

CUADERNO DE TRABAJO N.º 20

Coyuntura laboral y algunas reflexiones sobre el articulado de la propuesta de ley de reforma laboral según el Proyecto de Ley 166 de 2023

DEPARTAMENTO DE DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL
OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Febrero de 2024

Bogotá, febrero de 2024

ISSN: 1900-5598

ISBN 978-958-506-041-8

e-ISBN 978-958-506-042-5

Coyuntura laboral y algunas reflexiones sobre el articulado de la propuesta de ley de reforma laboral según el Proyecto de Ley 166 de 2023

Stefano Farné¹
María Camila Hernández²

RESUMEN

Este documento presenta un análisis coyuntural del mercado de trabajo colombiano durante el periodo 2021-2023, del cual se deriva una mejora cuantitativa y cualitativa de los principales indicadores laborales. Además, se examinan los principales supuestos que sustentan la reforma laboral presentada por el Gobierno el 24 de agosto de 2023 y se verifica si estos corresponden a lo que contestan los trabajadores entrevistados en las encuestas de hogares. En materia de derechos individuales, el Proyecto de Ley 166 de 2023 tiene como principales objetivos recuperar los derechos de los trabajadores, ampliar las formas de contratación para contribuir a la formalización del empleo y aumentar la estabilidad del empleo como principio constitucional. Al respecto, los resultados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) muestran que la mayoría de los trabajadores consideran su trabajo estable y no es posible concluir que, en términos generales, tengan una imagen precarizada del empleo asalariado. Los trabajadores asalariados e independientes se encuentran conformes con la modalidad de contrato y la jornada laboral que cumplen y los problemas como la subcontratación no son desbordados. Sin embargo, se encuentra que hay empleos precarios y de baja calidad para quienes tienen ocupaciones autónomas.

Código de clasificación JEL: J388, J81, J83, J88, J31, J53

Palabras clave: mercado laboral, calidad del trabajo, satisfacción, empleo.

1 M.Sc. en Economía, Universidad de Londres, Reino Unido. Director del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia.
Correo: diobservatorio@uexternado.edu.co

2 M.Sc. en Economía, Universidad Aix-Marseille, Francia. Investigadora del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia.
Correo: mariaca.hernandez@uexternado.edu.co

Tabla de contenido

1. Introducción	9
2. La actividad económica	11
3. El mercado laboral colombiano entre 2021 y 2023	13
4. El mercado de trabajo y la reforma laboral	19
5. Conclusiones y lecciones de políticas	29
Referencias	33

1. Introducción

El presente documento analiza el mercado de trabajo colombiano utilizando los resultados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, a partir de 2021, cuando se introdujeron sustanciales cambios metodológicos y definitorios en la recolección de la información. La estructura tiene dos grandes secciones. En la primera se presenta un análisis coyuntural del mercado laboral durante el periodo 2021-2023. En la segunda se consideran los principales objetivos plasmados en la reforma laboral presentada por el Ministerio del Trabajo en agosto de 2023 y se intenta verificar los supuestos que sustentan las medidas que se proponen en materia de derecho individual, usando para tal fin la información del DANE relativa al año completo 2022. El documento consta de cinco apartados, el primero de los cuales es esta introducción. En el segundo se presenta la coyuntura de la actividad económica; en el tercero se analiza la evolución del mercado de trabajo entre 2021 y 2023; en el cuarto se hace un examen de la propuesta de reforma laboral presentada por el Gobierno, y en el quinto se resumen los aspectos más importantes del trabajo y se plantean algunas conclusiones de política.

2. La actividad económica

Desde 2021, la actividad económica del país experimenta una natural desaceleración posterior al *overshooting* que ha caracterizado la economía colombiana en su salida de la crisis provocada por la pandemia del COVID-19. El PIB que había crecido al 11 % en 2021, en 2022 lo hizo al 7,3 % y en el segundo trimestre de 2023 solo tuvo una variación interanual de 0,3 %. En el mercado laboral, el crecimiento del empleo nacional se redujo de 7,4 % en 2021 y 8 % en 2022, a 3,6 % en el primer semestre de 2023. Puesto que, durante estos años, la potencial oferta de trabajo —es decir, la población en edad de trabajar (PET)— creció a tasas notablemente inferiores, un poco superiores al 1,4 % anual, los principales indicadores del mercado laboral han mostrado una considerable mejora.

Sin embargo, aunque se esperaba una moderación de la actividad económica en 2023, después de la fuerte expansión experimentada en los dos años precedentes, en el segundo trimestre del año el crecimiento del PIB se redujo sustancialmente, más allá de lo esperado. El registro de 0,3 % está muy por debajo del dato del 12,2 % conseguido en el mismo periodo del año anterior.

Las cifras son preocupantes: la inversión total se contrajo en un 24 % respecto al mismo trimestre del año anterior y el consumo de los hogares solo creció 0,7 %. Ambos valores son históricamente muy bajos, si no se tiene en cuenta el periodo de la pandemia del COVID-19 (Corficolombiana, 2023).

Por su parte, en los primeros seis meses de 2023, las exportaciones registraron una disminución de 13,6 %, frente al mismo periodo de 2022. La caída fue generalizada y afectó tanto a la manufactura como a los productos agropecuarios, alimentos, bebidas y combustibles. La misma suerte experimentaron las importaciones que en el periodo examinado disminuyeron 17,4 %. También, en este caso, la caída por grupo de productos fue generalizada, síntoma evidente de la ralentización de la economía colombiana. Tanto las exportaciones como las importaciones mantuvieron su tendencia negativa en los meses sucesivos.

Dos encuestas aplicadas a establecimientos formales del comercio y de la industria relacionan directamente la evolución de la producción y las ventas con la del empleo de los respectivos sectores. Ambas muestran una contracción en la producción y las ventas a partir de marzo 2023, que se ha venido

haciendo más negativa con el pasar de los meses. En relación con la industria, ya desde mayo, el empleo del sector presentó variaciones negativas frente a los mismos meses del año anterior. En el comercio, el empleo total siguió creciendo, aunque a tasas tendencialmente más moderadas, resultado de una caída del empleo temporal y un estable crecimiento del empleo permanente.

