se entiende por informalidad la vinculación mediante otras figuras de contratación diferentes al contrato de trabajo o que involucran situaciones de intermediación o incluso tercerización.

En las últimas décadas se observa el surgimiento y extensión de nuevas formas de trabajo como el trabajo asociativo o por afiliación sindical. Estas deberían ser consideradas como trabajo formal ya que generan afiliaciones a la seguridad social y una serie de derechos

equivalentes a los mínimos fundamentales del trabajo subordinado. A pesar de esto, dado que estas figuras tradicionalmente se usan como formas de intermediación laboral, se ha entendido como formalización laboral el hecho de que estos trabajadores pasen a tener contratos de trabajo directamente con las empresas principales (denominadas también beneficiarias o usuarias).

Así, por ejemplo, los acuerdos de formalización laboral²⁸ creados mediante la ley 1429 de 2010 y desarrollados mediante la ley 1610 de 2013 buscan que las empresas empleadoras firmen un acuerdo eficaz en el que vinculen mediante contrato de trabajo a los trabajadores que antes estaban mediante cooperativas, sindicatos, empresas de servicios temporales o incluso contratos de prestación de servicios. La consecuencia del cumplimiento de estos acuerdos de formalización es la suspensión y archivo de los procesos administrativos sancionatorios por intermediación laboral.

Este contexto es importante para entender que el concepto de formalización se utiliza en una forma que puede ser diversa a la que se mide. Mientras que la informalidad que se mide por el DANE²⁹ se entiende como aquel trabajo que no genera afiliaciones a la seguridad social, para el actual Ministerio del Trabajo está más asociada a las formas de trabajo intermediado y, en consecuencia, la formalización se entenderá con el tránsito de estos trabajadores a un contrato de trabajo.

Así entonces, este objetivo de formalización laboral del proyecto de ley se pretende alcanzar privilegiando la contratación mediante contrato de trabajo a término indefinido, estableciendo una extensión mínima de los contratos a término fijo, eliminando figuras como el contrato sindical, etc.

Estas medidas pueden ser efectivas cuando se trata de la formalización en términos de intermediación, pero probablemente no serán efectivas cuando se trata de enfrentar la informalidad de aquellas personas que no tienen vínculo jurídico ni intermediado, ni tercerizado, ni directo.

La verdadera informalidad no se atiende obligando a un tipo específico de contrato sino generando condiciones de pleno empleo y de mejora continua de la calidad de los trabajos. Entonces, ni incrementar el número de derechos de trabajo va a impactar la informalidad laboral, ni disminuirlos va a incrementar la contratación formal.

Es cierto que en las últimas reformas se disminuyeron algunos derechos de los trabajadores. La inestabilidad laboral, el abaratamiento de la indemnización ante despidos injustificados, la extensión desmedida de la tercerización y la intermediación laboral, la eliminación de los recargos nocturnos y reducción del recargo por trabajo en dominical y festivo, y la

²⁸ Al respecto se puede consultar en https://www.ilo.org/lima/programas-y-proyectos/WCMS_531200/lang-es/index.htm

²⁹ <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>.

deslaborización del contrato de aprendizaje son consecuencias de las últimas reformas laborales que buscaban con estas medidas mejorar la empleabilidad sin haberlo conseguido.

Retomar derechos que se han perdido en las últimas reformas mejorará la calidad de los empleos existentes y que obedezcan a esta forma de contratación laboral, pero resulta dudoso que no tenga impacto en la nueva creación de fuentes de empleo formal.

El tercer objetivo de la reforma es dar respuesta a las nuevas formas de contratación y establecer medidas especiales de protección a trabajadores en debilidad manifiesta. Uno de los componentes del trabajo decente es la estabilidad laboral, por eso, la falta de estabilidad en el empleo se considera una de las preocupaciones actuales en el mercado laboral colombiano. Los empleos tercerizados o intermediados se caracterizan por una baja estabilidad. Pero también, las formas de contratación a término fijo o por obra o labor contratada se caracterizan por vinculaciones de corto tiempo que pueden terminarse en cualquier momento generando sensación de inestabilidad en el trabajador.

El proyecto de ley de reforma laboral hace un énfasis importante en la forma de contratación laboral a término indefinido. Esto busca cambiar la tendencia de uso excesivo de las formas flexibles de vinculación y retiro, por formas que protejan e una mejor forma la estabilidad. Celebrar un contrato de trabajo a término indefinido no significa estabilidad absoluta, pero privilegiar este modo de contratación e incrementar el costo de las indemnizaciones por despido sin justa causa puede generar mayor estabilidad en el empleo para los trabajadores que no gozan de fueros.

El proyecto utiliza en muchas ocasiones la declaración de ineficacia de las terminaciones de contratos de trabajo como respuesta a los despidos discriminatorios (artículo 10), como consecuencia de no seguir el procedimiento disciplinario que culmina con un despido (artículo 7 parágrafo 1) y ante la terminación del contrato de trabajo por parte de la empresa de servicios temporales cuando haya extralimitación temporal o uso indebido de la figura (artículo 46, parágrafo 2). Se observa en el proyecto de ley como la ineficacia acompañada del respectivo reintegro se adopta como una herramienta de estabilidad *forzada*.

La valoración de esta medida depende del tipo de estabilidad que se entienda como apropiada para el ordenamiento jurídico colombiano. Esto significa que obedece sobre todo al consenso ciudadano porque en los diversos ordenamientos la estabilidad puede protegerse de diferentes formas conforme el querer del pueblo. En esta materia de estabilidad también se incorporan las medidas de origen constitucional en relación con la estabilidad laboral reforzada. Estas medidas de seguro pueden mejorar la estabilidad en los contratos de trabajo, pero el verdadero problema está en toda la población que no tiene un contrato de trabajo y que están en la informalidad. Estas personas, no solo no gozan de ningún tipo de estabilidad laboral sino básicamente de ningún derecho mínimo fundamental del trabajo, y para esta población estas medidas no parecen ser provechosas para mejorar su situación.

Un estudio de la OIT de 2020 señaló este concepto fundamental:

“La falta de trabajos productivos y bien remunerados se traduce en que más de 630 millones de trabajadores –uno de cada cinco trabajadores de todo el mundo– viven en una situación de pobreza extrema (es decir, residen en hogares con una renta diaria per cápita inferior a 1,90 dólares de los Estados Unidos (en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA)) o de pobreza moderada (hogares con ingresos diarios per cápita entre 1,90 y 3,20 dólares de los Estados Unidos, en términos de PPA).

“De estos resultados generales cabe deducir que hace falta adoptar medidas de forma urgente, no solo de cara a promover el acceso al trabajo remunerado, sino también para asegurar que todos los tipos de empleo remunerado sean de buena calidad.” (OIT 2020, p. 22).

En este objetivo el proyecto de ley también establece la regulación del trabajo en plataformas digitales, trabajo a distancia, trabajo agropecuario, relaciones laborales de deportistas profesionales entrenadores, trabajadores del arte y la cultura y periodistas y trabajadores migrantes. También tiene un enfoque en la generación de empleos ambientalmente sostenibles y socialmente justos, a los que ha denominado empleos verdes y azules.

El cuarto objetivo consiste en incorporar regulación específica con enfoque diferencial de género. El proyecto se plantea como propósito establecer normas para disminuir las brechas de género que aún siguen siendo profundas en nuestras relaciones laborales. Para esto pone especial énfasis en la regulación de la economía del cuidado, incorporación de jornadas flexibles, trabajo deslocalizado por medio de la tecnología, reconocimiento de las responsabilidades de cuidado. Adicionalmente, genera propuestas normativas para el trabajo doméstico remunerado. También, incorpora cambios en el tratamiento de la violencia, discriminación y acoso en el trabajo por razones de género e incorpora un enfoque inclusivo para las personas con discapacidad.

El quinto objetivo consiste en fortalecer a las organizaciones sindicales, su capacidad de negociación colectiva y auto-tutela como respuesta al debilitamiento del sector. La exposición de motivos da cuenta de las cifras de violencia contra el ejercicio de la asociación sindical en Colombia y la necesidad de implementar cambios en el modelo de negociación sindical para incorporar la negociación sectorial.

En relación con la huelga tiene como propósito fortalecer este derecho constitucional teniendo en cuenta la realidad colombiana. En efecto, se muestra como el número de huelgas ha sido notoriamente reducido con el paso de los años, por lo cual se busca una regulación que otorgue seguridad jurídica a quienes lo ejercen tanto en cualquier sector. Aquí entonces se incluyen disposiciones especiales para la huelga en servicios esenciales y la llamada huelga contractual.

3.2.2. Las modificaciones del proyecto de reforma con respecto a la jurisprudencia constitucional y el régimen laboral vigente

Uno de los objetivos del proyecto de reforma laboral está relacionado con la necesidad de adecuar la legislación a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia con relación a la protección de los derechos de los trabajadores, así como con la normatividad internacional ratificada por Colombia y que hace parte del bloque de constitucionalidad laboral. Esta subsección se dedica a resolver una cuestión ¿es consistente el *Proyecto de ley No. 166 de 2023 de la Cámara de Representantes, por medio del cual se adopta la reforma laboral para el trabajo digno y decente en Colombia* con la jurisprudencia constitucional y los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia que hacen parte del bloque de constitucionalidad? Con este propósito se analizarán algunos puntos clave en la reforma: modalidades de contratación, estabilidad laboral, tercerización y trabajo rural.

