

**Reformas a los costos no salariales y generación de empleo:
¿existe una relación directa?**

Andrés Mauricio Mejía Olaya
amejiao2@eafit.edu.co

Resumen

Desde el año 2002, el Gobierno Nacional ha llevado a cabo una serie de reformas que impactan los costos no salariales de la mano de obra. Estas reformas incrementaron el valor de dichos costos hasta el año 2012, y posteriormente se inició el desmonte de algunos de estos gravámenes con el objetivo de impactar la tasa de desempleo, variable que al inicio del año 2002 se ubicaba por encima del 15%, y desde entonces ha mostrado un comportamiento decreciente, alcanzando cifras por debajo de dos dígitos desde el 2013. Para analizar el cumplimiento del objetivo planteado por el Gobierno con las reformas a los costos no salariales, se evaluaron sus efectos en organizaciones de los departamentos de Valle del Cauca, Quindío y Risaralda y se consultó a contadores públicos independientes, encontrando que no existe una relación directa entre la disminución de costos no salariales y la generación de empleo, ya que la decisión de incrementar el número de empleados en las organizaciones está en función del comportamiento del volumen de actividades y crecimiento de los negocios.

Palabras clave: salario, costos no salariales, reformas laborales, desempleo

Abstract

Since 2002 year, the national government has carried out a series of reforms that impacted the non-salary costs of manpower. These reforms increased the value of such costs until 2012, and later some of this taxes started to dismantling with the objective of impact the unemployment rate, variable that at the of beginning of 2002 was above 15%, and since then has shown a decreasing behavior reaching numbers below two digits from 2013 year. To analyze the objective accomplishment proposed by the government with reforms to non-salary costs, their effects were evaluated in organizations of Valle del Cauca, Quindío y Risaralda departments and consulted with independent public accountants finding that there´s no exists a direct relation between the non-salary costs lower and the employment generation since the decision of rise the employees in function of activities volume behavior and the business growth.

Key words: salary, labor costs, labor reforms, unemployment

1. Introducción

En el período comprendido entre 2002-2016, el Gobierno Nacional de Colombia ha llevado a cabo varias reformas laborales, cuyo objetivo ha sido disminuir el costo de la mano de obra, y de esta forma generar un impacto positivo sobre la formalidad laboral y el desempleo; sin embargo, de acuerdo con los estudios de los analistas, los resultados alcanzados con estas reformas no han cumplido las metas propuestas por el Gobierno.

El presente estudio se lleva a cabo a través de un enfoque mixto de carácter interpretativo, descriptivo y exploratorio, mediante el cual se busca responder la pregunta: ¿Las reformas laborales llevadas a cabo durante el período 2002-2016, en relación con el costo de la mano de obra en Colombia, han impactado de forma real la tasa de desempleo? Para ello se exponen los diferentes elementos que hacen parte del costo de la mano de obra en Colombia y cómo los han impactado las reformas de los últimos años.

Se lleva a cabo una revisión teórica, mediante la cual se busca determinar si la forma de medir el desempleo ha sufrido cambios en el período 2002-2016, y con esto conocer si esta puede ser una causal del comportamiento de la variable macroeconómica, que en los años recientes ha tenido tendencia a la baja.

A través de un análisis del estado del arte, se hace una síntesis del resultado de los estudios llevados a cabo por diferentes autores que han analizado el impacto de las reformas sobre el desempleo y se desarrollan entrevistas a funcionarios encargados de la administración de personal en empresas nacionales y multinacionales de diferentes tamaños, ubicadas en los departamentos Valle del Cauca, Quindío y Risaralda, con el objetivo de analizar las reformas en la práctica.

De acuerdo con los resultados del trabajo de investigación, no es posible relacionar de forma directa el comportamiento positivo de la tasa de desempleo con el aumento de puestos de trabajo como consecuencia de la disminución de los costos no salariales. Lo anterior radica en que la decisión de incrementar el número de empleados en las compañías en las cuales se

realizó el trabajo de campo responde al comportamiento del volumen de actividades y al crecimiento de los negocios, y no a una reducción en los costos no salariales.

1.1 Situación de estudio y pregunta

Colombia se considera económicamente como un país emergente, y desde el 2009 fue incluido por Michael Geoghegan (presidente de HSBC) en un nuevo grupo económico denominado CIVETS el cual está conformado por Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Suráfrica; Estos países, que comparten la característica de ser economías con gran potencial de desarrollo, eran los candidatos a contribuir al crecimiento de la economía mundial en los años siguientes a la conformación del bloque (Botero, 2010).

Los grandes inversionistas ven en este tipo de economías la oportunidad para emprender nuevos proyectos basados en sus bajos costos de producción, su mano de obra barata y su gran crecimiento interno (el cual se espera que sea superior al 4,5% en los siguientes 20 años), características que se observan como comunes en los países miembros del Civets (Sesin, 2016). Estos alentadores pronósticos eran quizás unos de los mayores impulsos para incentivar la recuperación de la economía del país, cuyo crecimiento del PIB había pasado del 6,9%, en 2007, al 1,7%, en 2009, y que para inicios de 2010 afrontaba grandes retos como la alta tasa de desempleo y la distribución de la riqueza, la cual se reflejaba en que el 45% de la población se ubicaba por debajo de la línea de la pobreza, de la cual un 17% vivía en la pobreza extrema (Revista Semana, 2010).

Alcanzar la meta de un crecimiento económico superior al 4,5% en los siguientes 20 años pone de manifiesto la necesidad del país de obtener altos niveles de competitividad, los cuales, como mencionaba Porter (2007), van a estar en función de: “La capacidad de su industria para innovar y perfeccionarse” (pág. 69). Este objetivo trae implícito el desarrollo de ventajas competitivas que se alcanzan a través de la gestión de cuatro cualidades individuales que, como sistema, permitirán alcanzar el diamante de la ventaja nacional, el cual se ilustra a continuación en la figura 1 (Porter, 2007):

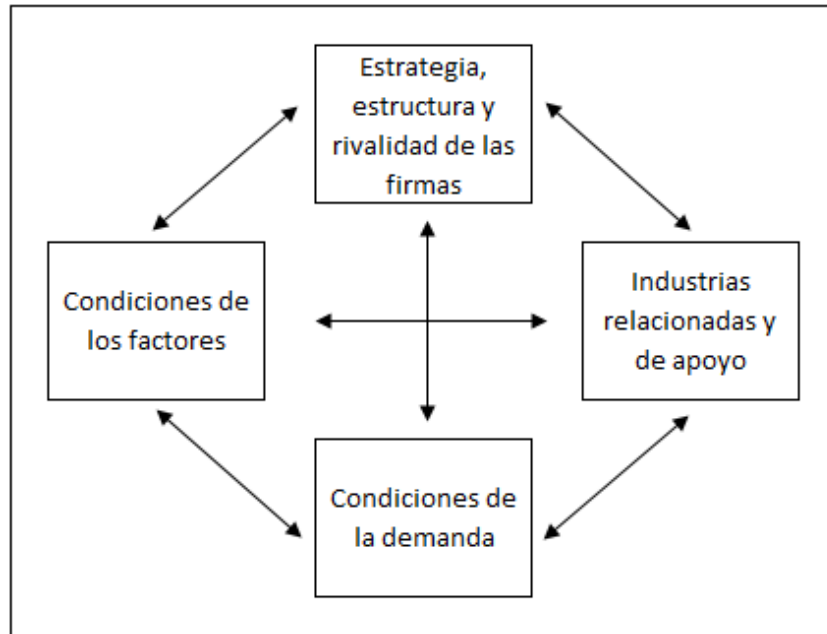


Figura 1. Determinantes de la ventaja competitiva nacional. Fuente: La ventaja competitiva de las naciones. *Harvard Business Review*, 85 (Porter, 2007, pág. 79).

