

La Reforma Laboral no garantiza la generación de empleo: prevalece el simplismo

José Fernando Gutiérrez Lenis

Resumen

En 1990 el país adopta un nuevo modelo económico y la economía colombiana sufre una serie de transformaciones que modificaron sustancialmente las diversas formas institucionales y su modo de regulación. El régimen salarial fue el más afectado con la desregulación que introdujo la nueva normativa laboral. En efecto, la Ley 50/90 permitió una amplia flexibilidad en el campo laboral donde aspectos como la subcontratación, la informalidad, la alta temporalidad y los acuerdos colectivos diferentes de la negociación colectiva priman en las relaciones laborales. El cambio en la legislación laboral consistía en adecuar la normativa a las exigencias del nuevo paradigma económico y, con ello, atraer la inversión y el empleo.

Hoy, más de diez años después de modificada la legislación laboral, el alto desempleo agobia al país y a millones de colombianos, el subempleo se encuentra por encima del 30% y la informalidad por el 60%. Para frenar y reducir esta tendencia, nuevamente se plantea la flexibilidad de la normativa laboral en medio de una aguda crisis interna en la demanda en la economía colombiana (bajo consumo). Por tal motivo, la efectividad de la medida es cuestionable como parte de una política generadora de empleo.

Las diversas propuestas de reforma laboral en el país han estado mediadas por el simplismo y la estrechez de visión, ya que la flexibilidad no implica precarización, pero las reformas han versado más sobre este segundo término, ya que lo que se busca con la flexibilidad es una reducción de los salarios y de la estabilidad en un contexto de desmonte progresivo de las pocas políticas de protección social existentes en el país.

Palabras clave: Empleo, desempleo, reforma laboral, flexibilidad, instituciones, regulación, normativa, política de generación de empleo, salarios, políticas de protección social.

Abstract

In 1990, the country adopted a new economical model and the Colombian economy suffered a series of transformations that substantially modified the diverse institutional forms and their mode of regulation. The salary regimen was the most effected with the deregulation that the new labor norm introduced. In effect, law 50/90 allowed a broad flexibility in the labor field where aspects such as subcontracting, informality, high temporality and the collective agreements, different from collective negotiations, prime first in labor relationships. The change in labor legislation was the adapting of the norm to the demands of the new economical paradigm and with it, attracting investment and employment.

Today, over ten years after modifying labor legislation, high unemployment overwhelms the country and millions of Colombians; subemployment is over 30% and informality is around 60%. In order to halt and reduce this tendency again, the flexibility of labor norm is expounded, amidst a sharp internal crisis in the demand in the Colombian economy (low consumption), therefore the effectiveness of such a measure is questionable as a part of an employment generating policy.

The diverse proposals of labor reforms in the country have been interceded by simplism and the narrowness of vision, since flexibility does not imply precariousness; but reforms have dealt more with this latter second term, since what is sought after with flexibility is a reduction of salaries and of stability in a context of progressive dismounting of the few social protection policies that exist in the country.

Introducción

La administración Uribe recibió un país caótico en todos sus aspectos. En materia económica el balance no pudo ser más desastroso: luego de un tratamiento ortodoxo que priorizó la reducción del déficit fiscal, vía aumento de impuestos y reducción del gasto, con políticas contraccionistas, la economía sufrió una fuerte recesión que afectó y mermó la capacidad de compra de los colombianos; adicionalmente. el compromiso pactado con el F.M.I para disminuir el desequilibrio fiscal profundizó la recesión.

A la grave situación laboral y del conjunto de la economía se le debe agregar la falta de credibilidad en sus instituciones, sus altos niveles de corrupción, el deterioro del orden público interno y la grave crisis humanitaria. Estos aspectos que tienen sumido al país en un caos y, por ende, generan un clamor general de la sociedad por resolver la profunda crisis económica, política y de gobernabilidad han sido aprovechados por los reformistas¹, incluidos los neoliberales, que con las promesas de asistencialismo y orden ven el momento adecuado para sus pretensiones y por la tanto tratan de introducir modificaciones a la normativa existente, con el fin de enfrentarlas crisis con leyes favorables a sus intereses donde la flexibilización laboral ocupa un lugar destacado:

“La adopción de importantes reformas ha estado precedida por períodos de deterioro de la situación económica; contracción de las tasas de inversión, tasas de crecimiento bajas, y decrecientes, grandes déficit fiscales, creciente inflación y una drástica contracción de las actividades de intermediación financiera. La literatura sobre la economía política de las reformas ha argüido que el hecho que las reformas se tomen en tiempos de crisis se debe a que las crisis hacen que la situación anterior a la reforma resulte tan costosa que los diferentes grupos en conflicto dentro de la sociedad se ponen de acuerdo más rápidamente acerca de la necesidad de las reformas. Debería esperarse por lo tanto que las reformas laborales formaran parte de la respuesta de la sociedad a las crisis, especialmente, si el aumento en el desempleo u otras señales de rigidez laboral son notorias durante la crisis”².

Para enfrentar la grave crisis laboral que padece el país, heredada por el gobierno anterior, la administración del Presidente Uribe se ha impuesto el reto que al final de su cuatrienio reducirá la cifra de desempleo a un 10%. Con el fin de lograr tal propósito, plantea aspectos como: destrabar el mercado laboral (a través de la nueva reforma laboral, ley 789 de 2002), fomentar las formas asociativas de trabajo para proyectos de generación de empleo, y aprovechar las zonas económicas especiales, entre otras propuestas³. Es decir, se parte de la presunción de la rigidez del mercado laboral como obstáculo para la generación de empleo; tesis enarbolada desde la ley 50 y en especial desde el gobierno anterior.

El debate sobre la flexibilización laboral: Domina el simplismo

Es necesario aclarar que una postura sensata sobre la flexibilidad laboral no debería centrarse en posiciones dogmáticas en favor o en contra de la misma. En efecto, la realidad es que el mundo

postindustrial de hoy es un mundo de flexibilidad en procesos y productos y, así mismo, también de los factores, incluyendo el laboral⁴. Pero en el país un debate serio sobre la flexibilización ha brillado por su ausencia; por el contrario la validez de las propuestas flexibilizadoras no se ha soportado con un análisis técnico, sino por argumentos simples por parte de proponentes y defensores, que señalan la rigidez del mercado laboral como obstáculo en la generación de empleo.

Además, quienes se inclinan por su defensa ciega y hasta simplista en extremo, la presentan como algo positivo y necesario en épocas de grandes cambios, tal como se califica actualmente. Los neoliberales defensores de la desregulación laboral desconocen que no necesariamente los términos flexibilidad y precarización son equivalentes, pero infortunadamente, desde la reforma laboral de 1990, la flexibilización se ha asociado más con la precarización, ya que lo que se busca es una reducción de los salarios y de la estabilidad en un contexto de desmonte progresivo de las pocas políticas de protección social existentes en el país⁵.

Lo cierto es que durante la última década, la llamada “flexibilidad laboral” se ha centrado en la disminución de la fuerza de trabajo en función de las necesidades de la producción (ajustes de personal) y en una presión de los salarios a la baja, en relación con la productividad de cada trabajador.

La flexibilidad del trabajo se ha traducido en modificaciones y violaciones a los contratos colectivos de trabajo, salarios deprimidos, inestabilidad laboral (pago por hora y a destajo o por «productividad»), precarización de las condiciones de trabajo, intensificación de la jornada laboral, movilidad del empleo y polivalencia del trabajador, entre otras medidas.

Pero lo más grave es que la base de la recuperación de muchas empresas en el país se sustenta en aumentos de la productividad del trabajo, en proporción directa con límites a la baja de los sueldos y salarios de los trabajadores y el uso intensivo de la fuerza de trabajo relacionado con nuevas formas de organización del trabajo, hoy denominadas «flexibilidad laboral».

El Neoliberalismo y su concepción errónea del mercado de trabajo

El argumento de la rigidez laboral como causante del desempleo es catalogado como el retoque o “maquillaje de viejas doctrinas económicas⁶”. En la teoría neoclásica el mercado de trabajo funciona como los otros mercados, el desempleo sólo puede producirse por un salario real demasiado elevado; por lo tanto si existe un desajuste entre oferta y demanda, si todos los trabajadores no encuentran empleo se debe a que los salarios son muy elevados. Entonces, disminuyendo los salarios, se reduce el costo marginal del trabajo; la empresa busca contratar trabajadores en tanto que el costo marginal del trabajo es igual a la productividad marginal del trabajo; por lo tanto, la reducción del costo de trabajo se traduce en un crecimiento de las ofertas de trabajo.

El soporte teórico del neoliberalismo es la teoría en mención; por lo tanto, el ideario neoliberal tergiversa algunos elementos de dicha teoría para lograr sus propósitos. En materia laboral, el neoliberalismo se apropia del principal fundamento teórico de la flexibilidad y, especialmente,

de su variante extrema: la desregulación. El recetario neoliberal en lo laboral es muy preciso: individualización de las relaciones laborales, hasta el límite de lo políticamente posible.

Para alcanzar ese objetivo postula, por una parte, la no intervención del Estado en las relaciones individuales de trabajo, de forma tal que cada trabajador negocie libre e individualmente con el empleador la venta de su fuerza de trabajo. Esta propuesta supone la anulación de la legislación del trabajo y su sustitución por el Derecho civil. Para que la individualización de las relaciones laborales fuera completa, sería necesario, además, evitar la acción sindical, la autonomía y la autotutela colectivas.