3.2.2.1. Modalidades de contratación

El Código Sustantivo del Trabajo (CST) establece, principalmente, tres modalidades de contrato de trabajo atendiendo a su duración: el contrato indefinido, el contrato a término fijo y el contrato por duración de la obra o labor contratada. En la regulación del código no se estableció una determinada forma de contratación como regla general, sino que se dejó a decisión del empleador utilizar la que más se acomode a sus intereses. Dicho de otra forma, no existe en la legislación vigente una preferencia por la contratación indefinida ni se establecieron los contratos temporales como una forma de vinculación excepcional en el campo de las relaciones laborales.

La Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia reconoce de forma reiterada la libertad con que cuenta el empleador para definir la forma de vinculación con sus trabajadores como una manifestación de las facultades de dirección y manejo de la empresa (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, SL10179, 2015). Y si bien es un pronunciamiento recurrente para referirse a la falta de competencia de los árbitros para imponer una determinada forma de vinculación al empleador, lo cierto es que de allí se extrae una regla que reconoce la libertad empresarial para escoger, de entre las distintas opciones previstas en la ley, el tipo de contrato que mejor se acomode a sus intereses.

Como bien lo señala la Corte, aunque en otros países la contratación temporal, dentro de la que se incluyen los contratos a término fijo y por duración de la obra, constituye una excepción y se encuentra restringida a la realización de actividades o atención de necesidades temporales del empleador, la mencionada restricción no se incorporó en el ordenamiento jurídico colombiano; razón por la cual no existen limitaciones ni en relación con la actividad ni con el número máximo de prórrogas permitidas (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, SL2586, 2020).

Lo anterior pone de presente que los cambios que pretende introducir la reforma en lo relacionado con las modalidades de contratación no son menores en tanto prevé que el contrato a término indefinido se convierta en la regla general y los contratos por duración de

la obra o a término fijo sean la excepción, a la que solo se podrá acudir para atender una necesidad o actividad puntual y temporal del empleador.

El artículo 5 del proyecto de ley propone una modificación en el artículo 47 del CST y establece que los trabajadores “serán vinculados mediante contrato de trabajo a término indefinido” y, de forma excepcional, se podrán celebrar contratos por tiempo determinado o por el tiempo de ejecución de una obra o labor. Por su parte, el artículo 6 del proyecto, en la regulación de los contratos temporales, introduce varios requisitos que refuerzan la excepcionalidad enunciada en el artículo anterior.

Para el contrato a término fijo se establece que se puede acudir a él para cubrir una necesidad temporal del empleador, elemento que no está presente en la regulación actual. Por otra parte, se dispone la obligación de señalar expresamente en el contrato la necesidad temporal que se quiere atender y su conexión con la duración que se establezca para el caso del contrato a término fijo y, para el contrato por duración de la obra, la indicación, precisa y detallada, de la obra que se quiere atender.

Estas dos cuestiones ponen de presente la introducción de un elemento causal para la contratación temporal y es aquí donde se observa la magnitud de la reforma que se propone. El contrato a término fijo deja de ser una opción más para el empleador ajena por completo a la naturaleza temporal o no de la actividad o la necesidad empresarial, para pasar a convertirse en una excepción que solo tiene cabida ante eventos de verdadera temporalidad en la realidad del empresario. En contraste, el contrato a término indefinido también pasa de ser una opción a una obligación del empleador cuando quiera que no se den los supuestos de la contratación temporal.

Si bien los contratos temporales suelen ser vistos como un tipo de contratación precaria y contraria al principio de estabilidad en el empleo, lo cierto es que la jurisprudencia constitucional colombiana no participa de ninguna de estas dos visiones del trabajo temporal.

La jurisprudencia constitucional ha defendido la conformidad del contrato a término fijo con el ordenamiento superior. En la sentencia C-588 de 1995, si bien la Corte encontró que se presentaba el fenómeno de la cosa juzgada respecto del artículo 46 del CST por cuanto había sido declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 19 de septiembre de 1991, en la sentencia hizo unas precisiones acerca del alcance del principio de estabilidad y de la adecuación del contrato a término fijo a dicho principio:

El principio de la estabilidad en el empleo no se opone a la celebración de contratos a término definido. Las relaciones laborales no son perennes o indefinidas, pues tanto el empleador como el trabajador, en las condiciones previstas en la ley y en el contrato tienen libertad para ponerles fin. La estabilidad, por lo tanto, no se refiere a la duración infinita del contrato de trabajo, de modo que aquélla se torne en absoluta, sino que, como lo ha entendido la doctrina y la jurisprudencia, ella sugiere la idea de

continuidad, a lo que dura o se mantiene en el tiempo. (Corte Constitucional, sentencia C-588 de 1995)

Posteriormente, en la sentencia C-016 de 1998, la Corte Constitucional estudio nuevamente la constitucionalidad del artículo 46 del CST para determinar si este tipo de contratos, así como su renovación sucesiva, resultaba contraria al principio de estabilidad en el empleo. Para la Corte Constitucional los contratos a término fijo no son *per se* inconstitucionales, por el contrario, el principio mencionado se materializa en este tipo de contratos cuando, al vencimiento del plazo pactado, subsiste la materia que le dio origen y el trabajador haya cumplido con sus obligaciones. Dicho de otra manera, la sola expiración del plazo fijo pactado no legitima la decisión de terminar el contrato, sino que resulta imperativa la renovación de este en tanto se den las circunstancias antedichas, esto es, que subsista la materia y el trabajador haya dado cumplimiento a sus obligaciones.

Así las cosas, en lo relacionado con las modalidades contractuales, el proyecto de reforma laboral lo que hace es positivizar la regla que de antaño ha establecido la jurisprudencia constitucional acerca de la forma en que se materializa el principio de estabilidad en el empleo cuando se trata de contratos a término fijo.

3.2.2.2. Estabilidad laboral

El principio de estabilidad laboral ha sido entendido, en líneas generales, como la garantía de todo trabajador a permanecer en el empleo, incluso en contra de la voluntad del empleador, mientras no exista una causa que justifique la terminación del contrato (Corte Constitucional, sentencia C-470 de 1997). En este sentido, la estabilidad en el empleo supone la existencia de un verdadero derecho de resistencia al despido que se justifica en la limitación al ejercicio de la autonomía de la voluntad propia del derecho del trabajo (Corte Constitucional, sentencia T-464 de 2019). Así, este principio aboga por la permanencia de la relación de trabajo de modo que su terminación dependa de incumplimientos del trabajador, de circunstancias ajenas a las partes que impidan su continuación y, excepcionalmente, de la sola voluntad del empleador (De la Cueva, 2001).

La Corte Constitucional señala que este principio no tiene un contenido unívoco y que, por el contrario, se trata de una cuestión de grados, es decir, que existen distintos niveles de estabilidad, de manera que, si bien todos los trabajadores se encuentran cobijados por el principio de estabilidad en el empleo, no todos están amparados con la misma intensidad. La jurisprudencia constitucional distingue entre estabilidad impropia, relativa, precaria y reforzada (Corte Constitucional, sentencia T-225 de 2012).

- La **estabilidad laboral impropia** brinda protección al trabajador mediante la obligación de pagar una indemnización cuando el empleador decide terminar el contrato sin que exista una justa causa para ello (Corte Constitucional, sentencia T-445 de 2014). En estos eventos el remedio frente al despido consiste en el pago de la indemnización sin que le sea posible al trabajador solicitar el cumplimiento específico

de la prestación, esto es, el reintegro (Plá, 2015). Este tipo de estabilidad constituye la regla general en el ordenamiento colombiano en el contrato de trabajo con los particulares (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. Sentencia 38272).

- La **estabilidad laboral relativa** cubija a los servidores públicos nombrados en provisionalidad para ocupar cargos de carrera administrativa, lo que supone que solo pueden ser retirados del servicio por causas que sean debidamente motivadas en el acto de desvinculación, como, por ejemplo, la comisión de faltas disciplinarias o la necesidad de proveer el cargo mediante concurso de méritos (Corte Constitucional, sentencia T-052 de 2023).
- La **estabilidad laboral precaria** es una categoría que cubija a los funcionarios de libre nombramiento y remoción y que se fundamenta en el amplio grado de discrecionalidad con que cuenta el nominador para retirar del servicio a este tipo de servidores, lo que supone que no es necesario aducir una causa objetiva ni se genera el pago de indemnización a favor del trabajador (Corte Constitucional, sentencia T-445 de 2014).
- La **estabilidad laboral reforzada** implica la existencia de un grado mayor de protección de los trabajadores que son titulares de ella y dicha titularidad recae sobre aquellos que sean sujetos de especial protección constitucional. Este grado de estabilidad exige al empleador invocar una justa causa o causa objetiva para la terminación del contrato y, en algunos casos, solicitar una autorización previa que, por regla general, otorga el inspector del trabajo (Corte Constitucional, sentencia T-320 de 2016).