A pesar de este panorama económico negativo, como veremos a continuación, los indicadores laborales han evolucionado favorablemente en 2023. No obstante, es de esperar que en algún momento comiencen a mostrar tendencias adversas si continúa este virtual estancamiento de la economía nacional.

3. El mercado laboral colombiano entre 2021 y 2023

En este capítulo se hace un análisis de la coyuntura del mercado de trabajo colombiano durante el periodo 2021-2023.

Tanto la tasa de ocupación como la de desempleo (promedio del primer semestre en cada año) mejoraron de forma constante y decidida. La tasa de ocupación pasó de 51,9 % en 2021 a 55,8 % en 2022 y a 57 % en 2023, mientras que la tasa de desempleo cayó de 15,5 % a 12,1 % y a 10,9 % en 2022 y 2023, respectivamente. A su turno, la participación en el mercado laboral subió, pero en menor proporción, de 61,4% a 63,5% y a 64% en los mismos años referidos (cuadro 1).

Cuadro 1

**Principales indicadores del mercado de trabajo
Totales nacionales. Primeros semestres de 2021, 2022 y 2023**

Año	Tasa de ocupación	Tasa de desempleo	Tasa de participación	Tasa de informalidad	Crecimiento del salario mínimo real
2019	57,6	11,3	64,9		2,7
2021	51,9	15,5	61,4	60,1	0,7
2022	55,8	12,1	63,5	58,1	-0,1
2023	57,0	10,9	64,0	57,0	2,3

Fuente: elaboración propia con base en datos de la GEIH del DANE.

El empleo total durante 2021-2023 creció un 13,2 % y en todo el periodo el crecimiento del empleo femenino (19,5 %) dobló el de los hombres (9,2 %), como se aprecia en el cuadro 2.

Por categoría ocupacional, se destaca el importante aumento del empleo asalariado en el sector privado (22,2 %) entre 2021 y 2023, y del empleo de los servidores domésticos (46,5 %). Mientras que, durante los tres años analizados, el empleo público disminuyó 10,1 % (cuadro 2).

Cuadro 2

**Crecimiento interanual del empleo según categorías ocupacionales
Totales nacionales. Primeros semestres de 2021, 2022 y 2023**

Semes- tres	Empleo total	Empleo hombres	Empleo mujeres	Asala- riados sector privado	Asala- riados sector público	Emplea- dos domés- ticos	Cuenta propia	Emplea- dores	Jornale- ros
2021-22	9,3	6,5	13,6	15,0	-9,2	43,0	7,2	30,0	-7,0
2022-23	3,6	2,5	5,2	6,2	-1,0	2,5	1,9	4,6	-7,7
2021-23	13,2	9,2	19,5	22,2	-10,1	46,5	9,2	36,0	-14,2

Fuente: elaboración propia con base en datos de la GEIH del DANE.

Por otra parte, en los últimos tres años, la ocupación creció rápidamente entre los trabajadores con niveles educativos más elevados —técnicos (22,4%), universitarios (17,3%) y, especialmente, posgraduados (38,8%)— y sustancialmente menos entre los trabajadores con educación primaria y básica. Las cifras del cuadro 3 permiten verificar que la mayor expansión del empleo femenino, con respecto al masculino, se explica fundamentalmente por el mayor crecimiento del empleo de bajos perfiles educativos, hasta la educación media.

Cuadro 3

**Crecimiento interanual del empleo según niveles educativos
Totales nacionales. Primeros semestres de 2021, 2022 y 2023**

Nivel educativo	Total			Hombres			Mujeres		
	2021-22	2022-23	2021-23	2021-22	2022-23	2021-23	2021-22	2022-23	2021-23
Ninguna o primaria	-0,1	0,9	0,8	-3,0	-0,1	-3,0	8,3	3,5	12,1
Básica	5,6	2,9	8,7	3,5	0,7	4,2	10,8	7,7	19,3
Media	8,5	3,5	12,3	4,7	2,8	7,7	14,7	4,6	20,0
Técnica	15,2	6,2	22,4	14,0	9,0	24,3	16,4	3,7	20,7
Pregrado y espe- cializa- ción	14,7	2,3	17,3	15,5	1,7	17,4	13,8	2,9	17,1
Posgrado	18,7	17,0	38,8	24,3	10,7	37,6	12,9	24,0	40,0
Total	9,3	3,6	13,2	6,6	2,5	9,2	13,6	5,2	19,5

Fuente: elaboración propia con base en datos de la GEIH del DANE.

El desempleo no solo se aminoró, sino que los tiempos de búsqueda de un nuevo empleo disminuyeron significativamente (cuadro 4) y ahora esa búsqueda es, en un 80 %, de corta duración —hasta de seis meses— para los hombres y en un 75 % para las mujeres.

Cuadro 4

Duración del desempleo
Totales nacionales. Primeros semestres de 2021, 2022 y 2023

Duración de desempleo en meses	Total			Hombres			Mujeres		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
0 a 3 meses	50,3	47,3	48,8	57,5	51,5	54,2	65,1	58,7	61,6
Más de 3 meses a 6 meses	14,0	14,6	14,3	13,5	16,1	14,9	13,9	16,3	15,2
Más de 6 meses a 11 meses	8,5	9,1	8,8	6,0	6,7	6,3	5,9	7,5	6,8
12 meses o más	21,3	22,9	22,1	18,0	21,2	19,7	14,3	16,6	15,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia con base en datos de la GEIH del DANE.

Durante el primer semestre de 2023, la mejora del mercado laboral no solo se manifiesta a través del empleo y el desempleo; además, los indicadores de calidad del empleo registraron importantes progresos. La informalidad bajó del 60,1 % de los ocupados totales en 2021 a 57 % en 2023. Además, el salario mínimo real, después de un estancamiento en 2022, volvió a crecer en 2,3 % durante los primeros seis meses de 2023 (cuadro 1).