Este último aspecto, las intervenciones sindicales, es considerado por la teoría neoclásica como rigideces existentes (intervención de sindicatos, convenciones colectivas) que afectan los salarios reales y éstos se alejan del equilibrio, generando desempleo y subempleo. Por esta razón los gremios, empresarios y la academia de este corte de pensamiento exigen eliminar las prerrogativas de los mismos (sindicatos).

Si por un lado los neoliberales buscan la mínima intervención del Estado en la economía, en particular la intervención en las relaciones individuales de trabajo; por otro lado, buscan instaurar la intervención restrictiva del Estado en lo que concierne a las relaciones colectivas de trabajo. Es decir, aspiran a que la legislación proscribiera –o limitara al máximo– la acción sindical, la negociación colectiva y el derecho de huelga.

¿Por qué? Porque para los neoliberales, la acción sindical, la negociación colectiva y la huelga son prácticas monopólicas a través de las cuales los trabajadores tratan de elevar artificialmente el precio de la mercadería que venden –su trabajo– “ensuciando” el libre juego de la oferta y la demanda entre cada trabajador y cada empleador.

Los cuestionamientos económicos a la protección laboral no son nuevos, ya que no difieren los argumentos actuales, que en este terreno se esgrimen a favor de la flexibilización, con los que se dieron en casi todo el mundo con ocasión de la adopción de las primeras leyes laborales, como las de limitación de la jornada, por sólo citar un caso. Por lo tanto, es necesario recordar que muchos derechos” de los trabajadores y muy especialmente los de sindicalización, negociación colectiva y huelga son, sin lugar a dudas, derechos humanos reconocidos en los grandes Pactos y Declaraciones universales y regionales, en casi todas las Constituciones y en varias normas internacionales del trabajo. Y que la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) postula que «el trabajo no es una mercancía».

En efecto, los neoliberales asumen el postulado erróneo de considerar el mercado de trabajo como un mercado igual a los otros. Por lo tanto, la oferta y la demanda equilibrarán los desajustes que se presenten, y ven en la desregulación laboral la herramienta más indicada para corregir los desajustes que se presenten.

La relación de trabajo, en esta concepción, aparece privada de conflictos y perfectamente armoniosa; por lo tanto, el trabajador en ningún momento elige entre el trabajo o el hambre sino entre

el ocio y el trabajo; el trabajador no recibe como contraprestación un salario que le permite vivir con dignidad o que lo condena a condiciones de esclavitud: recibe lo que es objetivo, lo que coincide con su productividad. En consecuencia, el salario se transforma en una valuación neutral de su mayor o menor eficiencia individual. En estos mismos términos, si un desocupado no consigue trabajo es porque pretende un salario mayor a su productividad, o lo que es lo mismo, el desocupado permanece en esa condición porque valora más el ocio que el trabajo; si sus preferencias fueran contrarias adecuaría sus pretensiones a los requerimientos del mercado y obtendría su contrato⁷.

Enfrentamiento entre privilegiados (empleados) y desempleados

El neoliberalismo, a través de sus recetarios económicos, ha demostrado ser un completo fracaso. Los países que han aplicado sus recomendaciones, como el nuestro, hoy presentan un profundo atraso económico, social y un retroceso en los principales indicadores de calidad de vida. Pero si algo ha logrado la ideología neoliberal es un gran triunfo, ya que no ha encontrado políticas económicas alternativas que la reemplacen y algunos de sus postulados distorsionadores, además de ser tomados como verdad incuestionable, han permeado en amplios sectores de la sociedad.

Uno de estos principios que el neoliberalismo ha logrado posicionar y hasta convencer a amplios sectores de la opinión, es el de responsabilizar a las regulaciones legales que protegen la estabilidad en el empleo como las causantes del desempleo. En efecto, para la ideología en mención dichas conquistas laborales y sociales no suponen victorias generales que beneficien a toda la población económicamente activa, sino sólo a aquellos que ya tienen empleo, perjudicando en cambio a los nuevos oferentes que aún no lo han obtenido, porque al aumentar artificialmente el precio del factor, hace que las expectativas de rentabilidad de las inversiones disminuyan, al aumentar los riesgos legales de la contratación.

Por tanto, los sindicatos, la legislación laboral y su fuero especial serían los responsables del escuálido ritmo de la economía en su conjunto; así, y en forma sutil, trasladan la causa del conflicto entre clases –que no es otra que la pugna distributiva entre el trabajo asalariado y el beneficio empresario– al corazón mismo de la clase trabajadora, en la medida que alientan una franca confrontación entre los que tienen trabajo y los que no lo tienen, porque los primeros serían los responsables de generar costos laborales artificialmente altos, que desalentarían en los empresarios la intención de nuevas contrataciones⁸. El país no ha sido ajeno a tal enfrentamiento suscitado por ideales proclives a la ortodoxia del mercado:

“...En el seminario que organizó el Banco de la República, se presentaron numerosas propuestas para enfrentar el explosivo problema del desempleo, todas con capacidad de producir resultados importantes en un plazo aceptable. (...)...los expositores del semanario insistieron en que es necesario adelantar una serie de reformas para eliminar algunas regulaciones y flexibilizar el código laboral con el objeto de reducir el alto costo del trabajo, hoy uno de los mayores obstáculos para la creación de empleo. Por esta razón, plantearon iniciativas como la eliminación (total o parcial) de los impuestos a la nómina, la extensión del salario integral, la ampliación de la jornada laboral,

la eliminación a los sobrecostos al trabajo dominical y la implantación de un salario mínimo para los jóvenes, las mayores víctimas del desempleo.

(...)...La adopción de estas medidas es, sin embargo difícil: enfrenta la oposición cerrada de los poderosos grupos que se verían afectados con las reformas, todos con la capacidad efectiva de bloquear las iniciativas de cambio. Entre ellos se cuentan las burocracias de las entidades afectadas, varios sindicatos públicos y algunas organizaciones que perderían recursos e influencia. Uno de los mayores problemas es que los grupos que perderían con las reformas tienen un exceso de representación en las llamadas mesas de concertación (el escenario creado por el gobierno para discutir los temas del empleo). En cambio los que ganarían (los millones de desempleados y subempleados) no tienen ninguna presencia en estos foros)⁹.

En agosto del 2001, el entonces Ministro de Hacienda, Juan Manuel Santos, propuso el pacto por la reactivación económica que entre otras medidas incluía una agresiva reforma laboral y se les pedía a los trabajadores que no se opusieran a dicha medida:

“Yo espero que las centrales obreras entiendan que la responsabilidad es muy grande con el país; no se les van a vulnerar los derechos a quienes hoy tienen trabajo; el compromiso no es sólo con los más de tres millones de desempleados, sino con los seis millones de subempleados. Y si uno calcula que hay tres personas dependiendo de ellos son 22 millones de colombianos; no creo que las centrales obreras se vayan a poner como una mula muerta en el camino para beneficiar a más de la mitad de la población pobre de Colombia¹⁰”.

En la propuesta del plan de reactivación se llegó más lejos, ya que se propuso que si los trabajadores no concertaban la reforma rápidamente, ésta se impusiera por decreto.

La confrontación entre empleados y desempleados, generada por los neoliberales, ha tenido un efecto real que es la obstaculización de la cohesión social y política de los trabajadores para la defensa de sus intereses, sin lugar a dudas, un gran triunfo de la ideología dominante.

El trabajo no es una mercancía

Ante esta errada percepción simplista en extremo del neoliberalismo, es menester aclarar que el “mercado laboral tiene características distintivas frente a otros mercados. Allí, se juegan no sólo variables económicas, sino variables de orden político y hasta psicológico. De hecho, la relación empleador-empleado no es una relación simétrica de oferta y demanda, y en ella están presentes no sólo los gustos, sino las preferencias en torno a valores como la confianza en sí mismo, la autoestima, la independencia y la realización personal¹¹”.

Autores como Keynes, Solow y Stiglitz critican y rechazan esta visión del mercado de trabajo realizada por la teoría clásica.

Keynes rechaza la presentación del mercado de trabajo que hacen los neoclásicos. Éste hace notar que a corto plazo la demanda de trabajo no se determina en función de los salarios, ya que

las necesidades de mano de obra de las empresas están ligadas con el nivel de producción que ellas desean realizar y éste está relacionado con el nivel de demanda por sus productos.

El profesor Robert Solow¹² hace un enorme aporte a la teoría tradicional del mercado de trabajo introduciendo una valiosa reflexión que rompe con las teorías tradicionales del mercado laboral y que pone en duda la validez de la visión tradicional.

Solow esgrime que existe una tradición dominante en la macroeconomía, en la cual, el mercado de trabajo es igual que los otros mercados, es decir que éste debe analizarse de la misma forma que se analizaría el mercado de un bien perecedero, utilizando el sistema tradicional de la oferta y la demanda.

“Entre los economistas no es en absoluto evidente que el trabajo como bien económico sea suficientemente diferente de las alcachofas o de los apartamentos de alquiler como para que requiera un tipo de análisis diferente. De hecho muchos economistas considerarán esta idea como simplemente descabellada”

Para Solow, el mercado de trabajo es totalmente diferente, ya que éste no puede entenderse sin tener en cuenta que los participantes, en ambos lados, tienen ideas claras de lo que es justo e injusto.