En los términos expuestos, se encuentra que las disposiciones contenidas en el proyecto de reforma laboral sobre estabilidad laboral reforzada recogen, en gran medida, las reglas sentadas por la jurisprudencia constitucional en torno a la protección de esta categoría de trabajadores. De conformidad con la Corte Constitucional son titulares de la estabilidad laboral reforzada i) las mujeres embarazadas, ii) las personas en condición de discapacidad o en situación de debilidad manifiesta por salud, iii) las madres o padres cabeza de familia, iv) los prepensionados, v) el cónyuge o compañero permanente de la mujer embarazada no trabajadora y, vi) los trabajadores amparados por el fuero sindical (Corte Constitucional, sentencia C-200 de 2019).

El artículo octavo del proyecto enlista los titulares de la protección, siguiendo, en términos generales, las categorías señaladas, pero dejando por fuera a los padres y madres cabeza de familia y a las personas en debilidad manifiesta por salud. Sin embargo, la omisión del proyecto en incluir a estas categorías no comporta, en modo alguno, ni que dejen de estar protegidos ni que el proyecto sea contrario a la jurisprudencia constitucional.

En efecto, el propio proyecto se encarga de despejar cualquier duda en este sentido al indicar que no se trata de una lista taxativa o restrictiva, lo que implica que por fuera de los que allí se mencionan puede haber otras categorías. Adicionalmente, incluso si no se hiciera esta precisión en el texto del proyecto, tampoco podría afirmarse que desaparezca la protección de estos trabajadores porque la jurisprudencia constitucional señala que la protección en estos

casos deriva directamente de la Constitución, es decir, que su procedencia no depende del reconocimiento expreso por parte del legislador. Ello es así por el carácter normativo de la Constitución Política expresado en el artículo 4°. En este sentido, no debe perderse de vista que, actualmente, la protección de las madres y padres cabeza de familia (Corte Constitucional, sentencia T-084 de 2018), así como de las personas en debilidad manifiesta (Corte Constitucional, sentencia SU-049 de 2017) es consecuencia de la interpretación que hace la Corte Constitucional a algunas de las disposiciones de la Constitución, es decir, que se trata de un fuero de creación jurisprudencial y no legal.

La reforma también prevé que el empleador no estará obligado a solicitar la autorización previa a la terminación del contrato tratándose de trabajadores prepensionados o en condición de discapacidad, siempre y cuando dicha circunstancia fuese conocida por el empleador al momento de la contratación y sea consignada en el contrato. Se trata de una medida que puede generar un equilibrio entre la protección de los derechos de estas dos categorías de trabajadores y la salvaguarda de los intereses del empleador, en particular, frente a los trabajadores en situación de debilidad manifiesta por salud.

Uno de los fundamentos en los que se soporta la protección de las personas en situación de discapacidad es remediar la discriminación de la que pueden ser víctimas por razón de su condición de salud y conforme al mandato de garantizar que la igualdad sea real y efectiva en los términos del artículo 13 de la Constitución Política (Benítez, 2018). Siendo ello así, el conocimiento previo del empleador acerca de la situación de salud del trabajador puede constituirse en un elemento relevante para desvirtuar la existencia de una discriminación, en la medida en que el trabajador fue contratado sin que dicha condición constituyera un impedimento.

Un argumento a favor de la constitucionalidad de esta disposición se encuentra en el precedente contenido en la sentencia SU-040 de 2018 en donde se decidió la acción de tutela interpuesta por una trabajadora que había celebrado un contrato de prestación de servicios con una entidad pública en la ejecución de una política pública de inclusión dirigida a la población en situación de discapacidad. La Corte Constitucional no protegió los derechos de la accionante y la regla de decisión contenida en la sentencia es que cuando se vincula a un trabajador en situación de discapacidad en el marco de una política pública de inclusión social, en donde la discapacidad es determinante en la contratación, no se está ante un evento de discriminación negativa en la desvinculación y, por tanto, no se vulnera el derecho a la estabilidad laboral reforzada del trabajador (Corte Constitucional, sentencia SU-040 de 2018).

Si bien es un precedente que se originó en un caso del sector público, las consideraciones dadas por la Corte Constitucional bien pueden ser traídas a la hipótesis regulada en el proyecto de reforma, toda vez que, en palabras de la Corte Constitucional, es la discapacidad sobreviniente del trabajador la que puede ser vista como un obstáculo para la continuidad del vínculo laboral, supuesto que no se presentaría cuando se contrata al trabajador con conocimiento de su estado de salud.

3.2.2.3. Tercerización e intermediación

En materia de tercerización e intermediación, el proyecto de reforma incluye modificaciones en tres figuras: el contratista independiente, las empresas de servicios temporales y los contratos de prestación de servicios.

3.2.2.3.1. Contratista independiente

Frente al contratista independiente se establece un amplio régimen de solidaridad con el contratante que, a diferencia de la normatividad vigente, se extiende también a las obligaciones de la seguridad social y elimina la excepción relativa a los eventos de labores extrañas a las actividades normales de la empresa. Por otra parte, establece que el contratista debe contar con su propia organización empresarial especializada en el servicio o producto contratado y que esta circunstancia debe ser suficientemente acreditada. Por último, en caso de que la empresa beneficiaria incumpla las condiciones para utilizar la figura del contratista independiente, se reputarán ineficaces las terminaciones de los contratos de trabajo con derecho del trabajador a ser reintegrado, ya sea a la empresa beneficiaria o al contratista, y al pago de una sanción equivalente a trescientos sesenta y cinco días de salario, además de las acreencias laborales dejadas de percibir.

3.2.2.3.2. Empresas de servicios temporales

La regulación sobre empresas de servicios temporales-EST contenida en el proyecto recoge los criterios jurisprudenciales establecidos por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, principalmente, en lo relacionado con el uso fraudulento de la contratación temporal a través de las EST.

La jurisprudencia laboral señala que cuando se contrata a un trabajador por intermedio de una empresa de servicios temporales por fuera de las tres hipótesis permitidas por el artículo 77 de la Ley 50 de 1990 o superando los límites temporales allí previstos, se entiende que la empresa usuaria es la verdadera empleadora y la temporal un simple intermediario que responde solidariamente por las acreencias laborales en los términos del artículo 35 del CST (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. Sentencia SL3520 de 2018).

De igual forma la Corte Suprema de Justicia sostiene que la ley no habilita al empresario a contratar mediante EST cualquier tipo de actividad, incluso cuando no se excede el límite de un año, toda vez que el legislador previó el uso de esta figura de forma eminentemente transitoria, lo que implica, en términos de la jurisprudencia, que solo puede acudir a ella para atender necesidades temporales del empleador, con independencia de que sean o no del giro ordinario de los negocios. Es decir, lo que justifica la contratación con empresas de servicios temporales es la exigencia de cubrir una necesidad temporal, ya que, de lo contrario, si el servicio se requiere de manera continua en la empresa, se comete fraude la ley cuando

se acude a las EST (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. Sentencia SL4330 de 2020).

La novedad en este punto radica en que cuando se superan los límites legales, la terminación del contrato de trabajo carece de efectos y genera el reintegro del trabajador en la empresa usuaria lo que genera, aun cuando no fue incluido expresamente en la disposición, el pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir en la medida en que el contrato se reputará como no finalizado.

3.2.2.3.3. Contrato de prestación de servicios

El objetivo del proyecto de reforma en este punto es limitar el uso de los contratos de prestación de servicios cuando quiera que la figura se utiliza para esconder una verdadera relación de trabajo subordinada y, con ello, burlar los derechos de los trabajadores. En este sentido, prohíbe el uso de este tipo de contrato u otros de cualquier naturaleza para el ejercicio de actividades subordinadas al interior de la empresa; estableciendo como consecuencia la ineficacia de la vinculación y la existencia de un contrato de trabajo con el consecuente pago de salarios, prestaciones sociales y aportes a seguridad social, además de los beneficios legales o extralegales que correspondan.

Lo anteriormente señalado tampoco constituye un cambio respecto del panorama legal vigente en la medida en que la naturaleza jurídica del trabajo realizado no está determinada por lo que hayan pactado las partes sino por la forma en que se preste el servicio; es decir, si ese trabajo se realiza con notas de subordinación o dependencia estará regido por un contrato de trabajo con independencia de las estipulaciones contractuales. Esto se deriva de la aplicación del principio constitucional de primacía de la realidad sobre las formas que implica que la realidad objetiva que da cuenta sobre la existencia de los elementos propios de la relación laboral subordinada prevalece sobre la modalidad contractual empleada o la denominación dada al contrato (Cortés, 2018).

3.2.2.4. Trabajo rural

El aparte en el que se desarrolla el punto del trabajo rural se encuentra en el *Capítulo IV. Medidas para promover la formalización laboral*. Esto es relevante conforme a lo planteado en la subsección 3.2.1 sobre las distintas formas de abordar el concepto de informalidad.

En el artículo 30 del proyecto de ley se establece el contrato agropecuario de la siguiente forma:

“Hay contrato de trabajo agropecuario cuando el trabajador o trabajadora labora en la ejecución de tareas propias de la actividad agropecuaria en toda la cadena de producción primaria, sin perjuicio de su reconocimiento como persona campesina; comprenderá aquellas actividades permanentes, transitorias, estacionales en virtud de los ciclos productivos o de temporada, continuas o discontinuas.”