La cualidad de las condiciones de los factores mencionados en la gráfica de Porter (figura 1) hacen referencia a: “La posición de la nación en factores de producción, tales como mano de obra calificada o infraestructura, necesarios para competir en una industria dada” (pág. 76). En una economía cada vez más globalizada, para todos los sectores es una necesidad constante alcanzar una ventaja competitiva que apalanque el crecimiento, con el cual se impulse el desarrollo económico. En este sentido, el gobierno desde hace varios años viene tomando decisiones que impactan de forma directa uno de los recursos que afecta la competitividad, dada la escasa innovación e inversión en tecnología de nuestro país: este recurso es la mano de obra.

En los años 90, durante el gobierno del presidente Cesar Gaviria Trujillo, se iniciaron una serie de reformas estructurales para afrontar la apertura económica y la modernización del Estado, buscando avanzar hacia la desregulación de la economía. Estas reformas impactaron el ámbito laboral mediante la Ley 50 de 1990, norma cuyos objetivos principales estaban enmarcados en la flexibilización laboral y la reducción del valor del contrato laboral (Estrada, 2006). Años más tarde, se aprobaría la Ley 100 de 1993 (Congreso de la República, 1993),

la cual introdujo cambios significativos en lo relacionado con el sistema de salud y seguridad social.

En el año 2002, durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, se inicia una nueva etapa de reformas laborales y del régimen de pensiones, con las cuales se buscaba disminuir el alto desempleo que afrontaba el país y hacer un ajuste fiscal estructural para tratar de reducir el déficit en las finanzas del país (Estrada, 2006). Las reformas en el ámbito laboral han continuado con el actual presidente Juan Manuel Santos, quien durante sus dos períodos de gobierno ha buscado generar más unidades de empleo, redistribución del ingreso, crecimiento económico y aumento de la posibilidad de consumo por parte de las familias, lo que debería traer consigo mayor dinamismo en la economía (Ávila y Egea, 2013).

Dado lo anterior, resulta importante hacer una síntesis de las decisiones que ha tomado el Gobierno Nacional relacionadas con el costo no salarial de la mano de obra durante el período 2002-2016, en el cual se inicia la figura de reelección presidencial y, por lo tanto, las reformas pueden ser planeadas para impactar en el corto, mediano y largo plazo; así mismo, evaluar su efecto sobre la variable ‘desempleo’ en el mismo período.

1.2 Objetivos

General

Analizar las decisiones tomadas por el Gobierno Nacional de Colombia relacionadas con el costo no salarial de la mano de obra, y su efecto sobre el desempleo, durante el período comprendido entre los años 2002 y 2016.

Específicos

- Describir las principales reformas que ha llevado a cabo el Gobierno Nacional de Colombia relacionadas con el costo no salarial de mano de obra, durante el período comprendido entre los años 2002 y 2016.

- Identificar los principales cambios en la forma de medir la variable ‘desempleo’ en Colombia durante el período comprendido entre los años 2002 y 2016.
- Realizar un análisis de la relación del comportamiento del desempleo en Colombia y el efecto que han tenido en ella las reformas enfocadas en los costos no salariales, durante el período comprendido entre los años 2002 y 2016.

1.3 Justificación del trabajo

El Gobierno Nacional de Colombia ha venido llevando a cabo una serie de reformas mediante las cuales ha impactado los costos no salariales de la mano de obra. Estas reformas podrían dividirse en dos etapas: la primera de ellas comprende el período entre los años 2002 y 2008, etapa en la cual las reformas incrementaron los aportes al Sistema General de Pensiones, buscando con ello impactar el problema estructural de financiación que tiene dicho sistema; la segunda etapa se ubica en los años comprendidos entre 2012 y 2014, tiempo en el cual se inició el desmonte de gravámenes a los costos no salariales de la mano de obra, con el propósito de impactar la tasa de desempleo.

Teniendo presente el comportamiento positivo que ha tenido el desempleo en los últimos años, y con el fin de analizar los impactos causados por la segunda etapa de reformas, se adelantó un trabajo de campo en empresas de los departamentos de Valle del Cauca, Quindío y Risaralda y se consultó a contadores públicos independientes, para validar una posible relación entre la disminución de los costos no salariales generados por las diferentes reformas y la generación de empleo. Mediante este ejercicio, se busca establecer si la decisión de incrementar el número de empleados puede ser impactada por dichas reformas, o si esta solo responde al comportamiento del volumen de actividades y crecimiento de los negocios.

1.4 Contenido del informe

Este documento inicia con una breve descripción de los componentes del costo de la mano de obra en Colombia y del impacto que las reformas laborales del período comprendido entre los años 2002 y 2016 han tenido sobre los costos no salariales. A continuación se desarrolla una síntesis del concepto de desempleo, su comportamiento en el período antes mencionado y una recopilación de los cambios que se han llevado a cabo en la forma de medirlo. Luego se hace una recopilación de los estudios elaborados por diferentes autores sobre los impactos de las reformas laborales en la tasa de desempleo, y después se describe la metodología, la presentación de los resultados y el análisis de los mismos. Finalmente, se presentan las conclusiones encontradas en este ejercicio investigativo.

2. Desarrollo

Uno de los recursos más importantes para el desarrollo del objeto social de las empresas de cualquier sector es el talento humano. Con éste se llevan a cabo procesos y actividades en el nivel estratégico, el táctico y el operativo de la organización, que contribuyen al cumplimiento de los objetivos organizacionales. Para que las compañías puedan disponer de este recurso, es necesario remunerar los servicios prestados; es decir, el costo o el gasto de mano de obra, el cual trae implícitos los costos salariales e incluye todos los devengados y los costos no salariales. Estos últimos, conformados por los aportes a seguridad social, parafiscales y prestaciones sociales.