La razón para creer que las normas de equidad y justicia cumplen una función verdaderamente efectiva –y no meramente emotiva o simbólica– en el mercado de trabajo es que aparecen frecuente y destacadamente en la bibliografía sobre las relaciones empresariales y gestión de personal. Los manuales para la formación de personas encargadas de la gestión y de las negociaciones salariales enseñan a los que los utilizan que la equidad percibida, a lo largo del tiempo y para distintos tipos de puestos de trabajo y de empresas, son una característica indispensable de un buen sistema de relaciones laborales en la empresa. Sin esto se producirían bajas voluntarias, baja moral y como resultado de ello, baja productividad. Los responsables de las relaciones laborales de las empresas lo confirman y parece poco razonable suponer que estas afirmaciones no sean más que una fachada falaz para poder estafar continuamente”

El profesor Solow realiza un contundente aporte a la fría discusión teórica sobre el mercado de trabajo: “Una vez que uno admita que los salarios y el empleo están profundamente ligados a la condición social y a la autoestima está uno abandonando el tratamiento que se le da al mercado de trabajo en los libros de texto”.

Joseph Stiglitz, premio Nobel de Economía del año 2001, cuestiona el simplismo de la teoría económica estándar al afirmar:

“Una de las mayores “trampas” (algunos dirían “enfoques”) de la economía neoclásica es tratar el trabajo como cualquier otro factor de la producción. La producción se expresa como una función de los insumos (acero, maquinaria y trabajo). Las matemáticas consideran el trabajo

como una materia prima. Y el peligro es que, considerar al trabajo matemáticamente como una materia prima, induce a pensar en el mismo como una materia prima común, como el acero o el plástico. Pero el trabajo no es una materia prima como cualquier otra. El ambiente laboral no tiene ninguna importancia para el acero; no nos preocupa su bienestar, aunque seguramente tomaremos precauciones para que el ambiente no lo herrumbre ya que esto afectaría en forma adversa las características de su desempeño. El acero no necesita ser motivado para trabajar como un insumo. El acero hace lo que sea que se le «ordene». Pero una buena parte de las energías de gerencia miento se relaciona con motivar el trabajo¹³.

Sobre la complejidad del trabajo Stiglitz profundiza: “La distinción surge de la naturaleza humana del trabajo. Los individuos deciden, por ejemplo, sobre cuánto trabajar y con qué cuidado. Su comportamiento es afectado por su entorno, incluido los incentivos que se les ofrecen. En la teoría estándar, se contratan individuos para desempeñar cierto trabajo y se les paga si y sólo si lo completan. Hacer cumplir el contrato no cuesta nada en parte debido a la información acerca de si la tarea (que se especifica con minucia infinita) ha sido o no completada”.

Los anteriores aportes teóricos son de suma importancia, ya que éstos nos indican que el mal-entendido mercado de trabajo merece un tratamiento más complejo y profundo que el análisis simple (en extremo) de oferta y demanda. Stiglitz es enfático al afirmar que no se puede adivinar si existía o no una agenda política en las mentes de los que formularon y desarrollaron las teorías neoclásicas. Pero que “está claro que para algunos con un particular conjunto de intereses las teorías resultaron convenientes¹⁴”.

Este conjunto de intereses predomina en los neoliberales que santifican la lógica del mercado, la consideran sabia y creen que cada individuo, tratando de encontrar su propio beneficio, le hace el bien a los demás, ya que éste (el mercado) es ante todo un mecanismo de información para los agentes económicos sobre posibilidades y oportunidades de negocios y qué mejor negocio que los bajos salarios o, en el mejor de los casos, no tener obligaciones contractuales ni prestacionales; al fin y al cabo el mercado es un buen asignador de recursos. Tal es el razonamiento de nuestra dirigencia.

La Reforma Laboral de 1990

Hoy, después de doce años y ante la implantación de una nueva legislación laboral, es necesario realizar un balance para concluir que la flexibilización de la normativa laboral sólo redujo los costos de producción, vía reducción costo del llamado “factor de producción trabajo”. En efecto, cuando se discutía la necesidad de flexibilizar la legislación laboral, de adecuarla a las nuevas normas que exigía la globalización, se argumentó que la rigidez de las reglas laborales constituía un obstáculo, tanto para los nuevos inversionistas como para la generación de empleo. Por ese entonces (1990) la tasa de desempleo se encontraba en el 10.5% y la economía presentaba tasas de crecimiento superiores al 3% anual. La reforma laboral se realizó sin concertación con los trabajadores y con un alto costo social. La flexibilización de la normativa laboral era acorde con

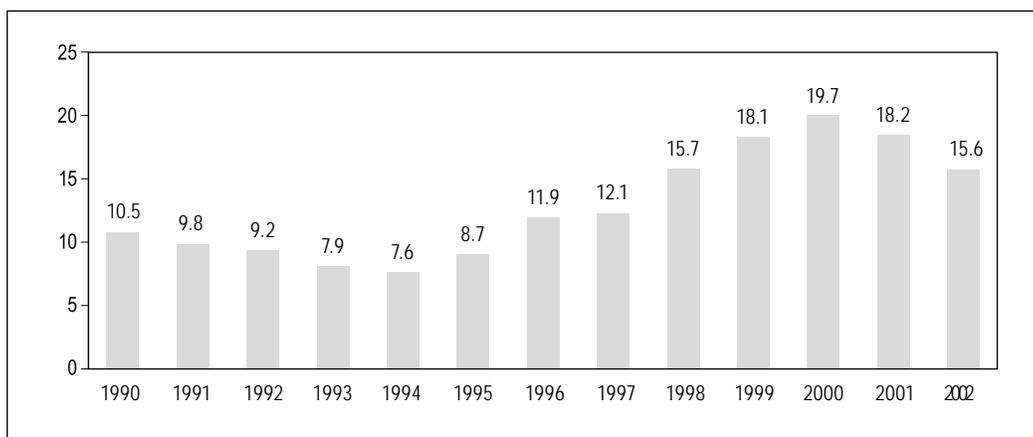
el paquete de ajuste introducido en la economía con la cual el país “modernizaba” su legislación para enfrentar el proceso aperturista.

EFFECTOS

La reforma aprobada en 1990, y que entró en vigencia en 1991, deslaboralizó la economía colombiana, ya que acentuó una serie de prácticas propias del dogmatismo del mercado. Ésta permitió un cambio radical en las políticas de contratación, pues a partir de ella, las empresas tienen la posibilidad de contratar trabajadores y trabajadoras a término fijo, desde dos meses hasta por tres años, y mantenerlos en esa situación de manera indefinida. A partir de ese momento, muchas empresas iniciaron un cambio profundo en las plantas de personal, sustituyendo personal antiguo con contrato a término indefinido, muchos de ellos sindicalizados, por personal temporal a un costo salarial y prestacional inferior al de los trabajadores antiguos y sin ninguna posibilidad de ejercer el derecho de asociación, ni de tener la posibilidad de negociar sus condiciones de trabajo. Además, con la reforma se acentuó el índice de temporalidad, ya que ha habido una mayor flexibilidad en la contratación directa de trabajadores temporales.

A dicha reforma se le ha concedido la virtud de haber permitido bajar las tasas de desempleo en el primer quinquenio de la década, tal como se puede apreciar en el gráfico No. 1, pero se debe aclarar que la disminución del desempleo no obedeció a una política deliberada para lograr tal propósito, sino que en el trienio 1992-1994 el país vivió una expansión sin precedentes de los agregados monetarios y el crédito que permitió una expansión del consumo a una tasa promedio anual del 11%, cuando el promedio histórico no sobrepasaba el 2%¹⁵. Fue en 1994 que la tasa de desempleo del país alcanzó su nivel más bajo situándose en un 7.6%, producto de las razones ya expuestas.

Gráfico No. 1.
Evolución del desempleo en el ámbito nacional



Fuente: DANE, ENH-ECH. Promedio anual para 7 áreas metropolitanas hasta el año 2000 y 13 áreas hasta el 2002

Flexibilizar para industrializar: la oportunidad perdida

Con la reforma se pretendía que la nueva normativa facilitara el paquete de medidas para desarrollar la competitividad de la industria nacional, pero no se pusieron en práctica medidas que reactivaran las exportaciones, sino, por el contrario, la apertura, que inicialmente buscaba ser bidireccional (es decir, que los sectores de baja productividad que se desplazaran por la producción extranjera se situarían en otros de alta productividad donde las ventajas comparativas fueran mejores) no ocurrió, ya que la apertura fue unidireccional, es decir fue más lo que se importó que lo que se exportó, generando una productividad cero en los sectores desplazados, es decir, de mayor desempleo.

Entonces, el alto costo social que implicó la flexibilización de la normativa laboral no se reflejó en mayor competitividad, es decir, se pagó un gran costo social y, sin embargo, la economía no repuntó sino que entró en una dinámica especulativa sin precedentes. Hoy más de diez años después el balance es desastroso. El fenómeno de la terciarización¹⁶ se profundizó en la apertura; además el impacto de la revaluación y las altas tasas de interés fue perverso para la economía y particularmente para la industria, pero la discusión se desvía y hoy, como hace más de diez años, se afirma que la industria y la economía no arrancan porque los costos laborales son muy altos y el mercado laboral es muy inflexible; hoy, como en 1990, hay quienes argumentan que el desempleo es una consecuencia de la “rigidez” de las normas laborales, buscando así ahondar todavía más en la precarización de las condiciones de contratación a través de reformas laborales como las que se han propuesto hasta ahora. Esto se explica en parte porque los economistas neoliberales, los mismos que impusieron el actual modelo económico que llevó a la economía al deplorable estado actual, no han podido superar el diagnóstico clásico, según el cual, el desempleo se origina en elevados salarios.