Dado el uso del término informalidad como aquellas formas de vinculación distintas al contrato de trabajo, en el proyecto de ley se busca llevar a los trabajadores agropecuarios a un contrato de trabajo. De esta forma, explícitamente se menciona en el párrafo 4: “Para efectos de este título, queda prohibida la vinculación de trabajadores agropecuarios mediante empresas de servicios temporales y la tercerización laboral.”

Lo anterior significa que habría una sola forma de desarrollar el trabajo agrario y es mediante el contrato de trabajo, lo cual constituye una limitación al ejercicio de la libertad de empresa que en algunos casos es avalada de acuerdo con las circunstancias particulares de los sectores.

Es preocupante que precisamente en el sector agrario es donde se podría llevar a cabo un trabajo organizado mediante cooperativas de trabajo asociado. Esta modalidad de trabajo les otorga a los trabajadores unas condiciones beneficiosas, aunque alejadas del tradicional contrato de trabajo. Limitar el uso de figuras de la tercerización como las cooperativas es inducir a una sola forma de contratación en el sector impidiéndole la posibilidad a los campesinos organizados de autogestionar sus actividades y dejarlos simplemente a expensas de un empleador.

Los ejercicios de cooperativas en trabajo agrario deben evaluarse de una manera objetiva para entender que es una forma legítima de trabajo que, entre otras formas, está garantizada constitucionalmente y goza de gran historia como una forma de inclusión, autonomía y movilidad social. Por esto mismo, preocupa que en un sector en donde puede utilizarse correctamente la figura de las cooperativas de trabajo asociado quede limitado su uso.

La limitación del uso de empresas de servicios temporales en el trabajo agrario requiere mayor justificación o debate. Este tipo de empresas son empleadores que deben asumir todas las obligaciones laborales conforme a la Ley 50 de 1990 y su Decreto Reglamentario 4369 de 2006. Por tanto, estar vinculado con estas empresas no involucra un escenario de informalidad, al contrario, son trabajadores formalmente vinculados con contrato de trabajo.

El abuso de esta figura con la extralimitación temporal y su uso indebido es cuestionado desde hace años. Sin embargo, en el trabajo por ciclos de cosecha o recolección es legítimo utilizarlo, por cuanto es una de las hipótesis legales en las cuales se incrementa momentáneamente la producción justificando la contratación temporal. Privar al sector agrario de la utilización de empresas de servicios temporales, es limitar el uso legítimo de la figura.

De otra parte, el artículo 30 incorpora el párrafo tercero que señala “El trabajador y trabajadora agropecuaria que labore en actividades estacionales o de temporada, cíclicas o periódicas, tendrá derecho preferente para volver a ser contratado en la siguiente temporada o estación, siempre y cuando el trabajador o trabajadora haya realizado sus labores conforme a las necesidades del servicio o que el mismo sea requerido.”

El derecho preferente de contratación al que se refiere el proyecto puede tener algunos cuestionamientos. Por ejemplo, limita la capacidad y la autonomía de la voluntad de una de las partes del contrato (el empleador) quien es sometido a contratar con una persona en particular. También este aparte puede tener dificultades de interpretación por cuanto se prestará para discusiones jurídicas sobre el cómo hacer efectivo el “derecho preferente”. Además, preocupa la indefinición de los términos de vigencia o existencia del llamado contrato agropecuario. El artículo explica el concepto, crea el tipo de contrato, pero no da claridad sobre el tiempo que permanecerá vigente en el tiempo.

En el párrafo segundo señala que si este permanece en el tiempo por más de 27 semanas continuas se entiende estipulado a término indefinido, pero la pregunta sería si este dura menos de las 27 semanas se entiende por obra o labor contratadas, se entiende a término fijo. La respuesta automática sería negativa porque la norma no indica en forma expresa esto sino crea una nueva categoría de contrato a la cual olvidó darle un parámetro para que las partes puedan determinar su duración o vigencia.

En el derecho laboral español se presenta la modalidad de contrato de trabajo fijo discontinuo que obedece a diversas circunstancias de actividades cíclicas de las empresas. Se encuentra en el artículo 16 del Estatuto de los Trabajadores³⁰ y puede presentar diversas modalidades:

- a) *Realización de trabajos de naturaleza estacional o vinculados a actividades productivas de temporada (art.16.1. 1º ET).*
- b) *Desarrollo de aquellos (trabajos) que no tengan dicha naturaleza (estacional o de temporada) pero que, siendo de prestación intermitente, tengan periodos de ejecución ciertos, determinados o indeterminados (art.16.1. 2º ET).*
- c) *Desarrollo de trabajos consistentes en la prestación de servicios en el marco de la ejecución de contratos mercantiles o administrativas que, siendo previsibles, formen parte de la actividad ordinaria de la empresa (art.16.1. 3º ET)*
- d) *Entre una empresa de trabajo temporal y una persona contratada para ser cedida, en los términos previstos en el artículo 10.3 de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal. (art.16.1. 4º ET)*

La regulación de esta modalidad contractual se encuentra en una sección que trata precisamente sobre la duración de los contratos de trabajo. Por esto, pareciera que la regulación propuesta en el proyecto de ley de reforma laboral es insuficiente para dar claridad al término de vigencia del contrato.

Se resalta como positivo el interés por regular la participación del sector trabajador rural y sus particulares formas de trabajo, pero la solución propuesta parece simplista.

3.3. Los efectos de la reforma laboral en el sistema general de seguridad social

³⁰ Puede consultarse en https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-DT-2023-139

Si bien uno de los propósitos del gobierno nacional es reformar la normatividad que rige tanto las relaciones laborales individuales como el funcionamiento del sistema de seguridad social, esto no se desarrolló mediante un único proyecto de ley, sino que cursan en el legislativo, además del proyecto de reforma laboral, aquellos con los que se pretende modificar el sistema de pensiones y el sistema de salud.

Pese a que con los tres proyectos de ley se busquen objetivos comunes tendientes a combatir la informalidad laboral y con ello ampliar la cobertura del sistema de seguridad social, entre otros, no se evidencia una relación o referencia directa entre las disposiciones de los distintos proyectos. Ello se extrae del objeto de la propuesta de reforma laboral en el que se plantea la modificación del Código Sustantivo del Trabajo, la Ley 50 de 1990, Ley 789 de 2002 y otras normas laborales, además de dictar disposiciones para el trabajo digno y decente en Colombia, sin que se haga referencia directa a la seguridad social o el funcionamiento del sistema.

Por su parte la reforma pensional, con la que se pretende crear el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, tiene por objeto garantizar el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte mediante el reconocimiento de los derechos de las personas que se determinan en la presente ley a través de un sistema de pilares, fundamentado en los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia en los términos previstos en el artículo 48 de la Constitución Política. Por último, con la reforma a la salud se pretende transformar el sistema en uno con base en el aseguramiento social en salud para garantizar el derecho fundamental a la salud. Es claro cómo en ninguno de los dos se hace referencia a disposiciones aplicables al contrato de trabajo.

Pese a lo anterior, a partir de la lectura del Proyecto de reforma laboral, se encuentran algunas disposiciones que se considera que pueden tener un efecto, ya sea directo o indirecto, con el sistema de seguridad social integral, por lo que se hará referencia a ellas explicando la forma en que inciden en las disposiciones o funcionamiento del sistema.

En primer lugar, con el proyecto de reforma laboral se pretende que el contrato de aprendizaje, que en la actualidad constituye una tipología contractual regulada por el derecho laboral sin que pueda llegar a considerarse como un contrato de trabajo (Mora, 2022), pase a regirse por un contrato de trabajo con todas las obligaciones que ello implica, entre ellas la obligatoriedad de proceder con la afiliación del trabajador al sistema de seguridad social y de realizar las cotizaciones correspondientes. Ello se evidencia en la propuesta de modificación del artículo 81 del CST, que expresa:

El contrato de aprendizaje es un contrato laboral especial y a término fijo, que se rige por las normas del Código Sustantivo del Trabajo...

Son aspectos especiales del contrato de aprendizaje:

(...)

g) Las afiliaciones al Sistema General de Seguridad Social se realizarán conforme a lo dispuesto en las normas que regulen la materia. (Proyecto de ley 166 de 2023, art. 22).

La principal implicación del cambio en la naturaleza jurídica del contrato para efectos del sistema de seguridad social se da teniendo en cuenta que, en la actualidad, en la etapa productiva, el empleador está obligado a cotizar por el aprendiz al sistema de salud y de riesgos laborales (Lizarazo, 2017), mientras que, si pasa a considerarse que el contrato con el que se le vincula es de trabajo, deberán realizarse los aportes como a cualquier trabajador subordinado.

En segundo lugar, el proyecto de reforma regula expresamente las relaciones entre trabajadores de plataformas y el propietario de esta, para indicar que estos pueden, de acuerdo con las características de la prestación del servicio, ser autónomos o subordinados.