En término de trabajadores, la recuperación del salario mínimo fue acompañada por una concentración en ocupaciones de menor remuneración. El número de personas que devengan ingresos laborales más altos —de cuatro salarios mínimos mensuales en adelante— se contrajo considerablemente tanto en 2022 como en 2023 (cuadro 5). Por su parte, las ocupaciones remuneradas entre dos y cuatro salarios mínimos aumentaron de forma importante en 2022, pero en 2023 disminuyeron. Así que, a lo largo del periodo 2021-2023, el crecimiento del empleo se concentró en las ocupaciones con ingresos entre uno y menos de dos salarios mínimos mensuales y, solo por lo ocurrido entre 2021-2022, en las ocupaciones con ingresos entre dos y menos de cuatro salarios

mínimos. Es importante resaltar la ocupación de las mujeres que ganan menos de un salario mínimo, la cual aumentó 20,7 % entre 2021 y 2023. Esto quiere decir que durante el periodo observado, un buen número de mujeres encontró trabajo en empleos pocos calificados, de baja educación y de bajos ingresos.

Cuadro 5

**Variación interanual de los ocupados por niveles de ingreso laboral y sexo
Totales nacionales. Primeros semestres de 2021, 2022 y 2023**

Años	Rangos de salarios mínimos legales vigentes	Hombres	Mujeres	Total
2021-2022	Menos de 1	-4,3	6,6	-0,1
	Desde 1 hasta menos de 2	41,2	51,8	45,1
	Desde 2 hasta menos de 4	36,9	35,5	36,3
	4 y más	-33,1	-28,2	-31,0
	Total	6,5	13,6	9,3
2022-2023	Menos de 1	9,2	13,2	10,9
	Desde 1 hasta menos de 2	4,1	4,0	4,1
	Desde 2 hasta menos de 4	-7,5	-0,1	-4,4
	4 y más	-21,6	-17,2	-19,7
	Total	2,5	5,2	3,6
2021-2023	Menos de 1	4,6	20,7	10,8
	Desde 1 hasta menos de 2	47,0	58,0	51,0
	Desde 2 hasta menos de 4	26,6	35,4	30,4
	4 y más	-47,6	-40,6	-44,6
	Total	9,2	19,4	13,2

Fuente: elaboración propia con base en datos de la GEIH del DANE.

Las horas normalmente trabajadas disminuyeron en media hora semanales para el promedio de los hombres y en una hora semanal para el promedio de las mujeres en los tres años. Esta contracción del horario de trabajo fue mayor —de media hora a dos horas y media— entre los trabajadores de menores ingresos —quienes devengan menos de un salario mínimo— y particularmente marcada —dos horas y media a poco más de tres— entre los funcionarios públicos con ingresos superiores a los dos salarios mínimos. En 2023, justo antes de que se diera la disminución de una hora en el horario de trabajo prevista por la Ley 2101 de 2021, los hombres trabajaron en promedio 47 horas semanales y las mujeres 42,2.

El sindicalismo tradicionalmente ha tenido una baja representatividad entre los trabajadores colombianos y se ha concentrado en las grandes empresas del sector privado y en instituciones públicas. En el periodo 2021-2023 la tasa de sindicalización total muestra una tendencia a contraerse —de 4,4 % en 2021 a 3,6 % en 2023—, que no ha podido ser contrarrestada por el destacado aumento de la participación entre los asalariados públicos que, por el contrario, creció de 26,3 % en 2021 a 29,4 % en 2022 y a 35,5 % en 2023 (cuadro 6).

Cuadro 6

**Trabajadores afiliados a una asociación sindical o gremial
Totales nacionales. Primeros semestres de 2021, 2022 y 2023**

Posición ocupacional	Afiliación a una asociación sindical o gremial		
	2021	2022	2023
Asalariado sector privado	4,5 %	2,5 %	2,7 %
Pequeñas empresas	2,6 %	0,9 %	1,3 %
Medianas y grandes empresas	5,2 %	3,0 %	3,2 %
Asalariado sector público	26,3 %	29,4 %	35,5 %
Empleado doméstico	1,1 %	0,7 %	1,0 %
Cuenta propia	2,1 %	1,5 %	1,9 %
Empleador	4,5 %	4,3 %	4,3 %
Jornalero	1,7 %	0,6 %	1,3 %
Total	4,4 %	3,1 %	3,6 %

Fuente: elaboración propia con base en datos de la GEIH del DANE.

Recientemente, se presentó una discusión entre la Alcaldía de Bogotá y el Gobierno nacional acerca de si los subsidios adjudicados por parte de este último a las familias de menores recursos habían disminuido en los últimos meses. Según información de las encuestas de hogares, efectivamente, la población que recibió ayudas en dinero de entidades del Gobierno disminuyó de 5 294 000 en 2022 a 4 435 000 en 2023. Al salir de la emergencia económica provocada por la pandemia del COVID-19 era de esperarse esta disminución. Sin embargo, las ayudas entregadas en 2023 resultaron 2,2 % superiores a las otorgadas en 2021, cuando alcanzaron los 4 340 000.

A manera de cierre, para obtener una visión completa de la coyuntura laboral actual se debe regresar a las estadísticas del cuadro 1. Las cifras ahí reportadas evidencian que las indudables mejoras que se han registrado durante

el periodo 2021-2023 no han sido suficientes para alcanzar nuevamente los niveles prepandemia.

En efecto, la tasa global de participación es solo de 64 % en 2023, cuando en 2019 fue de 64,9 %. Si esta tasa hubiera sido igual, en 2023 tendríamos 355 mil personas adicionales, activas en el mercado laboral. Además, en proporción con la PET, hubo más ocupados en 2019 —la tasa de ocupación fue de 57,6 %— que en 2023 —con una tasa de ocupación de 57 %—. Por su lado, el salario mínimo real estaba creciendo al 2,7 % en 2019, frente al crecimiento del 2,3 % que se registra en 2023.

En resumen, las condiciones de los principales indicadores del mercado de trabajo han mejorado entre 2021 y 2023, pero aún no han alcanzado los niveles registrados hace solo cuatro años y los empleos que se han generado se asocian en gran parte con ingresos relativamente modestos.

4. El mercado de trabajo y la reforma laboral

El pasado 24 de agosto de 2023, el Ministerio del Trabajo radicó en el Congreso un nuevo proyecto de ley de reforma laboral, el segundo después del derrocado proyecto que se había presentado en marzo.