En marzo del año 2001 el Banco de la República montó un gran foro internacional sobre la materia y todos los participantes coincidieron en que la solución del desempleo estaba en la flexibilización laboral, reducción del salario mínimo y baja de la inflación. Eso es lo que se ha padecido en los últimos años; en este período el desempleo alcanzó las cifras más altas de la historia y el salario real ha caído ostensiblemente, cifras éstas que controvierten totalmente la validez de los planteamientos flexibilizadores.

Las iniciativas flexibilizadoras de la administración Pastrana

Las denominadas reformas estructurales de segunda generación encontraron total aceptación en la administración Pastrana; entre ellas, la exigencia de una nueva reforma laboral que flexibilizará más la legislación y permitiera, por ende, mayor facilidad en la contratación y despido fue una constante en el cuatrienio.

Aunque las pretensiones iniciales de la mencionada administración eran las de introducir una agresiva reforma laboral para supuestamente hacer atractiva la inversión y con ella atraer la generación de empleo, la misma no se realizó por diversos factores. Pero los propósitos flexibilizadores de la

reforma inicial de 1999 se han introducido en diversas leyes de manera aislada, como la Ley 590 del 10 de julio del 2000, conocida como la Ley Mipyme que entre otras disposiciones, estimula la creación de empresas con la reducción de los aportes parafiscales destinados al SENA, al ICBF y a las cajas de compensación familiar en los siguientes montos: setenta y cinco por ciento (75%) para el primer año de operación; cincuenta por ciento (50%) para el segundo año de operación, y veinticinco por ciento (25%) para el tercer año de operación. Adicionalmente, en el año 2001 se sancionó la ley que legaliza la creación de las zonas económicas especiales que entre otras permite una legislación flexible para dichas zonas con el fin de atraer la inversión.

La Reforma Laboral actual (Ley 789 de 2002)

Contrariando la evidencia de las cifras, nuevamente la historia se repite, ya que para enfrentar la grave crisis laboral que padece el país heredada por la pésima dirección de la economía durante el gobierno anterior, la administración del Presidente Uribe flexibilizó la normativa laboral (ley 789 del 27 de diciembre de 2002) con el fin de reducir costos e incentivar la generación de empleo por parte del sector privado

Las iniciativas flexibilizadoras encontraron gran respaldo en la tecnocracia del gobierno, los gremios, empresarios y gran parte de la dirigencia del país, que ven en la normativa laboral flexible una de las condiciones adecuadas para generar empleo y de esta manera tratar de disminuir los altos índices de desempleo que afectan al país. En efecto, el equipo económico que propuso y defendió las reformas a la economía, incluida la laboral, está conformado por las personalidades más selectas y afines a la corriente neoliberal, cuyo soporte ideológico es la teoría neoclásica que proclama los postulados de la ortodoxia del mercado, el mismo que es el responsable en gran parte del deterioro del aparato productivo y del retroceso económico y social que padece el país.

De manera reiterada, la validez de la medida nuevamente es reemplazada por argumentos de un gran simplismo que le dan un tratamiento erróneo al trabajo, al considerarlo como una mercancía que se puede ajustar a la ley de la oferta y la demanda:

“Expongamos el problema en otros términos. En los diferentes mercados que conforman un sistema económico es natural observar cómo en los períodos de crisis y de reducción de la demanda, los precios se ajustan hacia abajo para poder realizar o vender el bien ofrecido. Esa capacidad de ajuste de los precios hace viables y sostenibles a los mercados, al mismo tiempo que aumenta el bienestar de los oferentes y los demandantes. El mercado laboral no es la excepción. Sin embargo, las trabas que aún persisten en el país no han permitido que los salarios y en general los costos de contratación reflejen la verdadera situación del mercado de trabajo¹⁷”.

Además, se sigue insistiendo en la rigidez del mercado laboral como obstáculo en la generación de empleo.

“La evidencia empírica muestra que un factor importante en la explicación del desempleo estructural colombiano es la rigidez que aún caracteriza el mercado laboral. En efecto, aunque la

Ley 50 de 1990 avanzó en cuanto a lograr cierto grado de modernización en ese mercado para adaptarlo a los retos de la competitividad internacional. Todavía persisten factores de inflexibilidad y perduran altos costos debido, principalmente, al aumento en las cotizaciones a la seguridad social implementados en la Ley 100 de 1993¹⁸⁹.

La reforma laboral de 2002 (ley 789 del 27 de diciembre) busca, según el gobierno y sus defensores, modificar algunas instituciones rígidas establecidas en el Derecho Individual del Trabajo Colombiano, para poder facilitar la creación de nuevos empleos y nuevas fuentes de trabajo; al mismo tiempo consagra unas nuevas instituciones de protección social para los jóvenes, viejos, incapacitados, presos y jefes de hogar, conviviendo, además, con una nueva regulación de las Cajas de Compensación Familiar, la posibilidad de otorgar una mejor calidad de vida a las personas de más bajos recursos y aún a aquellos que se encuentran desempleados¹⁹⁰.

El contenido

La reforma laboral consta de siete capítulos:

- El primer capítulo. Sistema de protección social

Se puede decir que es el aspecto más novedoso de la reforma y se define como: El conjunto de Políticas públicas orientadas a aminorar la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Existen tres grandes frentes: la salud, la pensión y el trabajo.

De igual manera, destaca la creación de un Fondo de Protección para financiar proyectos sociales que definirá el Gobierno Nacional como prioritarios. El Fondo de Protección Social es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo, o a la entidad que haga sus veces.

El Fondo de Protección Social tendrá las siguientes fuentes de financiación: aportes que se asignen del Presupuesto Nacional, recursos de las entidades territoriales para planes, programas y proyectos de protección social y donaciones.

Comentarios

La profunda exclusión social que caracteriza a Colombia valida la iniciativa de la creación del sistema de protección social, ya que el país se encuentra en un nivel equiparable a la de hace 20 años en muchos aspectos del ámbito económico y social²⁰. Según el estudio de la Contraloría General de la República²¹ en Colombia más del 60% de la población es pobre, con más de 11 millones de colombianos bajo la línea de indigencia, es decir, esta población no dispone de un ingreso de un dólar diario para garantizar unas condiciones vitales mínimas de alimentación y nutrición. Además el 80% de la población rural es pobre y cerca del 60% es indigente. A parte de

la alta pobreza e indigencia se le debe agregar que más del 60% de la población económicamente activa se encuentra en la economía informal. En estas circunstancias, la sociedad colombiana está desperdiciando una altísima proporción de su capital humano, físico y medioambiental para generar riqueza colectiva como una de las condiciones necesarias para avanzar en la inclusión social. Una sociedad que no construye un proyecto colectivo y una riqueza social, evidentemente no logra garantizar unos estándares razonables de bienestar para la gran mayoría de la población.

A la profunda crisis social que padece el país se le debe agregar la grave crisis fiscal y el consecuente ajuste a las finanzas públicas que limita cualquier margen de maniobra en aras de buscar una política social progresista. En efecto, si se quisiera que los más de 11 millones de habitantes en condiciones de indigencia fueran pobres pero no indigentes, es decir que sólo tuvieran alimentación para satisfacer los mínimos vitales, ello le costaría a la sociedad cerca del 2.3% del PIB. Hoy el Estado colombiano le dedica recursos al problema de la alimentación por un monto inferior a 0.7% del PIB, a pesar de la gravedad del problema; con la agravante que, de esos 11 millones, cuatro son niños menores de 15 años²².

Si se buscara fortalecer la educación para educar debidamente, tal como lo plantea la Constitución de 1991, a los tres millones de niños y jóvenes en edad escolar que no acuden actualmente a las aulas, el Estado debería dedicar recursos del orden del 1.4% PIB. De igual manera, si se pretendiese brindar salud básica a la población que no tiene acceso a ella, cerca del 40%, habría que destinarse un 1.3% del PIB.

Lo anterior significa que para tratar de avanzar hacia un sistema de protección integral social que fuese progresivo, solidario, equitativo y eficaz, se requeriría de una contribución de todos los miembros de la sociedad, en particular con aquellos miembros de mayores ingresos, con el incremento de los recursos públicos, la eliminación de privilegios socialmente injustificados y a favor de unos pocos. Además, el proceso de ajuste a las finanzas públicas no debe ceñirse a un recetario inevitable, sino que debería responder a una decisión democrática sobre cuáles son los intereses y propósitos que han de prevalecer en el ajuste²³.

En suma, el país, requiere un sistema de protección social integral, pero los recursos no están del todo claros, ya que, como está planteado, es impreciso en su financiación; además, la prioridad del equipo económico es austeridad, ajuste y garantizar pago de deuda, no políticas redistributivas.

- Capítulo II. Régimen de subsidio al empleo

Entre otros aspectos, dicho régimen contempla subsidios que serán de 100 mil pesos mensuales, dirigido a las pequeñas y medianas empresas que generen puestos de trabajo a jefes cabeza de hogar desempleados. Tendrán prioridad en la asignación de los recursos las zonas rurales, en especial aquellas que presentan problemas de desplazamiento y conflicto armado.

Se espera que, a través de este fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa, favorecer anualmente a 220 mil jefes de hogar desempleados, que tendrán la oportunidad de vincularse al

mercado laboral. Estos subsidios de empleo se financiarán plenamente con recursos del presupuesto nacional, con créditos externos y con transferencias de la Nación a los departamentos.