El trabajo a través plataformas digitales cobra cada vez mayor relevancia como opción de empleo, pues se estima que “la población ocupada por medio de plataformas digitales bajo demanda sin vínculo laboral supera más de 20.000 personas en el mundo”. (Cruz, 2020, p. 24). Este tipo de trabajo es visto como una ocupación, una fuente para generar ingresos y lograr obtener beneficios económicos o, en algunos casos, lograr subsistir. La OIT señala que “aproximadamente desde 2015 el trabajo de reparto a domicilio a través de plataformas ha cobrado auge y brindado oportunidades de trabajo a un sinnúmero de personas que han encontrado en él un medio para generar ingresos, e incluso para subsistir” (OIT, 2021, p. 1).

Para lo que importa a efectos de entender el impacto en el sistema de seguridad social, los trabajadores dependientes se entenderán vinculados mediante contrato de trabajo, lo que les dará el derecho de que su empleador realice la cotización al sistema de seguridad social en los porcentajes definidos en la Ley 100 de 1993. Sin embargo, el cambio importante se da para los trabajadores de plataformas que presten sus servicios de manera autónoma, pues es claro que por regla general los independientes asumen en su totalidad la cotización al sistema (Arenas, 2018.). Por el contrario, en el artículo 26 del proyecto se plantea lo siguiente:

En relación con los trabajadores y trabajadoras independientes y autónomos, y sin que ello desnaturalice tal condición, la empresa de plataforma digital de reparto concurrirá en el pago de aportes a salud y pensión en 60%, frente a un 40% a cargo de la persona trabajadora. Se garantizará el cubrimiento en materia de riesgos laborales a cargo exclusivo de la empresa. El ingreso base de cotización para los aportes a salud, pensión y riesgos laborales se calculará con base en el 40% de la totalidad de ingresos que reciba el trabajador digital en servicios de reparto a través de la plataforma digital respectiva. El Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la forma de cotización al sistema integral de seguridad social de los trabajadores independientes y autónomos en servicios de reparto que mensualmente generen ingresos inferiores al salario mínimo diario. (Proyecto de ley 166 de 2023, art. 26)

Lo anterior crea disposiciones y formas de realizar los aportes que al sistema de seguridad social que no se enmarcan dentro de la regulación actual, pues es claro que la asunción compartida del pago de la cotización entre empleador y trabajador es una figura propia del trabajo subordinado (Puyana, 2022), de manera que extenderla a los independientes, sin que estos pierdan su naturaleza, claramente tendrá incidencia en las obligaciones que tienen empleadores y trabajadores respecto al sistema de seguridad social.

En tercer lugar, las disposiciones mediante las que se crea el contrato de trabajo agropecuario tiene la particularidad de que se establece una especie de salario integral, pagadero por jornal laborado, en el que además de la retribución por la prestación del servicio, se adiciona un 30% por concepto de factor prestacional, lo que crea una situación que actualmente no se contempla en las disposiciones vigentes y es que este tipo de trabajadores, que devengarían un ingreso mensual inferior al salario mínimo integral establecido en la actualidad, equivalente a trece salarios mínimos legales mensuales vigentes-SMLMV (Mora, 2022) deban cotizar al sistema excluyendo dicho 30% por corresponder al factor prestacional. Ello se evidencia en el artículo 31 del Proyecto de reforma:

Parágrafo 3°. La afiliación y cotización de las personas con contrato de trabajo agropecuario que devenguen un jornal agropecuario será en calidad de dependientes en la modalidad de tiempo parcial contempladas en las normas que le regulen, y realizarán las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social Integral incluyendo el aporte de subsidio familiar sobre el jornal agropecuario devengado sin incluir el factor prestacional del 30%. (Proyecto de ley 166 de 2023, art. 31)

Se considera que estos cambios en la contratación y sus modalidades son los que tienen incidencia en el Sistema de Seguridad Social, pues pese a que una de las modificaciones más grandes del proyecto es el fortalecimiento del contrato a término indefinido, este queda como regla general para la contratación y solo excepcionalmente sea posible acudir al contrato a término fijo o por obra o labor contratada, ello no genera afectación en la afiliación, monto y distribución de las cotizaciones, ni en las prestaciones otorgadas por el Sistema de Seguridad Social a los trabajadores, pues todas las modalidades mencionadas son de carácter laboral, por lo que las garantías que tienen quienes estén vinculados mediante cualquiera de ellas son las mismas.

Otro punto que debe resaltarse es que, desde julio de 2023, por sentencia de la Corte Constitucional³¹ en que se declara la inexecutable de la figura, el piso mínimo de protección social dejó de tener aplicación en Colombia. Dicha figura estaba prevista con el fin de garantizar ciertas prestaciones a los trabajadores que devengaran menos de un salario mínimo legal mensual vigente, los cuales, por el monto de dicho ingreso, no pueden acceder a la cobertura por parte del sistema general de seguridad social (Puyana, 2022).

³¹ Véase Corte Constitucional, Sentencia C-276 de 2021.

Lo anterior generó que volviera a cobrar relevancia la cotización por semanas prevista en el Decreto 2616 de 2013, con la cual es posible afiliarse y cotizar al sistema por los trabajadores que presten servicios a tiempo parcial y que, por tanto, devenguen mensualmente menos de un SMLMV (Arenas, 2018).

Esta modalidad de cotización es tomada por el proyecto de reforma laboral, mencionando expresamente que podrán hacer uso de ella los micronegocios, entendidos estos como aquellas empresas que tengan en su nómina hasta 9 trabajadores, con la claridad de que solo podrá aplicarse a aquellos empleados que desempeñen sus labores a tiempo parcial y devenguen menos de un SMLMV:

Los micronegocios podrán realizar pagos a la seguridad social a tiempo parcial, que en todo caso deberán computarse en semanas finalizando cada mes. El gobierno nacional priorizará y protegerá a los sectores de hotelería, restaurantes, bares, y agricultura.

Para el acceso de este medio de cotización a tiempo parcial, el micronegocio deberá formalizar su existencia y representación legal realizando su inscripción ante la Cámara de Comercio de su respectivo municipio, creando libros de contabilidad en los que registre ingresos y gastos, y creando un registro interno con los contratos laborales suscritos.

Parágrafo 1. Se entenderá por micronegocio aquella empresa unipersonal, familiar, comunitaria o asociativa que tenga en su nómina hasta nueve (9) trabajadores o trabajadoras sobre los cuales realice cotizaciones a la seguridad social en el marco de contrato de trabajo en cualquiera de sus modalidades.

Parágrafo 2. En ningún caso se utilizará la cotización a tiempo parcial cuando el desarrollo de actividades laborales corresponda a contratación laboral a tiempo completo. (Proyecto de ley 166 de 2023, art. 37)

A pesar de que las relaciones entre el proyecto y el sistema de seguridad social en su mayoría se evidenciaron respecto al sistema general de pensiones, con el artículo 50 de la propuesta de reforma se pretende la modificación de la licencia de paternidad, para definir que su duración pasará de dos semanas remuneradas (tal como se encuentra previsto en la Ley 2114 de 2021) a doce semanas mediante una ampliación progresiva que tendrá lugar hasta el año 2026.

Si bien dicha disposición modifica en principio condiciones propias de las relaciones de trabajo individuales, debe tenerse en cuenta que el pago de la licencia de paternidad se encuentra a cargo de la EPS a la que estuviere afiliado el trabajador con cargo a los recursos del sistema de salud (Orozco, 2020), por lo que una modificación tan drástica en la duración de esa licencia tendrá un impacto en las finanzas del sistema:

Modifíquese el parágrafo 2 del artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

La licencia de paternidad en Colombia aumentará de manera progresiva hasta llegar a doce (12) semanas en el 2026, así: en el 2024 subirá a ocho (8) semanas, en 2025 llegará a diez (10) semanas y en 2026 llegará a doce (12) semanas. (Proyecto de ley 166 de 2023, art. 50)

Por último, una relación general que puede extraerse de los objetivos que se persiguen por cada uno de los proyectos tiene que ver con que, como fue mencionado, con la reforma laboral se busca la formalización de ciertos trabajadores que por las condiciones en que prestan servicios, no están afiliados o no realizan cotizaciones al sistema de seguridad social.

Independientemente del debate de si con las disposiciones que se proponen en el proyecto de reforma laboral es posible lograr los objetivos que se proponen, en particular la formalización, puede decirse que al menos en este sentido se encuentran dirigidos a un mismo fin y es mejorar la cobertura de las garantías propias de las que gozan los trabajadores vinculados formalmente, entre estas la cobertura por parte del sistema de seguridad social.

3.4. La reforma laboral desde la economía y el sistema de seguridad social

En los últimos treinta y tres años se modificaron las reglas que regían y regulaban el mercado laboral. Algunas de ellas, no todas, se plantearon desde una lógica de desregulación laboral y el Congreso de la República las aprobó como expresión de la elección social que tomaron los colombianos. También se propusieron y se aprobaron leyes que sin ser laborales buscaron reducir el nivel de desempleo del país, por ejemplo, las tributarias. Los resultados que se mostraron en la sección **Error! Reference source not found.** indican que las expectativas iniciales y los valores proyectados no se cumplieron. La economía sigue con una tasa de desempleo de largo plazo en torno a un 9,0%, el 50,0% de los ocupados devengan menos de un salario mínimo, la cobertura en la afiliación a la seguridad social salud es del 99,0%, pero con una cobertura menor en el acceso efectivo a los servicios, y en la seguridad social pensiones de los afiliados el 47,4% son activos y el 38,1% son cotizantes, cifras que no hablan bien del sistema.