Según el diagnóstico del Ministerio, las políticas de intervención laboral de las últimas décadas, en especial las leyes 50 de 1990 y 789 de 2002, “normalizaron la desprotección y precarización de las trabajadoras y trabajadores a través de la contratación por prestación de servicios; la reducción del pago de dominicales y festivos; el despido sin justa causa con indemnizaciones no equiparables a la afectación de la población que lo sufre; el encubrimiento de relaciones laborales mediante formas de contratación civil o comercial; entre otros” (Proyecto de Ley 166 de 2023 [PL166/23], exposición de motivos, pp. 5-6).

De ahí se desprenden los principales objetivos del proyecto de ley: “la recuperación de derechos [de los trabajadores]..., la ampliación de las formas de contratación como mecanismo de formalización laboral” (PL166/23, p. 8) y el desarrollo “del principio constitucional de estabilidad del empleo” (PL166/23, p. 7).

Sumado a ello, según el Ministerio del Trabajo la precarización fue también causa de “un ambiente propicio para mermar la influencia de los sindicatos ... [y para]... las bajas tasas de afiliación sindical” (PL166/23, p. 57). La reforma, entonces, propone “generar medidas que cobijen el derecho de asociación sindical, la protección y promoción de este derecho, el fomento de la negociación, entre otras” (PL166/23, p. 62).

A continuación, se profundiza el análisis de los primeros tres objetivos. Más que concentrarse en la presentación detallada de las medidas propuestas y en la estimación de sus efectos sobre el mercado de trabajo, este análisis versará sobre los supuestos que las sustentan.

Según el texto de la exposición de motivos, la recuperación de los derechos de los trabajadores incluiría indemnizaciones por despido sin justa causa “equiparables a la afectación de la población que lo sufre..., el pago adecuado y justo de los recargos nocturnos [y la compensación por]..., las alteraciones personales, físicas, familiares y sociales que experimentan quienes laboran en la noche o en días destinados socialmente al descanso” (PL166/23, pp. 5, 8, 29).

Por lo anterior, se propone que el contrato de aprendizaje sea nuevamente de carácter laboral, que la jornada nocturna se extienda de 7 p.m. a 6 a.m. —y con ello, que se aplique el recargo de 35 % para el trabajo desarrollado entre las 7 y 8 de la noche—, que el recargo por trabajo en día festivo aumente de 75 % a 100 % y que las indemnizaciones por despido sin justa causa incrementan a valores que, en algunos casos, son mayores a los definidos por la Ley 50 de 1990 y el Decreto 2351 de 1965. No se presentan, sin embargo, medidas claras y objetivas de medición de la penosidad del trabajo en horarios no estándares, ni del valor de la afectación del despido injusto. Por ejemplo, lo propuesto en la reforma laboral no da respuesta acerca del por qué sería más penoso trabajar de 7 a 8 de la noche que de 6 a 7 de la mañana.

Además, sostener que por 21 años —desde la Ley 789 de 2002— los derechos laborales de los trabajadores han sido recortados, en realidad no hace justicia a los innegables avances que han beneficiado a los trabajadores en ese mismo periodo.

Es cierto que con la Ley 789 de 2002 se redujeron los recargos por trabajo nocturno y festivo, como también que las indemnizaciones por despido sin justa causa disminuyeron. Sin embargo, durante el mismo periodo de tiempo, el salario mínimo aumentó en términos reales, es decir, después de haber descontado la inflación, en un 25 %, eso a pesar de las caídas de 2021 y 2022. Además, se unificaron las prestaciones y los servicios sanitarios entre el régimen subsidiado y el contributivo en salud, se aumentaron las semanas de licencia de maternidad remunerada de 12 a 18 y se introdujo la licencia de paternidad, inicialmente por ocho días y luego ampliada a dos semanas, con la posibilidad de ser extendida hasta cinco semanas si el desempleo estructural disminuye. Por otra parte, se estableció el día de la familia, una jornada semestral en que los trabajadores pueden compartir con sus familiares en un espacio suministrado por el empleador o en uno gestionado por una caja de compensación familiar. La Ley 2101, ya en 2021, previó la reducción de la jornada semanal de trabajo a 42 horas en 2026, aplicada de forma progresiva a partir de julio 2023 —como lo prevé también el proyecto de reforma—.

Ahora bien, en materia de derechos de los trabajadores, tal vez sería más provechoso mirar hacia adelante y no hacia atrás. Así, en lugar de pensar en una restauración de recargos extrasalariales, los beneficios de los trabajadores colombianos podrían ser complementados, por ejemplo, por un seguro de

desempleo que mejore y universalice el vigente *Mecanismo de Protección al Cesante* y que facilite y viabilice económicamente la estabilidad del empleo de los trabajadores en vez de la estabilidad de sus puestos de trabajo.

En 2022 hubo en Colombia un promedio mensual de aproximadamente 161 000 aprendices contratados por las empresas. Actualmente, el *contrato de aprendizaje* es una forma de contratación especial dentro del derecho laboral, mediante la cual una persona natural desarrolla formación teórico-práctica en una empresa y, a cambio, recibe un apoyo de sostenimiento que no constituye salario. Con la propuesta de reforma laboral, este contrato se vuelve de carácter laboral a término fijo y, por consiguiente, el aprendiz deberá ser remunerado con un salario nunca inferior al salario mínimo legal vigente y tendrá derecho a todas las prestaciones de ley; esto implica un aumento en el costo de contratación de los aprendices de por lo menos un 80 %.