Comentarios

Hay varios aspectos clave por los cuales se cuestiona la viabilidad de la propuesta. A escala macroeconómica se sabe que las pequeñas y medianas empresas han sido las más golpeadas tanto con el proceso aperturista, como con la prolongada recesión que ha terminado de minar la existencia de muchas de estas unidades productivas.

Es bien sabido que las políticas contraccionistas llevadas a cabo por el Banco de la República y profundizadas en 1998 y 1999 donde la tasa de interés alcanzó niveles superiores al 60% ocasionó la destrucción de miles de estas empresas; además la insolvencia financiera precipitó la caída de su actividad productiva.

A lo largo de la década las PYME han sido las más golpeadas con las políticas económicas y las medidas implantadas por los últimos gobiernos, incluyendo el actual. La reforma tributaria aprobada en diciembre afecta considerablemente a este sector de la economía, pues ellas dependen de un mercado muy frágil, ya que no son dominantes ni tienen segmentos o nichos de mercado asegurados, es decir, se resienten de manera inmediata con los tributos y la baja demanda que prima en la economía.

Actualmente hay un temor general porque se espera que el emisor continúe subiendo las tasas de interés para frenar el desborde de la inflación. Las PYME, en particular, dependen del crédito del sistema financiero, y un incremento en la tasa de interés encarece el crédito que sería un golpe contundente a la supervivencia de muchas de estas pequeñas y medianas empresas.

El sistema financiero colombiano es rentístico y excluyente con el crédito, y sólo está al servicio de aquellos que prácticamente no necesiten dinero, es decir, de aquellas personal naturales o jurídicas que demuestren capacidad de pago "(.)... Los 2.000 mayores deudores participan con más del 75% del crédito comercial otorgado por el sistema financiero comercial. Esto quiere decir que a pesar de haber más de un millón de empresas informales, más de 12.000 establecimientos manufactureros formales e innumerables establecimientos comerciales, solamente 2.000 personas naturales y jurídicas tienen acceso a la gran mayoría del crédito comercial²⁴".

El empleo lo genera la inversión y el régimen de subsidios al empleo no integra los aspectos que hemos mencionado, ya que es menester mantener unas tasas de interés bajas, favorecer y hacer accesible el crédito para las PYME, garantizarles mercado a las mismas, entre otros aspectos. Con las últimas medidas impuestas y anunciadas, no es de extrañar que las PYME se vean obligadas a solicitar créditos para pagar impuestos y después cerrar por imposibilidad de pago al sistema financiero, un círculo vicioso de más de cuatro años.

Otro aspecto a tener en cuenta son los resultados del referéndum, en especial en materia económica, ya que se ha amenazado que, de no pasar los articulados en este tema, la economía se verá

abocada a mayores impuestos, mayor ajuste, mayor recorte del gasto público y menor inversión; por lo tanto los \$100.000 no pueden servir de mucho como incentivo, ante semejante pronóstico por parte del equipo económico del gobierno.

- Capítulo III. Régimen de protección al desempleado.

Subsidio al desempleo: Contempla un subsidio equivalente a un salario y medio mínimo legal mensual, el cual se dividirá y otorgará en seis cuotas mensuales iguales, que se podrán hacer efectivas a través de aportes al sistema de salud, y/o bonos alimenticios y/o educación, según la elección que haga el beneficiario, por seis meses para las mujeres cabeza de hogar desempleadas y con hijos menores de 18 años, para brindarle a este sector de la población un ingreso familiar estable.

La norma contempla, además, un programa de subsidios en especie mediante capacitación, salud y turismo social a través de las Cajas de Compensación, el SENA y otras entidades, dirigido a los desempleados.

Comentarios

Es bien cierto que los países desarrollados con mayor nivel de ayudas a los desempleados tienen unas tasas de este flagelo más bajas. En esos mismos países las exigencias para otorgar subsidios no son sencillas, además que su situación económica es diametralmente opuesta a la nuestra, en particular con lo que tiene que ver en materia fiscal y sometimiento al FMI.

El Gobierno Nacional reglamentará los requisitos de selección y el número de beneficiarios, monto y duración del subsidio, como las condiciones que deben tenerse para acceder y conservar el derecho al subsidio, teniendo en cuenta los recursos presupuestales disponibles, entre otros aspectos. Sin lugar a dudas, estos requisitos serán exigentes para convertirse en un filtro, ya que resulta imposible financieramente que dicho subsidio abarque a los más 3.117.000 desempleados, o a la mitad según las cifras del DAÑE para las trece principales ciudades.

El subsidio de desempleo en los países desarrollados hace parte del paquete de protección social que ofrece la naturaleza del Estado de Bienestar de dichas naciones, cuyo fin radica en impedir que alguien llegue a un estado de existencia que se podría calificar de vergonzoso en la sociedad moderna²⁵. Además, el deseo de tener un Estado de Bienestar floreciente o algunas de sus políticas sociales puede conllevar problemas fiscales, y es bien sabido que en esta materia el país presenta un grave desajuste.

El alto número de desempleados en el país, las desesperanzadoras tendencias para que este flagelo disminuya, el manejo ortodoxo de la economía y el deterioro de las finanzas públicas, (más el compromiso por reducir su déficit fiscal al 2.5% para el 2003), hacen dudar de la efectividad de la medida, por ser consideradas ayudas temporales (asistencialistas) que no buscan insertar a los más afectados por el paro al empleo formal.

- Capítulo IV. Régimen especial de aportes para la promoción del empleo

La norma contempla la exclusión del pago de los correspondientes aportes al Régimen del Subsidio Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA– e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, a los empleadores que vinculen trabajadores adicionales a los que tenían en promedio en el año 2002, con las siguientes determinadas características:

Las empresas que contraten trabajadores de la población carcelaria o que hayan recobrado su libertad; personas con disminución de su capacidad laboral superior al 25%; reinsertados; personas entre los 16 y 25 años y trabajadores mayores de 50 años; jefes cabeza de hogar; estudiantes entre 16 y 25 años que trabajen 4 horas diarias o 24 semanales, sin que excedan la jornada diaria de 6 horas.

Dichas exenciones están supeditadas a condicionantes como que las empresas beneficiadas no tengan deudas pendientes frente a períodos anteriores por concepto de aportes parafiscales a pensiones, salud, riesgos profesionales, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje y Cajas de Compensación Familiar.

Comentarios

Desde hace mucho tiempo se venía exigiendo, por parte del sector privado, el desmonte de los aportes parafiscales por considerarlos generadores de extracostos laborales desestimulando, por ende, la generación de empleo.

Dicha medida, además de golpear los ingresos de las cajas de Compensación Familiar, el SENA y el ICBF, y, por ende, afectar sus servicios debilitando la prestación de los mismos, fortalece la tendencia de desmonte progresivo de aportes a estas entidades. Ya en el 2000 a través de la ley MIPYME se exoneró del pago de los mismos a la creación de nuevas empresas.

Se desconoce, adrede, la importancia social, el papel redistributivo, las oportunidades educativas y el apoyo familiar que cumplen estas entidades con el apoyo de los aportes parafiscales, en una sociedad tan excluyente como la nuestra.

Además, incentivar la generación de empleo a través de la eliminación de aportes parafiscales no representa un verdadero estímulo y tampoco lo garantiza, porque el problema actual es que no hay demanda; los empresarios no van a ampliar la producción o a modernizar sus equipos; los empresarios lo piensan antes de ampliar la nómina o buscar más crédito, debido al bajo consumo y al reducido mercado interno.

- Capítulo V. Régimen de organización y funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar.

Con la nueva reforma laboral, las Cajas de Compensación Familiar (CCF) además de realizar actividades relacionadas con sus servicios impulsarán las PYME, los planes de empleo, la ampliación

de cobertura y la atención de desempleados; además, las faculta para hacer alianzas para planes de seguridad social, asociarse e invertir en los regímenes de salud, pensiones y riesgos profesionales; igualmente, invertir en el sistema financiero a través de la creación de establecimientos de crédito y manejar importantes cifras destinadas a subsidios de vivienda social. Según la reforma, de esta forma, se les amplía su margen de acción y se les definen nuevas funciones. De igual manera se reducen los gastos de administración: 9% del 4% de los ingresos que reciben; a partir del 2004 serán máximo del 8%.

Comentarios

Antes de la reforma, la labor del sistema de compensación familiar que realizan las Cajas se destacaba por ser redistributivo, tanto en asignación monetaria, como en servicios de salud, recreación, educación y vivienda. Con la modificación en la legislación laboral, al tiempo que le reducen los ingresos a las Cajas en más del 17%, le agregan nuevas funciones, muchas de las cuales van en contravía de la filosofía del sistema de compensación, como aquellas nuevas funciones como asociarse e invertir en el sistema financiero a través de bancos, cooperativas, compañías de financiamiento comercial, que antes de un interés social, buscan oportunidades rentables.

Por lo tanto, no es de extrañar que a medida que pase el tiempo, con las nuevas tareas en el sistema de compensación se presente un cambio de vocación en la prestación de servicios, por aquellos de carácter financiero y especulativo. Es decir, los servicios sociales podrán sufrir un desplazamiento al sistema de precios donde su prestación ya no sea supeditada por un interés social sino rentable en detrimento de la calidad de vida de los afiliados y beneficiarios al sistema.