La mayoría de las leyes de carácter laboral aprobadas en estos años no recogieron de forma completa la experiencia internacional. En las exposiciones de motivos de los proyectos de ley mostraron que las economías se desregularizaban, acto que fue calificado como eficaz, pero no dijeron nada sobre la forma como ajustaron las reformas a las condiciones de cada país, de las políticas sociales complementarias que los líderes de la desregulación diseñaban y ejecutaron para amortiguar los efectos negativos que podrían, y de las políticas adicionales para impulsar la calificación de su mano de obra y para incrementar la demanda de fuerza laboral, como se mostró en la subsecciones 1.2, 1.3 y **Error! Reference source not found.**

En 2023 se esboza y propone una reforma que busca revertir lo que se considera como una desregulación laboral para mejorar el entorno laboral, aumentar su justicia y su equidad, proteger a trabajadoras(es) en debilidad manifiesta, desterrar la precarización laboral,

incorporar las nuevas formas de contratación al empleo permanente, introducir el enfoque diferencial de género y fortalecer a las organizaciones sindicales.

El país gana franqueza en la discusión si se miran los alcances de la propuesta. Es creíble lo que sostuvo el Gobierno Nacional en el primer proyecto de ley (Subsección **Error! Reference source not found.**), que su objetivo era actualizar el CST con respecto a lo dispuesto en la Constitución Política, en los tratados internacionales que firmó el Estado colombiano y que se deben honrar, y en las decisiones que en materia laboral han tomado las altas Cortes y que se deben respetar. No es verosímil sostener que la reforma alcanzará los resultados cuantitativos y cualitativos en el mercado laboral que en ambos proyectos esperan y que se listaron en el párrafo anterior. La cuestión inmediata es entender por qué no es probable que se logren los objetivos que se proponen.

Quienes participan en la polémica sobre la reforma no exponen argumentos para incumplir la Constitución, ni para denunciar los tratados internacionales, ni en contra del cumplimiento de las decisiones de las Cortes. Hacerlo implicaría desconocer la institucionalidad internacional y nacional, las que todos respaldan y sostienen se deben defender; no hacerlo conduciría a algo peor, repudiar el pacto político al que llegó la sociedad colombiana en 1991 y aceptar que se debe hacer una nueva negociación en la mesa o en el campo de batalla.

Los mismos participantes exponen argumentos financieros y muy pocos económicos (Subsección **Error! Reference source not found.**). Esto muestra que la discusión es de economía política, aspecto que también se debe reconocer para ganar claridad y llegar a acuerdos que beneficien a la sociedad, no a grupos, cualesquiera que sean. Desde los preclásicos ingleses, pasando por Adam Smith, David Ricardo y Carlos Marx, y concluyendo en las teorías contemporáneas, el análisis económico plantea que en el mercado de factores y, en especial, en el laboral se determina la distribución del ingreso nacional (Subsección 1.1). Es por esto que la discusión de la reforma laboral tiene que ser explícita en cómo afecta la distribución del ingreso nacional, qué implicaciones tiene en los sectores económicos y sociales, cómo se amortiguarán los posibles efectos negativos sectoriales y globales, es decir, qué políticas compensatorias se proponen, y cómo se articula con la política macroeconómica de corto y mediano plazo.

Estos elementos de economía política, ausentes en la propuesta de reforma, son la base para sostener que no es probable que se logren los objetivos que se proponen. En primer lugar, porque la experiencia internacional (Subsecciones **Error! Reference source not found.** y **Error! Reference source not found.**) indica que las leyes en sí mismas no son suficientes para solucionar los problemas de desempleo, calidad y movilidad laboral porque es necesario tener en cuenta al menos los tipos de segmentos de mercado laboral, la dinámica demográfica, las categorías de empleo y los tipos de contrato vigentes en un país al momento de plantear reformas de las características que sean. Y en lo macroeconómico no se puede olvidar la estructura productiva, el crecimiento económico y la estabilidad fiscal. O como se dijo en la primera sección, es importante en la discusión el entorno económico en que se implanta la reforma, los cambios que se generan, la mayoría de ellos no anticipados, y la fase

del ciclo económico en que entra en vigor la reforma. Acaso ¿debería desconocerse el entorno internacional y las condiciones macroeconómicas nacionales de final de 2023 y las esperadas para 2024 e implantar la reforma laboral, cualquiera que sea, a rajatabla?

Segundo, el 75,0% de las empresas urbanas son económicamente medianas y pequeñas, la mayoría no cumple con leyes tributarias, de sanidad, ni laborales, entre otras, generan el 60,0% del empleo, las empresas unipersonales tienen poca capacidad de acumulación de capital, la mayoría de ellas no tienen acceso al crédito lo que limita su capital de trabajo y restringe su crecimiento, por fuera de las áreas metropolitanas y la mayoría de municipios capitales prevalece la pequeña y micro empresa, y de acuerdo con la medición estándar del DANE la tasa de informalidad postpandemia es de 58,3%. Estos pocos indicadores, pero significativos, sugieren que demoler la precarización laboral, aumentar el empleo permanente y fortalecer a las organizaciones sindicales requiere mucho más que una ley que la decreta. En el mejor de los casos la reforma afectaría a un 24,0% de las empresas y a la menor cantidad de empleo.

Tercero, el crecimiento económico esperado para 2023 es de 1,6% y máximo un punto porcentual adicional para 2024, indicativo que el país camina por el filo de la navaja y podría entrar en recesión, la demanda externa pende de que el crecimiento mundial se reactive y baje la inflación en los países desarrollados, las finanzas públicas están *ad portas* de un ajuste para poder responder con el servicio de la deuda pública ante la concentración de pagos en 2024 y 2025. Los estudios muestran en términos generales que el empleo está correlacionado directamente con el crecimiento económico (Subsecciones **Error! Reference source not found.** y **Error! Reference source not found.**), entonces, estos indicadores señalan que los aspectos de la reforma tienen que ser analizados con detenimiento en un contexto de bajo crecimiento e inestabilidad macroeconómica para evitar costos en el futuro inmediato si la reforma deteriorará las condiciones económicas y sociales. Estos aspectos no se pueden desconocer, excepto que el analista sea ingenuo.

Cuarto, las dos últimas misiones de empleo, pese a la gran distancia en el tiempo entre ellas, detectaron características en el mercado laboral que en 2023 aún están presentes, no obstante que el país está en un contexto macroeconómico diferente. Las magnitudes de las relaciones entre las variables económicas relevantes hayan cambiado, ahora se tienen otros factores por considerar pues apenas se está saliendo de un choque económico considerable, pero es básico repensar, no desconocer, los diagnósticos y recomendaciones de las misiones (Subsección **Error! Reference source not found.**) y adoptar aquellos que no se han implantado y que hoy benefician a toda la sociedad.

Quinto, la capacidad de las autoridades para hacer cumplir la ley es minúscula (Subsección **Error! Reference source not found.**). La reforma no incorpora elementos que incrementen la capacidad de control y vigilancia del Ministerio de Trabajo ni para amplificar la eficacia de la justicia laboral. Una ley que el aparato judicial y administrativo del Estado no tenga la capacidad para hacerla cumplir es letra muerta.

Y sexto, las reformas a la salud, las pensiones y la reforma laboral requieren un análisis conjunto. La cobertura y el financiamiento del sistema de seguridad social del país dependen de la posición laboral de las(os) trabajadoras(es). Cualquier afectación en la posición laboral que provoque la reforma laboral necesariamente afectará las variables y parámetros del sistema de seguridad social. Además, como lo muestra la experiencia internacional (Subsección 1.2 y **Error! Reference source not found.**), las misiones de empleo (Subsección **Error! Reference source not found.**), y para no cometer los errores de las reformas nacionales de los últimos treinta y tres años en Colombia, es necesario que se diseñe y se ejecuten programas de seguridad social y protección social que cubran y compensen a los posibles afectados con la reforma laboral.

El proyecto de ley muestra unos aspectos económicos y algunas las características estructurales del mercado laboral colombiano, pero no advierte que los rasgos distintivos de la economía nacional se pueden convertir en una restricción para el cumplimiento de los objetivos, por más plausibles que sean. No puede haber oposición a una reforma que incorpore los cambios que la jurisprudencia y los tratados internacionales exigen, tampoco de continuar con los estatus adquiridos por grupos de presión; se trata de hacer una reforma coherente, consistente e integral que beneficie a la sociedad pero que consulte con las características concretas de la jurisprudencia, de la economía colombiana, con estrategias macroeconómicas y sectoriales consistentes que contribuyan a mejorar la calidad del trabajo y de la vida de los ciudadanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agénor, P-R. & Montiel, P. J. (2015). *Development macroeconomics*. (4th ed.). Princeton University Press.

Akerlof, G. (1984). Gift Exchange and Efficiency-Wage Theory: Four Views. *The American Economic Review*. Vol. 74. No. 2. pp. 79-83.

Alessandria, G & Dekacroix, A. (2008). Trade and the (dis)incentive to reform labor markets: The case of reform in the European Union. *Journal of International Economics*, No. 75. pp. 151-166.