En la práctica, en materia de aprendizaje, la reforma regresa a las condiciones vigentes antes de la Ley 789 de 2002, sin considerar la necesidad de eventuales ajustes que con el tiempo algunos estudios han sugerido. Por ejemplo, González-Velosa (2021) sostiene que:

el contrato de aprendices es un programa costoso que, según evidencia reciente, genera distorsiones en las prácticas de contratación de las empresas y cuyos impactos sobre la formación de capital humano no son conocidos. ... [y por lo tanto es necesario] procurar un rediseño que sea flexible según el tamaño de la empresa y que asegure a los beneficiarios una capacitación relevante para mejorar sus oportunidades laborales. (p. 45)

Estos temas no son considerados en la propuesta de reforma. Por otra parte, en cuanto a estabilidad laboral se introducen numerosas disposiciones que dificultan el uso y aumentan el costo de utilización de las formas atípicas de contratación³ —a término fijo, por prestación de servicios, por obra, a través de contratistas y subcontratistas y de empresas de servicio temporal— con el objetivo de promover la contratación directa a término indefinido. También

3 Si definimos el empleo estándar como el que se realiza “para un solo empleador, en el local de este, en régimen de jornada completa y por un periodo generalmente indefinido” (Córdova, 1986, p. 432), el empleo atípico se configura como una desviación en cualquier dirección de este modelo.

se propone la integración de la protección laboral reforzada prevista por la jurisprudencia dentro del cuerpo normativo del Código Sustantivo del Trabajo. Asimismo, según la propuesta presentada, para despedir a un trabajador, el empleador tendrá la carga de probar que esa decisión obedeció a razones objetivas y no discriminatorias. En el mismo sentido de favorecer la estabilidad de los puestos de trabajo, se propone el aumento sustancial de las indemnizaciones por despido injusto que alcanzarían, en el caso de un trabajador con diez o más años de servicios, los 35 días de salario para el primer año, más 60 días adicionales de salario por cada año subsiguiente al primero. Esto contrasta con lo que actualmente se debe pagar: 30 días de salario para el primer año y 20 días por cada año adicional.

Según la teoría económica, es de esperar que la protección del empleo, al hacer más oneroso y complejo el despido del personal ocupado, lleve a que las empresas reduzcan su nómina en una menor proporción, respecto a una situación en la cual no tuvieran que enfrentar costos de ajuste. Por esta misma razón, cuando la demanda crece, las empresas serán propensas a contratar un número inferior de trabajadores, porque en su decisión incorporarán las dificultades y los costos que deberán enfrentar en caso de que se vean obligadas a ajustar nuevamente su planilla de personal. En otras palabras, la protección del empleo reduce tanto la tasa de enganches como la de despidos, que la ocupación, respecto a una situación sin costos de ajuste, resultará mayor en los periodos de crisis, pero menor en los periodos de auge, sin un claro efecto sobre la demanda de trabajo promedio. A pesar de ello, estudios de Fedesarrollo (2023) y del Banco de la República (Morales, Bonilla, Flórez *et al.*, 2023) coinciden en estimar una pérdida de 450 a 460 mil empleos formales, debido exclusivamente al aumento de la tabla de indemnización por despido injusto dispuesto en la reforma laboral⁴.

Más allá de considerar si estas medidas pueden resultar efectivas para los fines buscados por los promotores de la reforma, aquí se quiere presentar

4 En ambos casos, los cálculos se basan en los valores de la tabla de indemnización propuesta en el proyecto de reforma presentado en marzo de 2023 que eran menores de los valores planteados en el proyecto presentado posteriormente en agosto de 2023. Cabe resaltar que el Banco de la República reconoce que su estimación debe tomarse con precaución porque está basada en los resultados de un solo estudio previo que se tomó como referencia para los cálculos.

evidencia de cómo los trabajadores juzgan sus empleos y perciben las condiciones de sus trabajos.

En este orden de ideas, el cuadro 7 muestra una serie de indicadores laborales cualitativos extraídos de las encuestas de hogares del año 2022. Las cifras promedio anual muestran que la mayoría de los asalariados considera que su trabajo es estable: así lo califican casi el 80 % de los asalariados del sector privado y el 91 % de los del sector público. Se percibe más estabilidad en empresas medianas y grandes (84,6 %) que en las pequeñas (63,3 %). Además, según el 65,2 % de los jornaleros y el 66,5 % de los empleados domésticos, su trabajo es estable. Entre los trabajadores independientes, los que tienen su propia cuenta que consideran estable su trabajo son el 53,5 % y entre los que prestan servicios laborales son el 59,2 %, mientras que los empleadores con trabajo estable son el 82,5 %.

Además de lo anterior, entre los asalariados hay una conformidad difusa respecto a la modalidad contractual con la cual han sido enganchados. Esta va desde el 74,2 % para los empleados de pequeñas empresas hasta el 95,4 % para los funcionarios públicos.

Igualmente, existe entre todos los trabajadores una alta satisfacción con su trabajo y con la jornada de trabajo, siendo la primera algo superior a la segunda. Así, entre los asalariados de pequeñas empresas la satisfacción es de 80,1 % (respecto al trabajo) y de 76,1 % (respecto a la jornada de trabajo), mientras que en las medianas y grandes empresas los índices de satisfacción suben y alcanzan valores de 90,8 % y 88,4 %, respectivamente. Casi el 80 % de los empleados domésticos se declaran satisfechos con su trabajo y el horario de trabajo y aún entre los trabajadores que perciben una menor estabilidad de sus trabajos, la satisfacción es alta. Así, para los que tienen su propia cuenta se tienen índices de 80,4 % (trabajo) y 77,9 % (horario de trabajo), para los que prestan servicios laborales como independientes, 87,9 % (trabajo) y 85,3 % (horario de trabajo), y para los jornaleros, 82,7 % y 80,6 %, respectivamente.

Como resultado de lo anterior, la mayoría de los ocupados no quiere cambiar su empleo, esto es: el 71,1 % y el 85,4 % de los asalariados de pequeñas empresas y de medianas y grandes empresas, respectivamente; el 71,2 % de los empleados domésticos; el 77,8 % de los jornaleros; el 68,7 % de los que tienen su propia cuenta, y el 77,1 % de los que trabajan por honorarios.

Cuadro 7

Indicadores de la calidad del empleo
Total nacional. Año 2022

Categoría ocupacional	Considera estable su trabajo	Conforme con la modalidad contractual	No desea cambiar empleo	Satisfacción con el trabajo actual	Satisfacción con la jornada de trabajo	Desea cambiar empleo e hizo diligencias para hacerlo
Asalariado sector privado	79,6%	85,9%	82,0%	88,3%	85,5%	6,6%
Pequeñas empresas	63,3%	74,2%	71,1%	80,1%	76,1%	11,2%
Medianas y grandes empresas	84,6%	89,5%	85,4%	90,8%	88,4%	5,1%
Asalariado sector público	91,0%	95,4%	95,3%	96,2%	92,7%	1,4%
Empleado doméstico	66,5%	74,3%	71,2%	79,9%	79,3%	9,9%
Cuenta propia	53,5%		68,7%	80,4%	77,9%	11,1%
Honorarios/prestación de servicios	59,2%		77,1%	87,9%	85,3%	9,5%
Empleador	82,5%		91,5%	95,1%	88,3%	1,4%
Jornalero	65,2%	78,2%	77,8%	82,7%	80,6%	6,3%
Total	67,9%	83,1%	76,5%	84,9%	82,2%	8,3%

Fuente: elaboración propia con base en datos de la GEIH del DANE.