Otro punto que afecta considerablemente los recursos del sistema de compensación familiar, es que con el plan de estímulo para generar empleo, los empresarios que contraten trabajadores menores de 25 años y mayores de 50 no pagarán los aportes del 4 % a las CCF, un duro golpe a sus ingresos, más si tenemos en cuenta que en el año 2000 se sancionó la ley MIPYME como ya se mencionó.

• Capítulo VI. Actualización de la relación laboral y la relación de aprendizaje.

En este capítulo versan algunos de los artículos más controversia les de la reforma pues incluyen aspectos flexibilizadores y el impacto que tendrá la reforma sobre el Sena que, por un lado, sin lugar a dudas, tendrá un efecto negativo en los ingresos de los trabajadores, ya que abarata considerablemente los costos de contratación y despido, y por otro, representa la competencia abierta y desigual al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

En lo concerniente a la flexibilización, cabe mencionar:

La modificación al trabajo ordinario y trabajo nocturno, en el cual se alarga la jornada diurna hasta las 10 pm y, por tanto, se elimina el recargo correspondiente del 35%.

La disminución del valor del trabajo dominical y festivo, en el que anteriormente la sobrerremuneración era del 100%, ahora se baja al 75%.

Se disminuyen las tablas de indemnización así:

Para trabajadores que devenguen un salario inferior a 10 salarios mínimos legales, 30 días si tuviere un año (la ley anterior establecía 45 días), y 20 días adicionales por cada año de servicio sobre los 30 iniciales. (La ley 50/90 fijaba una tabla diferencial: entre 1 y 5 años: 15 adicionales sobre los 45 iniciales; entre 5 y 10, 20 adicionales; más de 10, 40 días adicionales sobre los 45 iniciales).

Para trabajadores de más de 10 SML, 20 días por el primer año y 15 adicionales sobre el primero por cada año de antigüedad.

Indemnización por falta de pago. La reforma limita el tope a dichos pagos hasta por 24 meses, independiente de la duración que pueda tener la demanda del trabajador. Recordemos que la ley anterior obligaba al pago de todos los salarios y pagos debidos, independiente del tiempo transcurrido después del despido del trabajador, siempre que la demanda interpuesta por éste se hiciera dentro del término de los 3 años posteriores al despido.

- Actualización de la relación de aprendizaje

La ley 789 define el contrato de aprendizaje como la “forma especial dentro del Derecho Laboral, mediante la cual una persona natural desarrolla formación teórico-práctica en una entidad autorizada, a cambio de que una empresa patrocinadora proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa requerida en el oficio, actividad u ocupación y esto le implique desempeñarse dentro del manejo administrativo, operativo comercial o financiero propios del giro ordinario de las actividades de la empresa, por cualquier tiempo determinado no superior a dos (2) años, y por esto reciba un apoyo de sostenimiento mensual, el cual en ningún caso constituye salario”.

En este aspecto la reforma contempla aspectos como:

Durante toda la vigencia de la relación, el aprendiz recibirá de la empresa un apoyo de sostenimiento mensual que sea como mínimo, en la fase lectiva, el equivalente al 50% de un (1) salario mínimo mensual vigente.

El apoyo del sostenimiento durante la fase práctica será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) de un salario mínimo mensual legal vigente.

El apoyo de sostenimiento durante la fase práctica será diferente cuando la tasa de desempleo nacional sea menor del diez por ciento (10%) caso en el cual será equivalente al cien por cien (100%) de un salario mínimo legal vigente.

En ningún caso el apoyo de sostenimiento mensual podrá ser regulado a través de convenios o contratos colectivos o fallos arbitrales recaídos en una negociación colectiva.

Si el aprendiz es estudiante universitario, el apoyo de sostenimiento mensual no podrá ser inferior al equivalente a un salario mínimo legal vigente.

El contrato de aprendizaje podrá versar sobre ocupaciones semi-calificadas que no requieran título, o calificadas que requieran título de formación técnica no formal, técnicos profesionales o tecnológicos, de instituciones de educación, reconocidas por el Estado y trabajadores aprendices del SENA.

El contrato de aprendizaje podrá versar sobre estudiantes universitarios para los casos en que el aprendiz cumpla con actividades de 24 horas semanales en la empresa y al mismo tiempo cumpla con el desarrollo del plan de estudios de su carrera profesional, o que curse el semestre de práctica. En todo caso la actividad del aprendiz deberá guardar relación con su formación académica.

Comentarios sobre la flexibilidad

Aunque a lo largo de este escrito se ha cuestionado la flexibilidad, no sobra decir sobre estos artículos, que por esta vía (bajos costos unitarios de mano de obra) se logren unos salarios bajos y el país aproveche su supuesta "competitividad", pero con estas medidas difícilmente logrará alcanzar el estatus de modelo industrial atractivo, ya que una economía en vías de perfeccionamiento es aquella que puede competir con éxito en sectores completamente nuevos y refinados.

Si se busca un aumento de las exportaciones debido a los bajos salarios o a una moneda débil, que son los mecanismos a los cuales recurre nuestra economía, al mismo tiempo que la nación importa bienes más perfeccionados, que sus empresas no puede fabricar con suficiente productividad para competir con otros países, se puede lograr que la balanza comercial se equilibre o presente un superávit, pero sin lugar a dudas disminuye considerablemente el nivel de vida de la nación.

En suma, la búsqueda de la competitividad en forma de superávit comercial, vía moneda débil o bajos costos unitarios de mano de obra, está plagada de trampas y peligros²⁶.

Comentarios sobre contrato de aprendizaje

La queja constante de los empresarios sobre la insuficiencia del SENA en la formación impartida, ya que no era acorde con las necesidades del mercado, prácticamente tuvo oídos en la nueva reforma, ya que ésta, en la práctica, permite la competencia abierta, además de desigual, de otras instituciones "educativas o especializadas reconocidas por el Estado". Esta apertura en el contrato de aprendizaje formalizará las instituciones de carácter privado que ofrecen estos servicios y que lo ampliarán de acuerdo a lo que demande el mercado y los requerimientos de los empresarios.

La pérdida en la exclusividad del contrato de aprendizaje puede significar la justificación perfecta para reducir gradualmente o eliminar los aportes del 2% sobre la nómina que deben aportar

los empresarios, lo que conduciría a la desaparición de la entidad o a una reducción sustancial convirtiéndose en una entidad pequeña adscrita a cualquier ministerio o ente descentralizado.

La clamada y muy exigida eliminación de los aportes parafiscales poco a poco se va haciendo realidad a través de los diversos artículos de la reforma que modifican las normas de juego de las entidades que se nutren de los aportes en mención, y que para mantenerse en escena se verán obligadas a renunciar a algunos de sus servicios y a la privatización de otros.

- Capítulo VII. Protección de aportes y otras disposiciones.

Cesantías oficiales

Los servidores públicos de la Rama Ejecutiva del orden nacional podrán cotizar sus cesantías en el Fondo Nacional del Ahorro o en cualquier fondo privado. Esta norma será de obligatorio cumplimiento para los nuevos servidores públicos que sean contratos con posterioridad a la vigencia de la Ley. Para los actuales funcionarios será voluntario.

Jornada laboral flexible

Consiste en un acuerdo al que deben llegar empleadores y trabajadores para generar más empleos a través de dos turnos, sin que se superen las 48 horas semanales de trabajo.

El empleador y el trabajador podrán acordar temporal o indefinidamente la organización de turnos de trabajo sucesivos, que permitan que la empresa continúe operando todos los días de la semana, siempre y cuando el respectivo turno no exceda de seis horas al día y 36 a la semana.

El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de 48 horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en un máximo de seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo.

Unidad de empresa

Se entenderá por empresa la unidad de producción de bienes o de servicios constituida para realizar una actividad económica con fines de lucro. Las unidades de producción o las personas jurídicas vinculadas económicamente a una misma persona natural o jurídica conservarán su independencia para efectos laborales y prestacionales, sin que entre ellas se desprenda una unidad de negocio o de empresa en ningún caso, así comercialmente conformen un grupo empresarial.

Comentarios

Aunque la reforma se vendió a la opinión pública como la modernización de las relaciones laborales y con ello el beneficio a los trabajadores actuales y futuros, es cierto que el grueso contenido de la misma se destaca por un sesgo en contra de los trabajadores.

Esta reforma busca aumentar la eficiencia económica a través de medidas inestables y represivas que crean mayor precariedad, inseguridad laboral y fomentan las desigualdades sociales.

La flexibilización en un ambiente económico .recesivo

La flexibilidad, per se, no genera empleo. Esta medida se ha cuestionado porque se ha aplicado en el momento menos indicado debido al lamentable estado de la economía, pero es menester recordar la cita inicial sobre la aplicación de reformas en tiempos de crisis.

La medida de la reforma laboral en la actual crisis de la demanda en la economía colombiana hace dudar de la efectividad de la misma como parte de una política generadora de empleo, debido a que la desaceleración económica actual merece un análisis más amplio y por lo tanto un tratamiento diferente del que se ha propuesto, ya que la crisis no se soluciona reduciendo los ingresos de los aún ocupados. Keynes hace notar que a corto plazo la demanda de trabajo no se determina en función de los salarios, ya que las necesidades de mano de obra de las empresas están ligadas con el nivel de producción que ellas desean realizar y éste está relacionado con el nivel de demanda por sus productos.

Se teme que en la actual situación, la reforma laboral sea una medida de corte recesivo, ya que es contradictorio que mientras las cifras económicas evidencian la contracción de la demanda, se busque frenar dicha contracción incrementando la capacidad de compra por vía de la disminución del salario real.