Alvarado, F., Álvarez, A., Chaparro, J. C., González, C., Levy, S., Maldonado, D., Meléndez, M., Pantoja, M., Ramírez, N. & Villaveces, M. J. (2021). Reporte ejecutivo de la Misión de Empleo. Misión de Empleo 2020-2021. Ministerio de Trabajo y Departamento Nacional de Planeación.

Angelov, N., Johansson, P. & Lindahl, E. (2016). Parenthood and the Gender Gap in Pay. *Journal of Labor Economics*. Vol. 34. No. 3. Pp. 545-579.

Arango, L. E. y Posada, C. E. (2006), La tasa de desempleo de largo plazo en Colombia. Borradores de Economía No. 388. Banco de la República.

Arango, L. E. & Florez, L. A. (2016). Determinants of structural unemployment in Colombia: A search approach. Borradores de Economía No. 969. Banco de la República.

Arango, L. E., Parra, F. F. & Pinzón, A. J. (2015). El ciclo económico y el mercado de trabajo en Colombia: 1984-2014. Borradores de Economía No. 911. Banco de la República.

Arango, L. E., Posada, C. E. y García, A. F. (2011). Inflación y desempleo en Colombia: NAIRU y tasa de desempleo compatible con la meta de inflación (1984-2010). Borradores de Economía No. 453. Versión actualizada en 2011. Banco de la República.

Ball, L., Mankiw, N. G. & Nordhaus, W. D. (1999). Aggregate Demand and Long-Run Unemployment. *Brooking Papers on Economic Actitivity*. Vol. 1999. No. 2. pp.189-251.

Beg, J. y Cazes, S. (2007). *Los Indicadores de Doing Business. Problemas de medición y sus implicaciones en materia de políticas*. OIT Documentos sobre los Mercados Económicos y Laborales No. 2007/8. Unidad de Análisis e Investigaciones del Empleo, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---analysis/documents/publication/wcms_113907.pdf

Benítez, J. M. et. al. (2018). *Estabilidad laboral por debilidad manifiesta por salud: omisión estatal, inseguridad jurídica y alternativas para remediarlas*, Universidad Externado de Colombia.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2020). Flexibilidad horaria diaria en la legislación comparada.

https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/29042/4/BCN_Flexibilidad_horaria_PA_CW_2020_ed_GW.pdf

Bils M. & Chang, Y. (1999). Wages and the allocation of hours and effort. NBER Working Paper No. 7309.

Blanchard, O. (2006). European unemployment: the evolution of fact and ideas. *Economic Policy*. Vol. 21. No. 45. pp. 5-59

Blinder. A. S. & Weiss (1976). Human capital and labor supply: A synthesis. *Journal of Political Economy*. Vol. 84. No. 3. pp. 449-472.

Bowlus A., Liu, H. & Robinson, C. (2002). Business cycle models, aggregation, and the real wage cyclicalilty. *Journal of Labor Economics*. Vol. 20, No. 2. Pp.308-335.

Bramex. (s.f.). El contrato laboral en Alemania. Qué debes saber. <https://www.bramex.de/contrato-laboral-alemania/>

Brancaccio, E., Garbellini, N. & Giammetti, R. (2018). Structural labour market reforms, GDP growth and the functional distribution of income. *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol 44. pp. 34-45.

Bundesamt für Justiz. (1951). Kündigungsschutzgesetz. <https://www.gesetze-im-internet.de/kschg/index.html>

Bundesministerium für Arbeit und Soziales [BMAS] (16 de julio de 2021). Lieferketten-sorgfaltspflichten-gesetz [LkSG]. <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Internationales/act-corporate-due-diligence-obligations-supply-chains.pdf>

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (s.f.). Mutterschutz. <https://familienportal.de/familienportal/familienleistungen/mutterschutz>

Chaudhuri, S. (2011), Labor market reform, and incidence of child labor in a developing economy. *Economic Moderlling* No. 28, pp. 1923-1930.

Clavijo, S. (1994). Inflación y desempleo: ¿Acaso hay escogencia en Colombia? *Archivos de Macroeconomía*, No. 31. Departamento Nacional de Planeación.

Code du travail. (1910).
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006072050/

Código civil italiano. (1942). [REAL DECRETO N° 16 de 1942 de marzo de 262 - Normattiva](#)

Cortés, M. A. (2018). El Principio de la Primacía de la Realidad como Garante de los Derechos Laborales de los Trabajadores Oficiales. *Revista Verba Iuris*, Vol. 13. No. 40. pp. 111-127

Cruz, M. (2020). La diversificación de las relaciones laborales en las plataformas digitales: Hacia la materialización del trabajo decente, *Nuevas tecnologías y derecho del trabajo*.

Dayani, D. (24 de abril de 2023). Dollars And Sense Business. Obtenido de Guide To Senior Employment Credit (SEC) Payouts For Employers Hiring Older Workers In Singapore: <https://dollarsandsense.sg/business/senior-employment-credit-sec-payouts-employers-hiring-older-workers-singapore/>

De la Cueva, M. (2001) El nuevo derecho mexicano del trabajo. t. I. Porrúa.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE (2009) Metodología informalidad Gran Encuesta Integrada de Hogares-GEIH. DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE (2022). Ficha metodológica matriz de trabajo. DSO-MT-FME-001. DANE.

Gehrke, B. & Weber, E. (2018). Identifying asymmetric effects of labor market reforms. *European Economic Review*, No. 110, pp. 18-40.

Gobierno de Corea del Sur. (2021). Labor Standard Act. <https://law.go.kr/LSW/eng/engLsSc.do?menuId=2&query=LABOR%20STANDARDS%20ACT#liBgcolor2>

Gobierno de Corea del Sur. (s.f.). Ministerio del Empleo y Trabajo. Labor Standards. [Ministry of Employment and Labor > Labor Standards \(moel.go.kr\)](#).

Gobierno de España. (s.f.). JORNADA LABORAL. <https://www.mites.gob.es/es/mundo/consejerias/alemania/webempleo/es/trabajaralemania/condicioneslaborales/jornadalaboral/index.htm>

Gobierno de Italia. (2014). Ley 183 del 10 diciembre de 2014. [LEGGE 10 dicembre 2014, n. 183 - Normattiva](#)

Gobierno de Italia. (2015). Decreto Legislativo 81. [DECRETO LEGISLATIVO n.º 15 de 2015 de junio de 81 - Normattiva](#)

Gobierno de Italia. (2022). Decreto Legislativo No. 104. [DECRETO LEGISLATIVO No. 27 de 2022 de junio de 104 - Normattiva](#)

Gobierno de Italia. (s.f). Ministerio del trabajo y de Políticas Sociales. Contrato de duración determinada. [Contrato de duración determinada | Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales \(lavoro.gov.it\)](#)

Gobierno de Italia. (s.f). Ministerio del trabajo y de Políticas Sociales. Contrato de colaboración coordinada y continua. [Contrato de colaboración coordinada y continua | Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales \(lavoro.gov.it\)](#)

Gobierno de Italia. (s.f). Ministerio del trabajo y de Políticas Sociales. *Horas de trabajo*. [Horario de trabajo | Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales \(lavoro.gov.it\)](#)

Goldin, C. & Mitchell, J. (2017). Employment: Disappearing Humps, Sagging Middles, Expanding Tops. *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 31. No. 1. Pp. 161-182.

Gómez, M. S. Galvis-Aponte, L. A. & Royuela, V. (2015). Calidad de vida laboral en Colombia: un índice multidimensional difuso. Mónica Sofía https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_230.pdf

González, A., Ocampo, S., Rodríguez, D. & Rodríguez, N. (2013). Asimetrías del empleo y el producto, una aproximación de equilibrio general. En Arango, L. E. & Hamann, F. (Edits.) (2013). *El mercado de trabajo en Colombia: hechos, tendencias e instituciones*. Banco de la República.

González, V. (2019). *Las empresas de mano de obra “outsourcing” y los derechos fundamentales ante la globalización*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

González, V. (2019). *Las empresas de mano de obra “outsourcing” y los derechos fundamentales ante la globalización*. (Tesis doctoral). Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Guataquí, J. C. (2000). Estimaciones de la tasa natural de desempleo en Colombia. *Borradores de Investigación*. No. 2. Universidad del Rosario

Henao, M. y Rojas, N. (1998) *La tasa natural de desempleo en Colombia*. Archivos de Macroeconomía, No. 89. Departamento Nacional de Planeación.

Katz, L. (1986). Efficiency Wage Theories: A Partial Evaluation. *NBER Macroeconomics Annual*. Vol. 1. pp. 235-276.

La incapacidad temporal en Alemania - Normativa. (s.f.). https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/mundo/revista_ais/238/Alemania.pdf

La incapacidad temporal en Alemania-Normativa. (s.f.).
https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/mundo/revista_ais/238/Alemania.pdf

Lastauskas, P. & Stakenas, J. (2018), Structural labor market reforms in the EU-15: Single-country vs. coordinated counterfactuals, *Structural Change and Economic Dynamics*, No. 44, pp. 88-99. <http://doi.org/10.1016/j.strueco.2017.11.001>

Lautier, B. (1989). “La Jirafa y el Uicornio” del sector informal a l sistema de empleo. *Cuadernos de Economía* Vol X, No. 13. pp. 11-57.