2.1 Costo de la mano de obra en Colombia

En la perspectiva tradicional de los costos, para elaborar un bien se requieren diferentes clases de recursos, que se han clasificado en materias primas, mano de obra y costos indirectos de fabricación (CIF). En las empresas de servicios, la clasificación de los recursos son insumos, mano de obra y costos indirectos de la prestación del servicio (CIS). Para las empresas de los dos sectores, en algún momento los recursos invertidos en mano de obra impactarán los estados financieros, afectando variables como las utilidades, la rentabilidad y el flujo de caja libre (Uribe, 2011), todos ellos elementos fundamentales para el análisis y la toma de

decisiones, que son las que les permiten a las organizaciones cumplir en mayor o menor medida con el objetivo básico financiero de maximizar la riqueza del inversionista.

En las empresas industriales, comerciales y de servicios, también se requiere mano de obra para desarrollar actividades operacionales, entre las cuales podemos mencionar: administración, ventas, almacenamiento, distribución y mercadeo, entre otros. Este recurso también impactará los estados financieros y las decisiones que se tomen a partir de estos reportes.

Resulta entonces necesario identificar los elementos que forman parte de la remuneración de la mano de obra en Colombia, sin importar si su clasificación es como costo o como gasto. Estos pagos son responsabilidad del empleador y están compuestos por los siguientes elementos:

- salario
- aportes al Sistema de Seguridad Social
- prestaciones sociales
- parafiscales
- vacaciones

Salario

El *Código Sustantivo del Trabajo* (Secretaría del Senado, 2016 [1950]), define el concepto de salario de la siguiente forma:

Constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones. (Art. 127).

El mismo documento pone de manifiesto la existencia de un salario mínimo, el cual tiene como objetivo que el trabajador pueda satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia,

en el orden material, cultural y moral. El país pionero en términos de salario mínimo fue Nueva Zelanda y su origen fue motivado por la huelga marítima de 1890. Como consecuencia de ésta, cuatro años más tarde fue expedida una ley que les daba a los trabajadores la protección por medio de un salario mínimo y de mejores condiciones de empleo (Arango, Herrera y Posada, 2007).

En la puja por la definición anual del salario mínimo intervienen representantes de los trabajadores (que buscan mayores aumentos en pro de reducir la pobreza), representantes de los gremios (que ofrecen bajos incrementos argumentando combatir así el desempleo y buscar crecimiento económico) y el Gobierno, todos partiendo de objetivos individuales que al final deben llevar a un consenso (Arango, Herrera y Posada, 2007). En caso de no llegarse a un acuerdo, el Código Sustantivo del Trabajo (CST, 2016 [1950]) establece que:

A más tardar el treinta (30) de diciembre de cada año, el Gobierno lo determinará teniendo en cuenta como parámetros la meta de inflación del siguiente año fijada por la Junta del Banco de la República y la productividad acordada por el comité tripartito de productividad que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; además, la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del producto interno bruto (PIB) y el índice de precios al consumidor (IPC). (Art. 147).

En el período comprendido entre los años 2002-2016, el salario mínimo y auxilio de transporte han tenido el comportamiento que se presenta a continuación en la tabla 1.

Tabla 1. Comportamiento de salario mínimo, inflación y auxilio de transporte 2002-2016

Año	Salario	Aumento	Inflación	Auxilio de transporte
2002	\$ 309.000	8,00%	6,99%	\$ 34.000
2003	\$ 332.000	7,40%	6,49%	\$ 37.500
2004	\$ 358.000	7,80%	5,50%	\$ 41.600
2005	\$ 381.500	6,60%	4,85%	\$ 44.500
2006	\$ 408.000	6,90%	4,48%	\$ 47.700
2007	\$ 433.700	6,30%	5,69%	\$ 50.800
2008	\$ 461.500	6,40%	7,67%	\$ 55.000

Año	Salario	Aumento	Inflación	Auxilio de transporte
2009	\$ 496.900	7,70%	2,00%	\$ 59.300
2010	\$ 515.000	3,60%	3,17%	\$ 61.500
2011	\$ 535.600	4,00%	3,73%	\$ 63.600
2012	\$ 566.700	5,80%	2,44%	\$ 67.800
2013	\$ 589.500	4,02%	1,94%	\$ 70.500
2014	\$ 616.000	4,50%	3,66%	\$ 72.000
2015	\$644.350	4,60%	6,77%	\$ 74.000
2016	\$689.455	7,00%	5,75%	\$ 77.700

Fuente: elaboración propia, con datos de las series estadísticas de Banco de la República.

Los incrementos implementados (la mayoría de ellos por decreto), han estado por encima de la inflación, por lo cual se considera que se ha presentado un incremento real en el período analizado. Cabe resaltar que el salario mínimo en Colombia no solo constituye el piso por debajo del cual no puede remunerarse, sino que es también la base para la fijación de muchas otras variables económicas como multas, tarifas de servicios, pensiones, etc. (Arango, Herrera y Posada, 2007).

De acuerdo con la definición de salario planteada inicialmente, dentro del salario se incluye el valor del trabajo suplementario. Es allí donde, según la Ley 789 de 2002: “Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social (...)”, el valor que se reciba por este concepto se impacta mediante:

- La extensión de cuatro horas de la jornada diurna de trabajo, sin derecho a recargos por trabajo nocturno. Antes de esta reforma, la jornada diurna era de 6 a.m. a 6 p. m., y luego de su modificación quedó desde las 6 a. m. hasta las 10 p. m.
- Reducción del recargo por trabajo dominical, del 100% al 75%.
- Jornada laboral flexible, consistente en turnos de trabajo entre 4 y 10 horas diarias (sin generar horas extras), durante un máximo 6 días, sin superar las 48 horas semanales.

Seguridad social

La *Constitución Política de Colombia* (1991), en su artículo 48 establece que: “La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley”, y que esta podrá ser prestada por instituciones de carácter públicas o privadas, de conformidad con la ley.

La Ley 789 de 2002 define que el sistema de protección social:

Se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y al trabajo. (Art. 1).

En el contexto de la relación laboral, la seguridad social está conformada por pensión, salud y riesgos laborales. A continuación se presenta una breve descripción de cada uno de estos elementos.

- **Pensión**

La Ley 100 de 1993 (Congreso de la República, 1993) define que el objetivo del Sistema General de Pensiones es:

Garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la presente ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones. (Art. 10).

Los aportes a pensión equivalen entonces a un monto que busca cubrir las necesidades básicas del trabajador durante su vejez o invalidez, o cubrir la supervivencia de las personas que dependen económicamente del trabajador si este muere (Uribe, 2011). No obstante, con las reformas al sistema pensional que traen consigo el aumento de las semanas cotizadas y de la edad de jubilación, cada vez es más difícil acceder a este beneficio.

La Ley 100 de 1993 (Congreso de la República, 1993) establece así la obligatoriedad de afiliación al Sistema General de Pensiones:

Todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos. Así mismo, las personas naturales que presten directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, los trabajadores independientes y los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegidos para ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales. (Art. 15).