Efectivamente, las diversas encuestas de opinión catalogan como el principal problema de la economía el de baja demanda. De acuerdo con los resultados de la Encuesta de Opinión Industrial Conjunta (EOIC)²⁷, que la ANDI realiza con ACICAM, ACOPI, ACOPLASTICOS, ANDIGRAF, ANFALIT, CAMACOL, FEDECURTIDORES e ICPC, los principales problemas que afectaron el normal desarrollo de los negocios, en los primeros nueve meses del 2002, son: baja demanda, bajos márgenes de rentabilidad, problemas de orden público, escasez de capital de trabajo, costo y suministro de materias primas e inestabilidad en el tipo de cambio.

En la misma encuesta, también se les preguntó a los empresarios sobre las perspectivas de empleo en la industria para el próximo año, y la mayoría de los encuestados no tiene en sus presupuestos el incremento en la planta de personal. Solamente, las empresas que pertenecen a sectores favorecidos con el nuevo ATPA presentarán una dinámica mayor. Es el caso de las cadenas de textiles-confecciones y cuero-calzado donde se tienen previstos aumentos en el empleo de 5.8% y 2.8%, respectivamente.

En el informe mensual de Fedesarrollo sobre la tendencia económica, las perspectivas de empleo son inciertas, de acuerdo con los resultados de la Encuesta de Consumo de los Hogares y de la Encuesta de Opinión Empresarial. Los resultados arrojados por la primera encuesta concluyen que “hay pocas expectativas de creación de nuevos empleos en el corto plazo, a pesar de la reforma

hecha por el gobierno al mercado laboral²⁸". Por su parte, en la Encuesta de Opinión Empresarial tanto la industria como el comercio han tenido leves mejorías en su producción, pero no en su situación económica en general.

Los resultados de la encuesta del Banco de la República a través de "Reportes del Emisor²⁹" que contienen las expectativas de más de 175 personas de diversos sectores de la economía y la sociedad, son poco alentadores en materia de empleo, ya que la mayoría de los encuestados mantendrán inalteradas sus plantas de personal aún con la reforma: "En cuanto a la evolución del empleo, el 66,3% de los encuestados manifestó que entre enero y marzo de 2003 su empresa mantendrá inalterado el número de trabajadores, el 15,0% lo incrementará y el 13,8% lo reducirá. Para un período más lejano, abril-septiembre de 2003, los resultados de empleo tienden hacia la estabilidad de la planta de personal, ya que el 70,0% de los encuestados opinó que no modificará el número de trabajadores, mientras que el 11,3% espera aumentarlo y el 12,5% disminuirlo".

Además, en determinados sectores que obtuvieron crecimientos en producción y ventas, no sucedió lo mismo en empleos, es decir, se presenta una mayor productividad laboral con reducción de personal. Esto lo confirma el DANE en el comunicado de prensa, sobre la evolución de la industria en noviembre de 2002: "Entre enero y noviembre de 2002, mientras la producción y las ventas industriales acumularon crecimientos de 0,54% y 1,75%, respectivamente, el empleo descendió 4,44%³⁰".

La reforma laboral que se clamó continuamente por parte del sector privado y la tecnocracia para facilitar la generación de empleo, después de ser aprobada, los mismos que la exigieron no garantizan su efectividad para combatir el desempleo, ya que supeditan la reducción del desempleo al crecimiento económico y a unas condiciones estables tanto macro-económicas como políticas en el país.

La cifra de crecimiento de la economía para el 2002 se estima que será cercana al 1.6% debido en buena parte al débil comportamiento de la demanda interna y al ajuste fiscal. Para el 2003, las perspectivas no son halagadoras, ya que se espera un crecimiento económico del 2.0%³¹ que debe ser jalonado por el consumo y la inversión privada, debido a que el drástico ajuste fiscal afectará estas variables en lo público.

No es de extrañar que este mediocre comportamiento de la tasa de crecimiento sirva de excusa para no alcanzar las metas de generación de empleo, máxime cuando existe un fuerte compromiso por reducir el déficit fiscal y para lograrlo ya empezó con medidas como la reestructuración del Estado que significa el recorte de más de 40.000 personas en el sector público, la reestructuración de al menos 20 entidades del sector descentralizado, supeditando su permanencia a su viabilidad financiera. Además, la fuerte reforma tributaria que se aprobó en diciembre pasado golpea más la capacidad de consumo y desestimula la inversión de los colombianos al incrementar el gravamen de algunos productos que se encontraban en un 10% al 16%, como de algunos comestibles de la canasta básica que incluyeron en la base gravable con un 7%, con la agravante que todos los bienes excluidos o exentos serán sujetos a una tasa del 2% a partir del 2005.

Las reformas que se han aplicado tienen un efecto recesivo sobre la economía; de ahí que se desconfíe de los resultados de la flexibilidad para incrementar el empleo. Por otra parte, no se ha medido el impacto que pueda tener la flexibilidad en la productividad y la competitividad, como en la economía en su conjunto.

Flexibilidad y productividad

La productividad es el valor del producto generado por unidad de trabajo o de capital y depende tanto de la calidad y características de los productos (lo que determina el precio de venta) como de la eficiencia con que se producen³². Por lo tanto, aumentar la rotación de la mano de obra en el mercado de trabajo con la agilización del enganche y desenganche de trabajadores y trabajadoras en puestos precarios de mediana o baja calificación, conlleva el deterioro de la productividad laboral en la medida en que se dificulta el desarrollo de destrezas y habilidades y se interrumpe la acumulación de capital humano en el lugar de trabajo³³.

Con gran simplismo se insiste que debemos ser una nación competitiva para atraer la inversión extranjera vía menores costos laborales, pero el término “nación competitiva” no se debe relacionar con la prosperidad económica, ya que la principal meta económica de una nación es producir un alto y creciente nivel de vida para sus ciudadanos y la capacidad de conseguirlo depende no de la amorfa noción de “competitividad” sino la productividad con que se empleen los recursos de una nación (capital y trabajo).

La rotación laboral producto de la flexibilidad no permite el desarrollo de la productividad, lo que genera una relación inversa entre rotación laboral y productividad, y lo más grave es que no se consideren los efectos perversos de la reforma laboral sobre los costos laborales por la vía de efectos desfavorables sobre la productividad.

El incipiente desarrollo de la productividad como las medidas que avalan y refuerzan el proceso de precarización de las relaciones laborales tienen también efectos perversos sobre la competitividad. Pretender que ésta se sustenta en bajos salarios reales no se corresponde con un mercado internacional cada vez más exigente en términos de valor agregado intelectual a la producción. En los rangos de competitividad sobre la base de bajos salarios están los bienes perdedores en el comercio mundial; así que una política de bajos salarios y precarización de las relaciones laborales va en contravía de los propósitos de una inserción sostenida en la economía internacional.

Confrontación entre empleados y desempleados: se desvía la atención

La dirigencia del país no puede seguir desviando la atención de la conveniencia de la reforma para los desempleados, generando una disputa entre empleados y desempleados. El conflicto está realmente entre la política económica y social errada de los últimos gobiernos en Colombia y los derechos humanos sociales de los ciudadanos y ciudadanas. La baja demanda agregada, los

altos márgenes de intermediación financiera, las tasas de interés y la política fiscal al servicio del pago de la deuda pública son factores poderosamente adversos al empleo, y la responsabilidad es de quienes han tomado las decisiones de política y no de quienes tienen empleo³⁴.

Por tanto, antes que una reforma laboral es necesario acometer un conjunto de reformas en áreas críticas de la economía como el sector financiero. La reforma financiera orientada a la morigeración de los costos operacionales y de los márgenes de intermediación es algo sobre lo que se ha venido insistiendo desde hace tiempo, sin que las autoridades económicas tomen medidas al respecto a fin de disminuir sensiblemente el costo de uso del capital que pesa más sobre las decisiones de inversión que los costos laborales. Para que la reforma financiera sea sostenible es necesario un escenario de mayor competencia entre las fuentes de financiamiento y para ello se requiere el desarrollo en términos de ampliación, modernización y democratización del mercado de capitales³⁵.

Además de una reforma financiera, es imperativo insistir en la necesidad de una reforma social redistributiva que tiene que ver con temas en los cuales la Mesa sobre Empleo ha insistido antes: la racionalización de la propiedad rural, la tributación directa y progresiva orientada a gravar más las actividades y comportamientos rentistas en lugar de castigar las actividades productivas y el salario, la liberación de las cargas financieras de la política fiscal, la adecuación institucional para garantizar un gasto público eficaz y el fortalecimiento de los sistemas públicos de educación y salud³⁶.

Comentarios finales

En aras de un desarrollo interno muchas veces representado en “empleos” se siguen modificando a la baja las normativas laborales en detrimento del empleo digno que por derecho propio tienen los trabajadores. La reforma laboral de 1990 formalizó una dinámica precarizadora del trabajo donde la cotidianidad laboral incorporó prácticas como los empleos cortos, alternancia frecuente de situaciones de empleo y no empleo, facilidad de incorporación y de salida, interinidad permanente, alta rotación, incertidumbre laboral normatizada y otras medidas flexibles que en últimas insultan la existencia del hombre. Tales hábitos, producto de una lógica irreflexiva e irracional en el contexto neoliberal, se fortalecerán con la nueva reforma laboral (ley 789 de 2002); en más de una década la dirección de la economía la ha reducido a un mercado donde los más aptos logran sobrevivir, y erróneamente se considera que “el mercado laboral” para sobrevivir esa lógica absurda y perversa debe adaptarse a las condiciones de máxima flexibilización.