No solo los trabajadores colombianos muestran satisfacción con sus trabajos, sino que los consideran compatibles con las tareas del hogar (cuadro 8). Con excepción de las mujeres jornaleras que declaran una compatibilidad entre el horario de trabajo y las responsabilidades familiares de 58,1% y de los asalariados de pequeñas empresas que informan valores de 62,5% para los hombres y 64,6% para las mujeres. Las demás categorías de trabajadores, tanto hombres como mujeres, en más de un 80% declaran que los horarios de sus trabajos son compatibles con sus responsabilidades familiares.

Sorprende que tanto hombres como mujeres expresen similares niveles de consonancia entre el horario de trabajo y las responsabilidades familiares,

incluso, que en el agregado se reporten valores levemente más altos para las mujeres (88,8 %) que para los hombres (87,4 %). La razón de este resultado puede radicar en el hecho de que las mujeres para las cuales son incompatibles el horario de trabajo y las tareas del hogar, efectivamente, no están trabajando. De hecho, en 2022, 456 204 mujeres inactivas —frente a solo 17 107 hombres— declararon que no habían buscado trabajo porque sus responsabilidades familiares no les había permitido hacerlo.

Cuadro 8

Compatibilidad entre horario de trabajo y responsabilidades familiares de los trabajadores Total nacional. Año 2022

Categoría ocupacional	Compatibilidad con responsabilidades familiares	
	Hombres	Mujeres
Asalariado sector privado	88,1 %	87,6 %
Pequeñas empresas	62,5 %	64,6 %
Medianas y grandes empresas	85,1 %	84,0 %
Asalariado sector público	88,6 %	91,3 %
Empleado doméstico	88,7 %	84,4 %
Cuenta propia	86,4 %	90,2 %
Honorarios/prestación de servicios	89,5 %	88,4 %
Empleador	90,3 %	90,2 %
Jornalero	86,7 %	58,1 %
Total	87,4 %	88,8 %

Fuente: elaboración propia con base en datos de la GEIH del DANE.

A continuación, se profundiza el análisis de dos modalidades de empleo atípico que, en opinión de los ponentes de la reforma laboral han contribuido a precarizar el mercado de trabajo: los trabajadores subcontratados y los independientes prestadores de servicios personales.

El cuadro 9 reporta los porcentajes de asalariados que, en 2022, informaron que la empresa donde trabajaban o prestaban sus servicios no era la misma que los contrató. Tal es el caso de individuos enganchados a través de empresas de servicios temporales, cooperativas de trabajo asociado y empresas asociativas de trabajo.

Los trabajadores subcontratados representan apenas un 7,5 % del total de la fuerza de trabajo asalariada total y se concentran en las medianas y grandes empresas (9,9 %) y el sector público (4,6 %). Estas cifras desmienten la creencia de que las empresas hacen un uso desbordado de la subcontratación.

Además, la contratación de muchos de ellos podría responder a las economías de especialización y a las genuinas necesidades de flexibilización que se pueden derivar de la subcontratación. Como respaldo de esta hipótesis se reportan las conclusiones de una reciente investigación sobre la calidad del empleo en Colombia. Según Orjuela (2023):

después de varias pruebas, se obtuvo que, en el caso de los trabajadores asalariados, la tercerización no era una variable de análisis relevante para evaluar la calidad laboral. Aunque parezca contraintuitivo, estos resultados están relacionados con que la mayoría de trabajadores tercerizados [...] logran acceder a la mayoría de las condiciones exigidas por la ley. (p. 158)

Si bien la mayoría de los trabajadores subcontratados —y en general de los trabajadores atípicos— tiene derecho a las mismas prestaciones legales establecidas para sus homólogos “típicos”, lo común es que no gocen de prestaciones extralegales similares. Asimismo, la evidencia empírica muestra que este grupo de trabajadores recibe menos ingresos laborales que otros trabajadores en empleos similares, que son asalariados contratados directamente y de tiempo completo. Sus condiciones contractuales también limitan las posibilidades de asociación sindical (Farné, 2018).

Cuadro 9

Trabajadores asalariados con contrato laboral subcontratados Total nacional. Promedio año 2022

Categoría ocupacional	Porcentaje de subcontratados
Asalariado sector privado	7,8 %
Pequeñas empresas	1,3 %
Medianas y grandes empresas	9,9 %
Asalariado sector público	4,6 %
Empleado doméstico	0,3 %
Jornalero	0,2 %
Total asalariados	7,5 %

Fuente: elaboración propia con base en datos de la GEIH del DANE.

A su turno, algunas categorías de trabajadores independientes, en realidad, pueden encubrir relaciones laborales de dependencia. Este es el caso de las personas que trabajan por honorarios, prestación de servicios o por obra. La inspección de las cifras del cuadro 10 muestra que, en efecto, para muchos de estos trabajadores existen relaciones de dependencia, dado que no tienen control sobre su horario de trabajo que, por el contrario, es establecido por el contratante en el 55 % de los casos de los trabajadores por honorarios y en el 42,6 % en el caso de los trabajadores por obra.

A pesar de lo anterior, la mayoría de estos trabajadores no estaría interesada en aceptar un trabajo asalariado con remuneración similar. Solamente el 37,5 % de las mujeres contratadas por prestación de servicios estarían dispuestas a trabajar como asalariadas; en los demás casos, lo aceptaría el 45 % de los entrevistados.

Cuadro 10

**Relación de dependencia laboral de los trabajadores por cuenta propia
Total nacional. Promedio año 2022**

Trabajadores por cuenta propia	El horario lo establece el contratante	Aceptaría un trabajo asalariado	
		Hombres	Mujeres
Trabajó por honorarios o prestación de servicios	55,0 %	45,5 %	37,5 %
Trabajó por obra	42,6 %	45,2 %	45,3 %

Fuente: elaboración propia con base en datos de la GEIH del DANE.