La responsabilidad del valor que se vaya a pagar por concepto de aportes al sistema de pensiones quedó establecida en el artículo 20 de la Ley 100 de 1993 (Congreso de la República, 1993), la cual estipula que los empleadores pagarán el 75% de la cotización total, y los trabajadores, el 25% restante. Después de la promulgación de dicha ley, varios cambios han ocurrido en relación con el porcentaje de aportes al sistema en el período objeto de análisis (2002-2016). Estas modificaciones fueron reglamentadas mediante la Ley 797 de 2003 en su artículo 7 y son las que se presentan a continuación en la tabla 2.

Tabla 2. Evolución aportes a pensión 1993-2016

Años	Ley/decreto	Aporte empleador	Aporte trabajador	Total
1993-2003	100/1993	10,125%	3,375%	13,5%
2004	797/2003	10,875%	3,625%	14,5%
2005	797/2003	11,250%	3,750%	15,0%
2006	797/2003	11,625%	3,875%	15,5%
2007	797/2003	11,625%	3,875%	15,5%
2008, hasta la fecha	Decreto 4982/2007	12%	4%	16%

Fuente: elaboración propia, a partir de datos de la Ley 100 de 1993 y la Ley 797 de 2003 (Congreso de la República).

En el mismo artículo, se establece:

A partir del 1o. de enero del año 2008, el Gobierno Nacional podrá incrementar en un (1%) punto adicional la cotización por una sola vez, siempre y cuando el crecimiento del producto interno bruto sea igual o superior al 4% en promedio durante los dos (2) años anteriores.

Lo anterior fue puesto en marcha por el Gobierno Nacional para el año 2008, mediante el Decreto 4982 de 2007 (Presidencia de la República, 2007), en el cual se aprobó un incremento del 0,5% para el valor del aporte al Sistema General de Pensiones.

En el período objeto de análisis, el incremento acumulado de este aporte para el empleador ha sido del 17,2% y el porcentaje de aporte en cabeza del empleador permanece constante desde el 2008, el cual equivale al 12%. El CST declara que la responsabilidad de llevar a cabo el pago de estos montos queda a cargo del empleador y que la base mínima para el cálculo de los aportes será el salario mínimo, para aquellos trabajadores cuya remuneración sea superior a esta y tenga componentes fijos y variables, este aporte deberá realizarse y deducirse sobre el total devengado de los conceptos constitutivos de salario.

- **Salud**

El artículo 157 de Ley 100 de 1993 establece que:

Todo colombiano participará en el servicio esencial de salud que permite el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Unos lo harán en su condición de afiliados al régimen contributivo o subsidiado y otros lo harán en forma temporal como participantes vinculados.

La misma ley establece que existirán dos tipos de afiliados al sistema: afiliados mediante régimen contributivo y afiliado mediante régimen subsidiado. El artículo 157 la Ley 100 de 1993 menciona que: “Los afiliados al Sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago”.

La afiliación de los trabajadores al Sistema General de Seguridad Social en Salud busca garantizar el acceso a servicios médicos para los trabajadores y sus beneficiarios según las condiciones que establezca el Plan Obligatorio de Salud. En este caso, al igual que lo que

ocurre con los aportes a pensiones, la responsabilidad de efectuar los pagos (de aportes y cotizaciones) está en manos de los empleadores. Durante el período objeto de análisis, el porcentaje de aportes al sistema se ha venido impactando mediante reformas que han traído consigo los cambios que se presentan en la tabla 3.

Tabla 3. Evolución aportes a salud 1993-2016

Años	Ley	Aporte Empleador	Aporte trabajador	Total
1993-2006	100/1993	8,0%	4,0%	12,0%
2007	1122/2007	8,5%	4,0%	12,5%
2014-A la fecha	1607/2012	0,0%	4,0%	4,0%

Fuente: elaboración propia, a partir de datos de la Ley 100 de 1993, 1122 de 2007 y 1607 de 2012 (Congreso de la República).

El objetivo principal de la Ley 1607 de 2012 (Congreso de la República de Colombia, 2012a) era incentivar la formalidad laboral y empresarial a través de la reducción de costos no salariales. En el caso de la salud, esta reforma exonera del pago de dicha cotización a las sociedades y personas jurídicas y asimiladas, contribuyentes declarantes del impuesto CREE, y a las personas naturales empleadoras que contribuyen con dicho impuesto por los trabajadores que devenguen menos de diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

- **ARL**

Según Fasecolda (2012), el sistema general de riesgos labores se define como:

Conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan, también denominados accidentes de trabajo y enfermedades laborales. (pág. 2).

Su obligatoriedad está enmarcada en el tercer libro de la Ley 100 de 1993 (Congreso de la República, 1993), bajo el título de Sistema General de Riesgos Profesionales. Este capítulo fue modificado por la Ley 1562 de 2012 (Congreso de la República, 2012b), y su nombre

actual es Sistema General de Riesgos Laborales. Dicha reforma no introdujo cambios estructurales ni modificó el valor de los aportes del empleador, que fueron establecidos mediante el Decreto 1772 de 1994 (Presidencia de la República, 1994), presentados a continuación en la tabla 4.

Tabla 4. Tarifas ARL

Clase de riesgo	Valor mínimo	Valor inicial	Valor máximo
I	0,348	0,522	0,696
II	0,435	1,044	1,653
III	0,783	2,436	4,089
IV	1,740	4,350	6,690
V	3,219	6,960	8,870

Fuente: elaboración propia, a partir de datos del Decreto 1772 (Presidencia de la República (1994).

Dado que las distintas clases de riesgo están sujetas al tipo de labor que desarrolle el trabajador y al centro de trabajo, el Gobierno Nacional tiene establecidas las actividades que enmarcan cada tipo de riesgo, para efectos de reglamentar este aporte. Dado que la tarifa está ligada a las actividades desempeñadas, es posible tener varias tarifas en una misma compañía. Mediante la Resolución 2634 de 2014, el Gobierno Nacional aclaró que el valor que se emplee para efectuar los pagos al Sistema de Riesgos Laborales es el indicado como valor inicial en la tabla de cotizaciones (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).

Con base en lo anteriormente expuesto, en el período objeto de análisis no se encuentran cambios estructurales que impacten el costo de la mano de obra por el componente de riesgos laborales.

Prestaciones sociales

Las prestaciones sociales comprenden pagos que el empleador debe hacerle al trabajador, directamente o a través de las entidades de previsión o de seguridad social, los cuales pueden ser en dinero o en especie, servicios u otros beneficios, con el fin de cubrir los riesgos o

necesidades del trabajador, originados durante la relación de laboral o con motivo de la ejecución de esta (ESAP, 2010).

Con respecto a las prestaciones sociales, la Sala de Casación de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia del 18 de julio de 1985 señala que:

Prestación social es lo que debe el patrono al trabajador en dinero, especie, servicios u otros beneficios, por ministerio de la ley, o por haberse pactado en convenciones colectivas o en pactos colectivos, o en el contrato de trabajo, o establecida en el reglamento interno del trabajo, en fallos arbitrales o en cualquier acto unilateral del patrono, para cubrir los riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación de trabajo o con motivo de la misma (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, ID10515, 1985).