Lim, I.-A., & Tan, A. (24 de marzo de 2023). Human Resources Director. Obtenido de Singapore budget 2023: employment law updates: <https://www.hcamag.com/asia/specialisation/employment-law/singapore-budget-2023-employment-law-updates/440541#:~:text=The%202023%20Budget%20highlights%20the,to%20an%20increase%20in%20leave>

Liotti, G. (2020). Labour market flexibility, economic crisis and youth unemployment in Italy. *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol 54. pp. 150-162.

Lizarazo, G. R. (2017), “*El contrato de aprendizaje: consecuencias de no considerarlo una modalidad especial de contrato laboral*”. *Equidad y Desarrollo*, No, 29. pp. 105-124.

Londoño, J. L. (1987). La dinámica laboral y el ritmo de actividad económica: un repaso empírico de la última década”. En Ocampo, J. A. & Ramírez, M. (Edits.)(1987). *El problema laboral colombiano. Informes Especiales de la Misión de Empleo. Tomos I y II*. Contraloría General de la República.

Lucas, R. & Rapping, L. A. (1969). Real wages, employment and inflation. *Journal of Political Economy*. Vol. 77. No. 5. pp. 721-754.

Martínez, J., & Arufe, A. (2007). *Leyes laborales alemanas Estudio comparado y traducción castellana*. <https://core.ac.uk/download/pdf/61909735.pdf>

McCall, J. (1970). Economics of information and job search, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84. No. 1. pp.113-126.

Mincer, J. (1970). The distribution of labor incomes: a survey with special reference to the human capital approach. *Journal of Economic Literature*. Vol. 8. No. 1. pp. 1-26.

Ministerio de Trabajo (2023 A). Proyecto de Ley Número 367 de 2023 Cámara. *Gaceta del Congreso Senado y Cámara Año XXXII*, No. 174.

Ministerio de Trabajo (2023 B). Proyecto de Ley Número 166 de 2023 Cámara. *Gaceta del Congreso Senado y Cámara Año XXXII*, No. 1152.

Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. (2023). La ley alemana sobre debida diligencia corporativa en las cadenas de suministro.

Ministry of Finance Singapore. (14 de febrero de 2023). Moving Forward in a new era. Budget 2023. Obtenido de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mof.gov.sg/docs/librariesprovi-der3/budget2023/download/pdf/fy2023_budget_booklet_english.pdf

Ministry of Manpower. (2023). Guide on Employment Laws. Obtenido de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mom.gov.sg/-/media/mom/documents/employment-practices/workright/workright-guide-employment-laws.pdf

Ministry of Manpower. (4 de agosto de 2023). Ministry of Manpower. Obtenido de Government Accepts Tripartite Committee's Final Recommendations for WFL: <https://www.mom.gov.sg/newsroom/press-releases/2023/0804-government-accepts-tripartite-committee-final-recommendations-for-wfl>

Ministry of Manpower. (s.f.). Ministry of Manpower. Obtenido de Part-time Re-employment Grant: <https://www.mom.gov.sg/employment-practices/schemes-for-employers-and-employees/part-time-re-employment-grant>

Ministry of Social and Family Development. (s.f.). Profamily Leave. Obtenido de Government-Paid Paternity Leave (GPPL): <https://www.profamilyleave.msf.gov.sg/schemes/paternity-leave>

Misión de Empleo (1986). El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas. Informe final de la misión de empleo. Economía Colombiana. Serie de Documentos No.10.

Monsalve, G. A. (2018) Derecho Colombiano de la Seguridad Social. 4 ed., Legis.

Mora, R. (2022). Lecciones de derecho del trabajo. Universidad Externado de Colombia.

Mortensen, D & Pissarides, C. (1999). New development in models of search in the labor market. En Ashenfelter, O. & Layard, R(Comps.)(1999). Handbook of Labour Economics. Vol. II, North-Holand.

Núñez, J. y Bernal, R. (1998). El desempleo en Colombia: desempleo cíclico y estructural y la duración del desempleo 1978-1998. Archivos de Macroeconomía, No 97. Departamento Nacional de Planeación.

Oficina de igualdad de trato de los trabajadores de la UE. (s.f.). <https://www.eu-gleichbehandlungsstelle.de/eugs-es/servicio/infoteca/condiciones-laborales#tar-5>

Oficina de igualdad de trato de los trabajadores de la UE. (s.f.). <https://www.eu-gleichbehandlungsstelle.de/eugs-es/servicio/infoteca/condiciones-laborales#tar-5>

Oficina de igualdad de trato de los trabajadores de la UE. (s.f.). <https://www.eu-gleichbehandlungsstelle.de/eugs-es/servicio/infoteca/condiciones-laborales#tar-5>

OIT. (2001). Perfil del Derecho del Trabajo Nacional: República Federal de Alemania. https://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/national-labour-law-profiles/WCMS_159138/lang--es/index.htm

Organización Internación del Trabajo-<https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm>

Organización Internación del Trabajo-OIT (2020) Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Tendencias. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_757163.pdf

Organización Internación del Trabajo-OIT (2021). El trabajo en las plataformas digitales de reparto en Colombia. Análisis y recomendaciones de política. OIT/ Oficina de la OIT para los Países Andinos. https://www.ilo.org/lima/publicaciones/WCMS_832220/lang--es/index.htm

Organización Internación del Trabajo-OIT (2022). Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/normativeinstrument/wcms_716596.pdf

Orozco C. A. (2020) El Sistema de Seguridad Social en Salud, funcionamiento y administración, Bogotá, Universidad Externado de Colombia

Payana, A. (2022). El Sistema Integral de Seguridad Social, 4ª ed., Universidad Externado de Colombia.

Pham, H. (2023). Trade reform, oligopsony, and labor market distortion: Theory and evidence. *Journal of International Economics*, No. 144 <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2023.103787>

Plá A. (2015). *Los principios del derecho del trabajo*, 4ª. Ed., Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.

Posada, C. E. y Arango, L. E. (2002). La participación laboral en Colombia. Borradores de Economía No. 217. Banco de la República.

Ramírez, M. (1987). Modelo de proyecciones económicas. En Ocampo, J. A. & Ramírez, M. (Edits.)(1987). El problema laboral colombiano. Informes Especiales de la Misión de Empleo. Tomos I y II. Contraloría General de la República.

Seater, J. J. (1977). A unified model of consumption, labor supply, and job search. Journal of Economic Theory, Vol. 14. No. 2, pp. 349-372.

Smith, A. (1776, 1958). Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones. (Trad. G. Franco) [The Wealth of Nations]. Fondo de Cultura Económica.

Staiger, D., Stock, J. H. & Watson, M. (1997). The NAIRU, Unemployment and Monetary Policy. The Journal of Economic Perspectives. Vol. 11. No.1. pp. 33-49

Tafuro, A. (2023). Labor market rigidity and expansionary austerity. Journal of Macroeconomics, no. 75, <https://doi.org/10.1016/j.macro.2022.103495>

Tamayo, J. A. (2013). Asimetrías de la demanda por trabajo en Colombia: el papel del ciclo económico. En Arango, L. E. & Hamann, F. (Edits.) (2013). El mercado de trabajo en Colombia: hechos, tendencias e instituciones. Banco de la República.

Taylor, L. (1989). Macroeconomía estructuralista. Modelos aplicables al Tercer Mundo. (Trad. T. E. Bajos) (Structuralist Macroeconomics). Trillas.

Teng, A. (20 de febrero de 2023). The Straits Times. Obtenido de Budget 2023: Paid paternity leave doubled to 4 weeks, unpaid infant care leave from 6 to 12 days: <https://www.straitstimes.com/singapore/budget-2023-govt-doubles-paid-paternity-leave-from-two-to-four-weeks-unpaid-infant-care-leave-from-six-to-12-days?close=true>

Tripartite Committee on Workplace Fairness. (2023). Tripartite Committee on Workplace Fairness Interim Report 2023. Obtenido de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mom.gov.sg/-/media/mom/documents/press-releases/2023/tripartite-committee-on-workplace-fairness-interim-report.pdf

UK Government. (s.f.). Fixed-term employment contracts, Employees' rights Obtenido de: <https://www.gov.uk/fixed-term-contracts/employees-rights>

UK Government. (s.f.). Fixed-term employment contracts, Renewing or ending a fixed-term contract. Obtenido de : <https://www.gov.uk/fixed-term-contracts/renewing-or-ending-a-fixedterm-contract>

UK Parliament. (1996). Employment Rights Act 1996. Obtenido de <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/18/part/I/2020-12-31>

UK Parliament. (1998). The Working Time Regulations 1998. Obtenido de <https://www.legislation.gov.uk/uksi/1998/1833/contents/made>

UK Parliament. (2019). The Agency Workers (Amendment) Regulations 2019. Obtenido de <https://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2019/9780111177297>

Unión Europea. (s.f.). Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-1999-81381>

Urteaga, E. (2012). La regulación del tiempo de trabajo en Francia (1997-2009). *Ekonomiaz*, (79,1). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3876152>

Végh, C. A. (2013). *Open Economy Macroeconomics in Developing Countries*. The MIT Press

Yellen, J. (1984). Efficiency Wage Models of Unemployment. *The American Economic Review*. Vol. 74. No. 2. pp. 200-205.