Como se mencionó, otro de los propósitos principales de la nueva reforma laboral es el de ampliar las formas de contratación como mecanismo de formalización laboral. Por esta razón, en el articulado del proyecto de reforma se plantean disposiciones específicas para el trabajo agropecuario y femenino rural, plataformas de reparto, deportistas, artistas, periodistas, trabajadores domésticos, familiares y comunitarios, microempresas, centrales de transporte, puertos y abastos.

Al respecto, se fijan unos principios generales, pero lo operativo se deja a la posterior reglamentación y, en muchos casos, no se vislumbra cómo podrá garantizarse la seguridad social y la formalización de los trabajadores de

bajos ingresos más allá de la vigente cotización por semanas que hasta ahora no ha tenido una acogida entusiasta entre estos tipos de trabajadores⁵. La propuesta tampoco logra enfrentar las marcadas preferencias hacia la informalidad por parte de muchos de estos trabajadores que reciben beneficios del sistema de seguridad social subsidiado y de la protección social y que escogen no formalizarse laboralmente porque esto implicaría ser reconocidos como perceptores de ingresos y, por lo tanto, candidatos a perder los beneficios⁶.

Hay que destacar cómo el proyecto de ley enfrenta por primera vez el espinoso problema de reglamentar el trabajo de plataformas. En particular, el hecho de que este reconoce la posibilidad de que los trabajadores de plataformas digitales de reparto puedan tener la calidad de dependientes y subordinados o de independientes y autónomos. Y que aclara las responsabilidades de las plataformas y los trabajadores que ganan ingresos superiores al salario mínimo, frente a la seguridad social.

5 Esta modalidad de cotización a la seguridad social, introducida en 2014, actualmente beneficia mensualmente a poco más de 70 000 trabajadores.

6 Camacho, Conover y Hoyos (2014); Farné, Rodríguez y Ríos (2016) muestran que la posibilidad de ser beneficiarios del régimen de salud subsidiado favorece la informalidad de los trabajadores de bajos ingresos inscritos en el SISBÉN.

5. Conclusiones y lecciones de políticas

Los principales objetivos de la reforma laboral presentada por el Gobierno se centran en la recuperación de algunos derechos de los trabajadores, en disminuir la precarización del empleo y aumentar la estabilidad del mismo y en revivir la representación sindical. Todos estos, fenómenos fuertemente perjudicados por las leyes 50 de 1990 y 789 de 2002, según los proponentes de la iniciativa.

Nuestro análisis ha mostrado que, si bien las mencionadas leyes recortaron los recargos salariales por trabajos por fuera del horario habitual y las indemnizaciones por despido sin justa causa, en el curso de los años estas pérdidas fueron más que compensadas por otros beneficios, en especial, por el notable crecimiento del salario mínimo real.

Con base en entrevistas a los mismos trabajadores, se ha comprobado que, muchos de ellos consideran que su trabajo es estable. Asimismo, de las respuestas de los entrevistados tampoco se deriva una imagen precarizada del empleo asalariado en términos generales. La gran mayoría de los asalariados está conforme con la modalidad contractual con la que ha sido vinculada y está satisfecha con la jornada de trabajo en la cual se desempeña y con su trabajo actual. Solamente una minoría desearía cambiar de empleo.

Ahora bien, se evidencian algunos matices. La conformidad y satisfacción son sustancialmente mayores entre los funcionarios públicos y los trabajadores dependientes de empresas de mayor tamaño. Sin embargo, aun entre los empleados domésticos, de pequeñas empresas y los jornaleros, ambas son altas. Con respecto a estas últimas tres categorías de trabajadores, solamente el 9,9 %, 11,2 % y 6,3 %, respectivamente, declaró haber hecho diligencias para encontrar un nuevo empleo, por encontrarse insatisfechos con el actual.

La subcontratación laboral en Colombia no es desbordada y se concentra en empresas medianas y grandes del sector privado y en el sector público. En promedio, los trabajadores subcontratados gozan de menores salarios y menores prestaciones extralegales que los trabajadores de las empresas contratantes, pero esto no hace que sus empleos sean precarios.

Por el contrario, el falso cuentapropismo es bastante difundido. Alrededor del 50 % de los trabajadores por honorarios, prestación de servicios y por obra, no son verdaderos trabajadores autónomos, dado que es el contratante quien establece su horario de trabajo. A pesar de ello, y así como se ha constatado para el caso de los asalariados, en un alto porcentaje, estos trabajadores independientes están satisfechos con su trabajo actual y con la jornada de trabajo. Poco más del 20 % de ellos desearía cambiar de empleo y poco más del 40 % estaría dispuesto a aceptar un trabajo asalariado igualmente remunerado.

En fin, aunque en Colombia hay muchos empleos precarios y de muy baja calidad, estos caracterizan a las ocupaciones autónomas —sobre todo los cuenta propia y los trabajadores sin remuneración—, más que a las ocupaciones asalariadas que son aquellas a las cuales se presta mayor atención en el articulado de la reforma laboral.

En general, la impresión que se deriva de la lectura del proyecto de reforma es que su texto es poco propenso a resolver los grandes problemas del mercado laboral nacional: la informalidad y el desempleo. En el Ministerio del Trabajo consideran que las reformas laborales no generan empleos —luego tampoco pueden bajar el desempleo—, pero que la ampliación de las formas de contratación sería un importante aliciente para la formalización laboral.

Ambas posiciones son discutibles, especialmente la segunda. En primera instancia, porque muchas de las propuestas avanzadas necesitan una reglamentación para volverse operativas y ser efectivas en términos de formalización. En segundo lugar, porque no toman en cuenta las preferencias de muchos trabajadores de bajos ingresos hacia la informalidad. Y, en tercer lugar, porque la reforma provocaría un notable incremento de los costos laborales. Muy probablemente, esto no tendrá consecuencias catastróficas sobre el empleo formal existente; pero, seguramente, sí haría que las empresas fueran menos propensas a generar nuevos empleos.