De lo anterior se concluye que para los empleadores es de carácter obligatorio efectuar estos pagos correspondientes a los trabajadores que se encuentren vinculados mediante contrato de trabajo, y que, además de ser una retribución o reconocimiento a la contribución del trabajador en la generación de resultados económicos para la compañía, tienen como finalidad cubrir las necesidades o riesgos ordinarios a los que estos están expuestos. Dado que estos pagos no constituyen salario, no forman parte ni de la base sobre la cual se calcula y se paga la seguridad social, ni de los aportes parafiscales ni, por supuesto, de las prestaciones sociales.

Las prestaciones sociales básicas están conformadas por los siguientes conceptos: prima de servicios, cesantías e intereses a las cesantías.

- **Prima de servicios**

Esta prestación tiene su fundamento en el derecho a participar en las utilidades de la empresa donde el trabajador ejerce su labor. Su pago está estipulado en el CST (Secretaría del Senado, 2016 [1950]), de la siguiente forma:

El empleador está obligado a pagar a su empleado o empleados, la prestación social denominada prima de servicios que corresponderá a 30 días de salario por año, el cual se reconocerá en dos pagos, así: la mitad máximo el 30 de junio y la otra mitad a más tardar los

primeros veinte días de diciembre. Su reconocimiento se hará por todo el semestre trabajado o proporcionalmente al tiempo trabajado. (Art. 306).

La base para el cálculo de la prima de servicios debe tener en cuenta todos aquellos pagos realizados al trabajador que constituyen salario en los últimos 6 meses (en aras de determinar un salario promedio) e incluir el auxilio de transporte, que, aunque no constituye salario, fue incorporado para el cálculo mediante el artículo 7 de la Ley 1 de 1963 (Congreso de la República de Colombia, 1963).

Este concepto representa para el empleador un costo mensual del 8,33%, y no ha sufrido cambios durante el período de análisis.

- **Cesantías**

El *Código Sustantivo del Trabajo* (Secretaría del Senado, 2016 [1950]) establece la obligatoriedad por parte del empleador de reconocer al trabajador por cada año laborado, un salario como auxilio de cesantías, el cual debe ser consignado en la entidad administradora de cesantías que el empleado haya seleccionado para tal fin. El C.S.T establece que para efectos de liquidar esta prestación social:

Se toma como base el último salario mensual devengado por el trabajador, siempre que no haya tenido variación en los tres (3) últimos meses. En el caso contrario y en el de los salarios variables, se tomará como base el promedio de lo devengado en el último año de servicios o en todo el tiempo servido si fuere menor de un año. (Art. 253).

Este concepto representa un costo mensual para el empleador del 8,33% y no ha sufrido cambios durante el período de análisis.

- **Intereses a las cesantías**

La Ley 52 de 1975, estableció en su artículo 1 que, a partir del primero de enero de 1975, todo patrono obligado a pagar cesantías a sus trabajadores estaría sujeto a cancelar intereses

del 12% anual sobre los saldos que, al 31 de diciembre de cada año, o en las fechas de retiro del trabajador o de liquidación parcial de cesantías, tenga este a su favor por dicho concepto.

La fecha máxima de pago por este concepto será del 31 de enero del año siguiente a la causación, o en la fecha de retiro del trabajador, o dentro del mes siguiente a la liquidación parcial de cesantías. El pago por este concepto es recibido de forma directa por el trabajador, y desde que fue establecido el porcentaje para su pago no ha sufrido modificaciones.

Parafiscales

- El Decreto 111 de 1996 (Presidencia de la República, 1996) establece que: “Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector” (Art. 29). Estos aportes hacen parte del sistema de protección social, gravan la nómina y deben ser calculados sobre el total de los salarios devengados por los trabajadores. Los aportes parafiscales están conformados por los aportes a las Cajas de Compensación Familiar y al ICBF.

- **Aportes a las Cajas de Compensación Familiar**

El fundamento para el aporte a las cajas de compensación familiar está en los numerales 1 y 2 del Artículo 12 de la Ley 21 de 1982, donde se señala que el 4% de los aportes sobre la nómina se destinarán para el pago del subsidio familiar, dinero que recibirán las cajas de compensación, para ser redistribuido, en forma de subsidio, en dinero para los trabajadores de ingresos inferiores a 6 salarios mínimos (máximo 4 recibidos por el trabajador y 2 por su cónyuge), en proporción al número de personas a cargo. Su objetivo fundamental radica en aliviar las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia.

Desde que se estableció el monto del aporte, este no ha sido afectado por reformas, y continúa vigente el aporte del 4%, el cual debe calcularse sobre el total devengado por los trabajadores.

- **Aportes al ICBF**

Este aporte parafiscal es la principal fuente de financiamiento de la que dispone el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para cumplir con los objetivos establecidos en el artículo 20 de la Ley 7 de 1979 (Congreso de la República de Colombia, 1979), en el cual se menciona que esta institución: “Tendrá por objeto propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteger al menor de edad y garantizarle sus derechos” (Art. 20).

El aporte al ICBF debe ser llevado a cabo por toda empresa pública o privada, sin importar su tamaño, número de empleados o capital. Su montó se calcula liquidando un porcentaje sobre el valor de la nómina mensual de salarios. Inicialmente la Ley 7 de 1979 estableció el aporte en el 2%, y posteriormente este se incrementó al 3% mediante la Ley 89 de 1988, y desde entonces no ha sufrido modificaciones.

Reformas asociadas al grupo de parafiscales

En 2002, con la Ley 789 de 2002 se establecieron exoneraciones en el pago de parafiscales para empresa que contrataran: personas privadas de la libertad, exconvictos, personas con discapacidad mayor al 25%, reinsertados, personas entre los 16 y 25 años de edad o mayores de 50 años y jefes cabeza de hogar. Esta exoneración estaba atada a que la tasa de desempleo fuera mayor al 12% en la zona o región donde operara la caja, y tendría una vigencia máxima de 4 años.

En el año 2010, con la expedición de la Ley 1429 de formalización y generación de empleo (Congreso de la República de Colombia, 2010), cuyo objetivo era: “Generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas, de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse” (Art. 1°), el Gobierno Nacional estableció un sistema de progresividad en el pago de parafiscales para las pequeñas empresas que iniciaran actividad a partir de la promulgación de dicha ley. Los beneficios se resumen a continuación en la tabla 5.

Tabla 5. Beneficios en pago de parafiscales otorgados por la Ley 1429 de 2010

Zona	Porcentaje de pago de parafiscales				
	0%	25%	50%	75%	100%
Amazonas, Guainía y Vaupés	8 primeros años		año 9	año 10	año 11 en adelante
Resto del país	2 primeros años	año 3	año 4	año 5	año 6 en adelante

Fuente: elaboración propia, datos de la Ley 1429 de 2010.