Los términos del debate son fijados por la ortodoxia de las autoridades económicas, las mismas que han simplificado el análisis del trabajo a un economicismo, las mismas que ignoran que el trabajo como actividad puramente económica no existe por ser un acto de carácter múltiple, tal como lo explica el antropólogo francés Maurice Godelier: “los procesos de trabajo se desarrollan en el marco de modos de producción, que a su vez están conformados por conjuntos diferenciables, constitutivos de una misma estructura social³⁷”.

Stiglitz plantea que el desarrollo es más que simplemente la acumulación de capitales y la reducción de las distorsiones de la economía; para él, el desarrollo es una transformación de la sociedad, desde formas tradicionales de hacer cosas y modos tradicionales de pensamiento. Por tanto, si el desarrollo hubiera de tener una base más amplia, deberíamos entonces, al menos, prestar atención a los trabajadores como a su seguridad³⁸.

Para el premio Nobel en mención, el desarrollo igualitario, sostenible y democrático requiere derechos laborales básicos, incluidos la libertad de asociación y de negociación colectiva. En la misma dirección se dirige la propuesta de Birdsall, De la torre y Menezes³⁹; que apuntan a una agenda distributiva y convocan a reforzar los derechos de los trabajadores.

Pero en el país, las autoridades económicas y los tecnócratas toman el camino contrario, ya que la política laboral ha sido subsumida a políticas económicas más amplias y, por ende, termina siendo dominada por intereses financieros y comerciales.

Lo anterior lo ratifica la reforma laboral que se aprobó con el fin de generar empleo y con la promesa de mejorar la calidad de vida de los colombianos, pero mejorar la calidad de vida es un fin en sí mismo y de manera implícita conlleva mejorar las garantías de los trabajadores y la seguridad social en la población. Y esto no se logra confiándolo a las fuerzas del mercado, que operan con la lógica darwinista que desconoce que la única fuente productora de riqueza social es el trabajo del hombre.

Bibliografía

Amartya Sen. El Futuro del Estado del Bienestar. Documento extraído del portal web: www.lafactoriaweb.com. Febrero de 1999.

Ángel Vázquez, Rodolfo. En Neoliberalismo y crisis política. Mimeo.

Anif. Informe semanal No. 52.

Birdsall Nancy, De La Torre Augusto, Menezes Rachel, 2001. El disenso de Washington. Políticas económicas para la equidad social en Latinoamérica. Fondo Carnegie para la Paz Internacional y el Diálogo Interamericano, Washington.

Caja de Herramientas No. 81. Septiembre de 2001.

Contraloría General de la República. Colombia entre la exclusión y el desarrollo. Propuesta para la transición al Estado Social de Derecho. Editorial Alfaomega. Primera edición, julio de 2002. Bogotá.

Diario la República, varias ediciones.

Garay Luis Jorge. "En torno a la economía política de la exclusión social en Colombia". Revista Foro. No 46. Diciembre de 2002-enero de 2003. Bogotá.

Ley 789 de diciembre de 2002.

Mesa sobre Empleo. "Propuestas para una Política Estratégica de Empleo en Colombia" Santafé de Bogotá, marzo del 2000.

Misas Gabriel. La ruptura de los noventa. Del gradualismo al colapso. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Sede Bogotá. Ediciones Antropos, Mayo de 2002.

Páginas web: www.alvarouribevelez.com.co, www.anif.com.co, www.banrep.gov.co, www.dane.gov.co, www.dnp.gov.co, www.fedesarrollo.org, www.fespinal.com, www.lafactoriaweb.com, www.larepublica.com.co.

Ponencia conjunta proyecto de ley No. 057/ 02 senado y 056/02 cámara, 24 de octubre de 2002. Bogotá.

Porten E. Michael. La ventaja competitiva de las naciones. Editorial Vergara. Buenos Aires, Argentina. 1990.

Programa de Gobierno "Mano firme, corazón grande"

Sarmiento Anzola Libando. Vendimia. Biopolítica y ecosocialismo. Ediciones desde abajo. Octubre de 2002. Pág.64. Bogotá.

Sarmiento Anzola. Libardo y Vargas Cáceres Hernán. El trabajo de las mujeres en Colombia. Corporación Viva la Ciudadanía, Bogotá. Abril de 2002.

Solow Robert M. "El mercado de trabajo como institución social". Alianza editorial, Madrid 1992.

Stiglitz Joseph. En Empleo, justicia social y bienestar. Ponencia presentada en el foro sobre empleo global de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Celebrado en Ginebra, Suiza, del 1 al 3 de noviembre de 2001.

Virgil M.Teresa y Bastida Benjamín. El reto del trabajo. Documento extraído del portal web: www.fespinal.com.

Notas

¹ Incluido el Congreso que en su interés de no ser revocado le ha dado vía libre a las reformas que presente el ejecutivo.

² Lora Eduardo y Pages Carmen. La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, Diciembre de 1996.

³ Programa de Gobierno "Mano firme, corazón grande". Mayo 6 de 2002. Documento extraído del portal web: www.alvarouribevelez.com.co

⁴ Programa de desarrollo de la Corporación Viva la Ciudadanía. En Caja de Herramientas No. 81 (septiembre de 2001) página 18, Bogotá.

⁵ *Ibid.*

⁶ Virgil M.Teresa y Bastida Benjamín. El reto del trabajo. Documento extraído del portal web: <http://www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/pap75.htm93>.

⁷ Ángel Vázquez, Rodolfo. En Neoliberalismo y crisis política. Mimeo.

⁸ *Ibid.*

⁹ Anif. Informe semanal. Abril 2 de 2001.

¹⁰ Vamos a sacar a la economía de su postración: Santos. Entrevista al Ministro de Hacienda. Diario la República, agosto de 2001.

¹¹ Mesa sobre Empleo. "Propuestas para una Política Estratégica de Empleo en Colombia" Santafé de Bogotá, marzo del 2000.

- ¹² Solow Robert M. "El mercado de trabajo como institución social". Alianza editorial, Madrid 1992.
- ¹³ Stiglitz Joseph. En Empleo, justicia social y bienestar. Ponencia presentada en el foro sobre empleo global de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Celebrado en Ginebra, Suiza, del 1 al 3 de noviembre de 2001. Pág. 2.
- ¹⁴ *Ibíd.* Pág. 3.
- ¹⁵ Misas Gabriel. La ruptura de los noventa. Del gradualismo al colapso. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Sede Bogotá. Ediciones Antropos, Pág. 166. Mayo de 2002.
- ¹⁶ La tercerización precaria implica la expansión del sector de servicios, pero no de servicios modernos sino asociados a actividades informales o de supervivencia.
- ¹⁷ Ponencia conjunta proyecto de ley No. 057/ 02 senado y 056/02 cámara, 24 de octubre de 2002, Pág. 18. Bogotá.
- ¹⁸ *Ibíd.*
- ¹⁹ *Ibíd.*
- ²⁰ Garay Luis Jorge. "En torno a la economía política de la exclusión social en Colombia". Revista Foro. No. 46. Pág. 5. Diciembre de 2002-enero de 2003. Bogotá.
- ²¹ Contraloría General de la República. Colombia entre la exclusión y el desarrollo. Propuesta para la transición al Estado social de derecho. Editorial Alfaomega. Primera edición julio de 2002. Bogotá.
- ²² Op. Cit. Garay Luis Jorge.
- ²³ *Ibíd.*
- ²⁴ Op. Cit. Garay. Luis Jorge.
- ²⁵ Amartya Sen. El Futuro del Estado del Bienestar. Pág. 2. Febrero de 1999. Documento extraído del portal web: www.lafactoriaweb.com.
- ²⁶ Porten E. Michael. La ventaja competitiva de las naciones. Pág. 32. Editorial Vergara. Buenos Aires, Argentina. 1990.
- ²⁷ Encuesta de opinión industrial conjunta, septiembre de 2002.
- ²⁸ Tendencia económica. Informe mensual de Fedesarrollo No. 10. Pág. 5 Enero de 2003, Bogotá. Documento extraído del portal web: www.fedesarrollo.org
- ²⁹ Reportes del Emisor. Investigación e Información Económica. No. 42. Pág. 6. Noviembre de 2002.
- ³⁰ Dañe. Comunicado de prensa: Industria a noviembre de 2003. Febrero 5 de 2003. Bogotá.
- ³¹ Documento Conpes 3213: Balance macroeconómico 2002 y perspectivas para 2003. DNR Pág.23. Bogotá, enero de 2003.
- ³² OR Cit. Porter. E. Michael. Pág. 28.
- ³³ OR Cit. Programa de desarrollo de la Corporación Viva la Ciudadanía.
- ³⁴ OR Cit. Programa de desarrollo de la Corporación Viva la Ciudadanía
- ³⁵ *Ibíd.*
- ³⁶ *Ibíd.*
- ³⁷ Citado por: Sarmiento Anzola Libardo. En Vendimia. Biopolítica y ecosocialismo. Ediciones desde abajo. Octubre de 2002. Pág.64. Bogotá.
- ³⁸ Op. Cit. Stiglitz Joseph. Pág. 10.
- ³⁹ Birdsall Nancy, De La Torre Augusto, Menezes Rachel, 2001. El disenso de Washington. Políticas económicas para la equidad social en Latinoamérica. Fondo Carnegie para la Paz Internacional y el Diálogo Interamericano, Washington.