Obviamente, no todo lo que se propone en la reforma laboral debe considerarse mal enfocado. Algunas medidas corrigen evidentes fallas en la legislación laboral vigente. Por ejemplo, las que se relacionan con la prohibición de prórrogas del contrato a término fijo después del término máximo de tres años o la fijación de un procedimiento formal para seguir en el caso de aplicar sanciones

a los trabajadores o el intento de reglamentar las relaciones laborales en las plataformas digitales, aunque sea solo para aquellas de reparto.

Sin embargo, la lucha contra la informalidad y el desempleo necesita de medidas adicionales de política activa del mercado de trabajo —como una reforma laboral— que coadyuven las políticas macroeconómicas y sectoriales que son las más importantes generadoras de puestos de trabajo.

Referencias

- Camacho A., Conover E., y Hoyos, A. (2014). Effects of Colombia's Social Protection System on Workers' Choice Between Formal and Informal Employment. *The World Bank Economic Review*, 28(3), 446-466. <https://doi.org/10.1093/wber/lht028>
- Congreso de la República de Colombia. (28 de diciembre de 1990). Ley de reforma al Código Sustantivo del Trabajo. [Ley 50 de 1990]. DO: 39618.
- Congreso de la República de Colombia. (27 de diciembre de 2002). Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo. [Ley 789 de 2002]. DO: 45046.
- Congreso de la República de Colombia. (15 de julio de 2021). Reducción de la jornada laboral semanal de manera gradual, sin disminuir el salario de los trabajadores. [Ley 2101 de 2021].
- Córdova, E. (1986). Del empleo total al trabajo atípico: ¿Hacia un viraje en la evolución de las relaciones laborales? *Revista Internacional del Trabajo*, 105(4) (octubre-diciembre).
- Corficolombiana. (2023). *PIB de Colombia: se apagan los motores del crecimiento*. (Informe semanal). <https://investigaciones.corficolombiana.com/documents/38211/0/20230822.pdf>
- Farné, S. (2018). *Evolución reciente del empleo atípico en Colombia y Perú*, Organización Internacional del Trabajo.
- Farné, S., Rodríguez, D. y Ríos, P. (2016). Impacto de los subsidios estatales sobre el mercado laboral en Colombia. *Cuaderno de Trabajo*, n.º 17, Universidad Externado de Colombia). https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2017/01/CUADERNO_17-2.pdf
- Fedesarrollo. (2023), *Análisis y recomendaciones sobre las reformas laboral y pensional*, Colombia.
- González-Velosa, C. (2021). Se buscan empleos de calidad: políticas activas y pasivas de empleo en Colombia (Nota Técnica n.º IDB-TN-02358, Banco Interamericano de Desarrollo). <http://dx.doi.org/10.18235/0003826>

Ministerio del Trabajo. (24 de agosto de 2023). Por medio del cual se adopta una reforma laboral para el trabajo digno y decente en Colombia [Proyecto de Ley 166 de 2023c]. *Gaceta del Congreso* n.º 1152 de 2023.

Morales, L. F., Bonilla, L., Flórez, L. A., Hermida, D., Lasso, F., Morales, L. F., y Pulido, J. D. (2023). Estabilidad del mercado laboral y análisis cuantitativo de algunos impactos del proyecto de ley de reforma laboral. *Reportes del Mercado Laboral*, n.º 26, Banco de la República. <https://doi.org/10.32468/rml.26>

Orjuela, C. A. (2023). *Calidad del trabajo en Colombia, 2016-2021: efectos del choque migratorio venezolano y la emergencia social y económica por COVID-19* [Tesis de maestría, Universidad FLACSO].

Presidencia de la República de Colombia. (4 de septiembre de 1965). Por el cual se hacen unas reformas al Código Sustantivo del Trabajo. [Decreto 2351 de 1965]. DO: 31754.

CUADERNOS DE TRABAJO

N.º 1	Enfoques institucionales sobre sistemas pensionales: algunas reflexiones para el actual debate en Colombia
N.º 2	Efectos ocupacionales de una reforma laboral en Colombia
N.º 3	La calidad del empleo en Colombia
N.º 4	Políticas de mercado de trabajo en un país en crisis: el caso de Colombia. La administración Pastrana
N.º 5	Seguimiento a la Ley 789 de 2002, de reforma laboral. Año 2003
N.º 6	Mitos y realidades de la reforma laboral colombiana. La Ley 789 dos años después
N.º 7	El mercado laboral y la seguridad social en Colombia entre finales del siglo XX y principios del siglo XXI
N.º 8	Calidad del empleo: ¿Qué tan satisfechos están los colombianos con su trabajo?
N.º 9	El defensor en salud. Consideraciones para el diseño y desarrollo de una nueva institución
N.º 10	Los profesionales colombianos en el siglo XXI. ¿Más estudian, más ganan?
N.º 11	Encuestas de hogares para <i>dummies</i> : cómo interpretar la transición de las encuestas continuas a la gran encuesta integrada
N.º 12	Las cajas del subsidio familiar como operadores de política social
N.º 13	La realidad del empleo en la industria de los <i>call centers</i> en Colombia
N.º 14	¿Bajar los impuestos al trabajo genera empleo?: Ley 1607 de 2012 de reforma tributaria en Colombia
N.º 15	Ley 1607 de 2012 de reforma tributaria en Colombia: un análisis de equilibrio general computable
N.º 16	Participación de los adultos mayores en las economías de mercado y del hogar en Colombia
N.º 17	Impacto de los subsidios estatales sobre el mercado laboral en Colombia
N.º 18	Panorama de los migrantes venezolanos en Colombia 2014-2019
N.º 19	¿Qué propuso la Misión de Empleo? ¿Quién gana y quién pierde?
N.º 20	Coyuntura laboral y algunas reflexiones sobre el articulado de la propuesta de ley de reforma laboral según el Proyecto de Ley 166 de 2023

Ver números anteriores en el siguiente enlace: [Cuadernos de trabajo](#)



Editado por el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Externado de Colombia
en febrero de 2024

Se compuso en caracteres Akkurat Light Pro de 12 puntos
y se imprimió sobre Holmen Book Cream de 60 gramos
Bogotá (Colombia)

Post tenebras spero lucem