Posteriormente, y mediante el Decreto de 0862 de 2013, a partir del 1 de mayo de 2013 el Gobierno Nacional exoneró a los trabajadores que devengaran menos de 10 SMLMV del pago de los aportes parafiscales a favor del ICBF y SENA. Esta exoneración aplica a las empresas contribuyentes del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), creado mediante la Ley 1607 de 2012 (Congreso de la República de Colombia, 2012a).

Vacaciones

El artículo 186 del *Código Sustantivo del Trabajo* (Secretaría del Senado, 2016 [1950]) establece que los trabajadores que presten un año de servicio tendrán derecho a 15 días de descanso remunerado (establece excepciones para los profesionales y ayudantes que trabajan en establecimientos privados dedicados a la lucha contra la tuberculosis y para los ocupados en la aplicación de rayos X, quienes disfrutarán de 15 días de descanso cada 6 meses).

En su artículo 192, se establece la forma como el empleador deberá remunerar las vacaciones. Dado que el pago corresponde a 15 días de salario (tomando como base los días laborables), el costo, que se provisiona de forma mensual por parte de los empleadores, es del 4,166%, y no ha sufrido cambios durante el período de análisis.

Resumen de impactos en el costo de la mano de obra

Son muchas las reformas que desde 2002 han implementado los gobiernos para impactar el costo de la mano de obra en Colombia, con el propósito de disminuir el desempleo y ganar

competitividad, y de esta forma enfrentar un mundo comercial cada vez más globalizado. A continuación, en la tabla 6 y la figura 2 se muestra la evolución de dicho costo, partiendo de empresas constituidas antes de la Ley 1429 de 2010, cuyos trabajadores devengan menos de 10 SMMLV y contribuyentes declarantes del impuesto CREE.

Tabla 6. Evolución de costos no salariales de mano de obra 2002-2016

Ítem	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008-2012	2013	2014-2016
Salud	8,000%	8,000%	8,000%	8,000%	8,000%	8,500%	8,500%	8,500%	0,000%
Pensión	10,125%	10,125%	10,875%	11,250%	11,625%	11,625%	12,000%	12,000%	12,000%
ARL	0,522%	0,522%	0,522%	0,522%	0,522%	0,522%	0,522%	0,522%	0,522%
Prima	8,333%	8,333%	8,333%	8,333%	8,333%	8,333%	8,333%	8,333%	8,333%
Vacaciones	4,167%	4,167%	4,167%	4,167%	4,167%	4,167%	4,167%	4,167%	4,167%
Cesantías	8,333%	8,333%	8,333%	8,333%	8,333%	8,333%	8,333%	8,333%	8,333%
Intereses a las cesantías	1,000%	1,000%	1,000%	1,000%	1,000%	1,000%	1,000%	1,000%	1,000%
SENA	3,000%	3,000%	3,000%	3,000%	3,000%	3,000%	3,000%	0,000%	0,000%
ICBF	2,000%	2,000%	2,000%	2,000%	2,000%	2,000%	2,000%	0,000%	0,000%
Caja de compensación	4,000%	4,000%	4,000%	4,000%	4,000%	4,000%	4,000%	4,000%	4,000%
Total	49,480%	49,480%	50,230%	50,605%	50,980%	51,480%	51,855%	46,855%	38,355%

Fuente: elaboración propia.

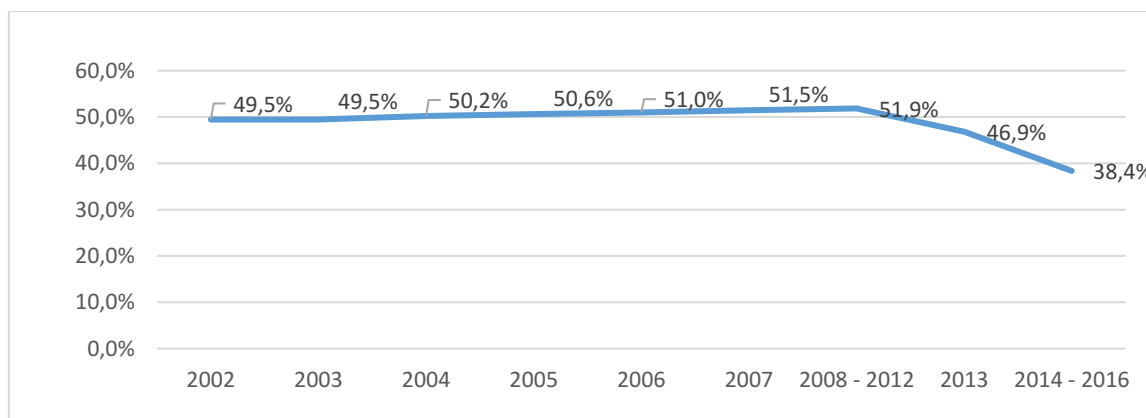


Figura 2. Evolución costo M. O. 2002-2016. Fuente: elaboración propia.

En los costos no salariales de la mano de obra se evidencia una fuerte tendencia a la baja entre 2012 y 2016, al pasar del 51,9% al 38,4% en estos componentes, que equivale a una reducción del 26%. Se espera que esta disminución esté impactando positivamente la tasa de desempleo, con lo cual se estaría cumpliendo uno de los objetivos de esta reforma, a través

de la cual el Gobierno Nacional buscaba beneficiar a los trabajadores, por medio de la generación de empleo y de inversión social.

2.2 Desempleo

2.2.1 Definición de desempleo

El comportamiento del desempleo es quizás el indicador más común usado para medir y calificar el desempeño de las medidas macroeconómicas que ha tomado un gobierno, la pertinencia de sus programas educativos y la capacitación de la fuerza de trabajo (Henaó y Rojas, 1999). En dichos elementos se observa que este fenómeno es uno de los grandes retos que afrontan los gobiernos y la sociedad.

En la 13a Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo, llevada a cabo por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2012), se aprobó la definición internacional estándar de desempleo, la cual establece que:

Los desempleados comprenden todas las personas por encima de la edad especificada para medir la población económicamente activa que, durante el período de referencia estaban:

- a. "Sin trabajo", es decir, no tenían un empleo asalariado o por cuenta propia según la definición internacional del empleo;
- b. "Disponibles para trabajar", es decir, estaban disponibles para el trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia durante el período de referencia, y
- c. "En busca de trabajo", es decir, habían tomado medidas concretas en un período reciente especificado para buscar empleo remunerado o trabajo por cuenta propia. (Págs. 23-24).

El Banco de la República de Colombia (Subgerencia Cultural, 2015), por su parte, define este fenómeno como:

La situación del grupo de personas en edad de trabajar que en la actualidad no tienen empleo aun cuando se encuentran disponibles para trabajar (no tienen limitaciones físicas o mentales para ello) y han buscado trabajo durante un período determinado. (s. p.).

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) argumenta que este es un indicador del grado de utilización de los recursos humanos de la economía y que deben analizarse varios indicadores relacionados con el mercado laboral de forma simultánea, en aras de tener un mayor entendimiento de este fenómeno y de sus componentes (DANE, 2013).

Según el *Informe de desempleo en Colombia 2001-2015* (Rey, 2015), el desempleo también se define como: “La situación en que se encuentra una persona en edad de trabajar y no tiene empleo, siempre y cuando haya buscado trabajo durante, por lo menos, dos semanas” (pág. 18).

Debido a que el desempleo es una variable macroeconómica, este obligatoriamente se convierte en una de las principales prioridades a las cuales les apuestan los gobiernos, dado que su disminución debería impactar de forma positiva el crecimiento de la economía. Es por esto que los gobiernos emprenden acciones para fortalecer la capacitación para el trabajo, toman decisiones sobre la cobertura de la educación y flexibilizan algunos aspectos de la legislación laboral, con el propósito de facilitar el funcionamiento del mercado laboral (Castaño, López y Rhenals, 2004).

2.2.2 Medición del desempleo

En Colombia, la forma de medir el desempleo es a través de la tasa de desempleo, la cual según la Subgerencia Cultural del Banco de la República (2015), refleja:

(...) el número de personas desempleadas (D) como porcentaje de la fuerza laboral (FL) también llamada población económicamente activa (PEA). Esta fuerza laboral o población económicamente activa es la suma de las personas empleadas, las ayudantes familiares que no tienen un sueldo y que trabajan quince o más horas semanales, y las desempleadas. (s. p.).

La tasa de desempleo es medida por el DANE (2013) mediante la aplicación de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). En esta:

Se solicita información sobre las condiciones de empleo de las personas (si trabajan, en qué trabajan, cuánto ganan, si tienen seguridad social en salud o si están buscando empleo),

además de las características generales de la población como sexo, edad, estado civil y nivel educativo, se pregunta sobre sus fuentes de ingresos. (pág.10).

Esta encuesta proporciona información en diferentes niveles (regional, departamental, áreas metropolitanas, etc...). Las etapas o cambios que ha sufrido este proceso desde su inicio en el año 1976, se resumen a continuación (Coronel, 2005, pág. 140; DANE, 2013, s. p.):

- Desde 1976, se aplicó la Encuesta Nacional de Hogares (ENH), la cual se llevaba a cabo de forma trimestral en Barranquilla, Bogotá, Cali, Medellín, y en forma semestral en Bucaramanga, Manizales y Pasto.
- Desde 1984, la Encuesta Nacional de Hogares paso a ser trimestral en las 7 ciudades mencionadas en el punto anterior.
- En 1999, inicia la prueba piloto para implementar la Encuesta Continua de Hogares (ECH).
- Desde el año 2000, se implementó de forma definitiva la Encuesta Continua de Hogares (ECH) la cual se aplica de forma mensual en las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Cali, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Pasto, Pereira y Villavicencio.
- En el 2006, inicia la aplicación de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIG), cuyo modulo central es el del mercado laboral e ingresos, y a partir del 11 de septiembre, con su módulo de gastos de los hogares. En ese mismo año, la cobertura de la ECH se amplió a 11 ciudades adicionales.
- En el año 2007, se inicia la publicación de la medición de la informalidad en un informe especial de mercado laboral según el empleo informal.
- En el año 2009, se actualizan los techos de población en edad de trabajar para los diferentes dominios y se actualiza el límite de escala de personal ocupado en las empresas, tomando como base la Resolución de 1993 de la OIT (2012).
- En el año 2012, se extiende la cobertura a las 8 capitales restantes, con lo cual se logra cubrir el 100% de las ciudades de todos los departamentos.

Ya teniendo presentes los cambios que ha sufrido el instrumento de medición de la tasa de desempleo, se hace necesario identificar los componentes de esta variable macroeconómica, teniendo presente que, según el DANE (2013), sus resultados deben: “Proporcionar información básica sobre el tamaño y estructura de la fuerza de trabajo (empleo, desempleo e inactividad) de la población del país”. La forma de cálculo de esta variable macroeconómica es la siguiente:

$$TD = (D / PEA) * 100$$

TD = Tasa de desempleo D = Desocupados PEA = Población económicamente activa

Desocupados (D)

De acuerdo con la Subgerencia Cultural del Banco de la República (2015), para el caso de Colombia, los desocupados son las personas que en la semana de referencia se encontraban en una de las siguientes situaciones:

Desempleo abierto: corresponde a aquellas personas que tienen doce años o más que están sin empleo en la semana de referencia, se encuentran disponibles para trabajar y han estado buscando empleo durante el último mes.

Desempleo oculto: corresponde a las personas de doce años o más que no tienen empleo actualmente, tienen disponibilidad para empezar a trabajar, y no han hecho diligencias en busca de trabajo en el último mes pero sí en los últimos doce meses y tienen una razón válida para haber dejado de buscarlo. (s. p.).

De acuerdo con el DANE, existen razones válidas y no válidas para ubicarse en la categoría de desempleado, y las cuales se exponen a continuación.

Razones válidas de desempleo

- No hay trabajo disponible en la ciudad.
- Está esperando que lo llamen.
- No sabe cómo buscar trabajo.

- Está cansado de buscar trabajo.
- No encuentra trabajo apropiado en su oficio o profesión.
- Está esperando la temporada alta.
- Carece de la experiencia necesaria.
- No tiene recursos para instalar un negocio.
- Los empleadores lo consideran muy joven o muy viejo.

Razones no válidas

- Se considera muy joven o muy viejo.
- Actualmente no desea conseguir trabajo.
- Responsabilidades familiares.
- Problemas de salud.
- Está estudiando.
- Otra razón.

Población económicamente activa (PEA)

También es conocida como fuerza laboral. Hace alusión a las personas en edad de trabajar que laboran o que están buscando empleo. De acuerdo con el DANE (2013), este grupo de personas o población se divide en:

Ocupados (O): son las personas que durante el período de referencia se encontraban en una de las siguientes situaciones:

1. Trabajó por lo menos una hora remunerada en la semana de referencia.
2. Los que no trabajaron la semana de referencia, pero tenían un trabajo.
3. Trabajadores familiares sin remuneración que trabajaron en la semana de referencia por lo menos 1 hora.

Ocupados informales (OI): Son las personas que durante el período de referencia se encontraban en una de las siguientes situaciones:

1. Los empleados particulares y los obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta cinco personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono y(o) socio;
2. Los trabajadores familiares sin remuneración en empresas de cinco trabajadores o menos;
3. Los trabajadores sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares;
4. Los empleados domésticos en empresas de cinco trabajadores o menos;
5. Los jornaleros o peones en empresas de cinco trabajadores o menos;
6. Los trabajadores por cuenta propia que laboran en establecimientos hasta cinco personas, excepto los independientes profesionales;
7. Los patronos o empleadores en empresas de cinco trabajadores o menos;
8. Se excluyen los obreros o empleados del gobierno.

2.2.3 Comportamiento del desempleo

De acuerdo con las cifras del Banco de la República, el comportamiento del desempleo durante el período objeto de análisis ha sido el que se presenta en la figura 3.

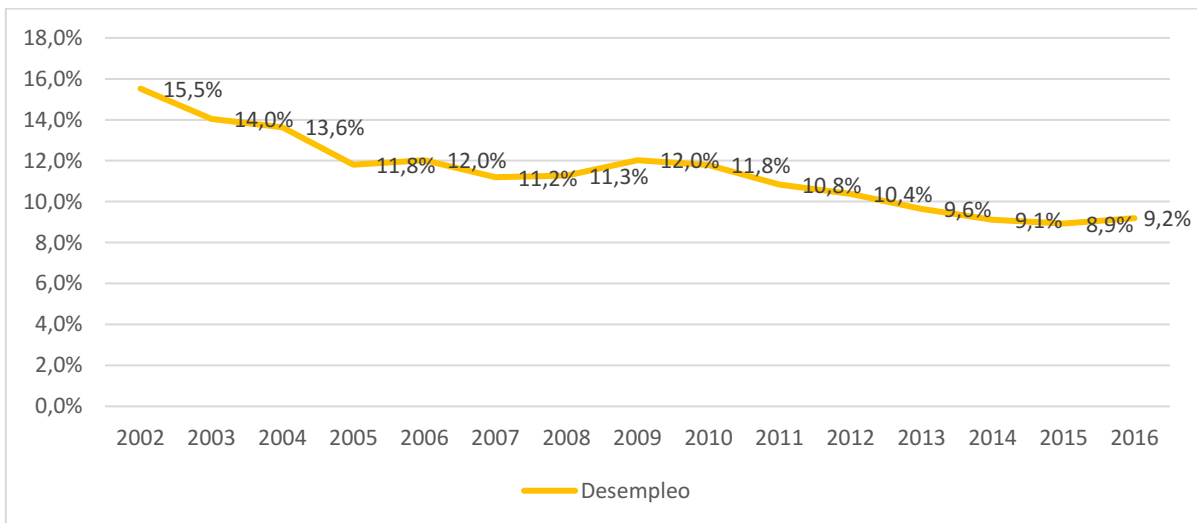


Figura 3. Desempleo 2002-2016. Fuente: elaboración propia, a partir de datos de series estadísticas de empleo y desempleo del DANE.

Entre 2002 y 2016 se observa una disminución del 40,7% en la tasa de desempleo del país. Durante este período se ha tenido el mandato de dos presidentes (debido a la puesta en marcha de la reelección presidencial), los cuales han adelantado una serie de reformas en los costos no salariales (las cuales fueron expuestas anteriormente), en busca de impactar positivamente esta variable macroeconómica. A continuación se hace un análisis partiendo del estado del arte, mediante el cual se pretende establecer si las dos variables están directamente relacionadas, con lo cual se explique, en parte, el buen resultado alcanzado en materia de desempleo.

2.3 Reformas a los costos no salariales y su posible impacto en la tasa de desempleo

Para el 2001 el país afrontaba una difícil situación económica, y los resultados de las variables PIB y desempleo (el cual cerró el año con una tasa del 15%) daban muestra de ello. Para ese entonces, ya algunos estudios proponían la necesidad de efectuar reformas laborales cuyo objetivo fuese una reducción de los costos no salariales, en aras de fomentar el empleo e impactar el crecimiento económico, el cual fue de 1,7% en el 2001.

El estudio de Clavijo y Lozano (2001), denominado *Generación de empleo y parafiscalidad: soluciones estructurales en tiempos de crisis*, planteaba que el desempleo pasaría a ser el principal problema nacional en el período comprendido entre los años 2002 y 2006 y proponían medidas concretas en función de reducir los costos no laborales en relación con la carga parafiscal, que en ese entonces se encontraba en un 9% sobre el valor de los salarios. La reforma consistía en bajar la carga parafiscal del 9% a 5% (ICBF 2%, SENA 1%, Caja 1% y Contribución pensional 1%), con lo cual se podrían generar entre 145.000 y 390.000 nuevos empleos, debido al abaratamiento del costo de la mano de obra que impulsaría el crecimiento del mercado laboral formal y, por ende, mitigaría en parte el impacto de la reducción del porcentaje de aportes.

Este contexto exponía la necesidad que se tenía de adelantar reformas en lo relacionado con los costos no salariales. Dichas reformas se fueron llevando a cabo de forma gradual en el período 2002-2016, durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y de Juan Manuel Santos. Al hacer una comparación de variables como costos no salariales de mano de obra y la tasa de desempleo, el comportamiento que presentaron durante el período de análisis se muestra en la figura 4.

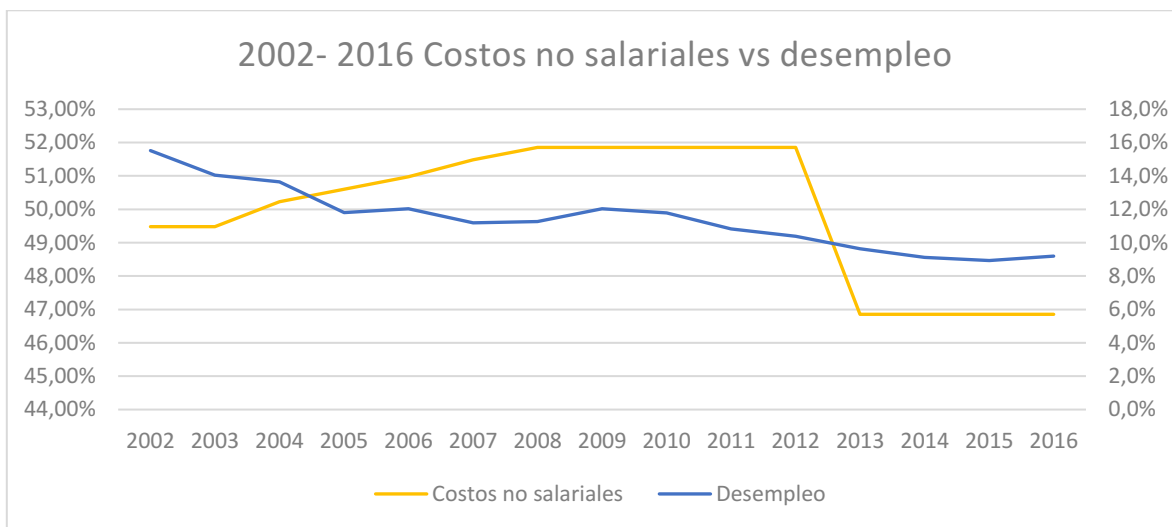


Figura 4. Costos no salariales vs. desempleo 2002-2016. Fuente: elaboración propia.

Analizando el planteamiento de Clavijo y Lozano (2001), resulta difícil establecer esa relación directa entre disminución de costos laborales y reducción del desempleo. En el período comprendido entre 2003 y 2008 los costos no salariales presentaron una tendencia al alza, y el comportamiento del desempleo fue a la baja. Adicionalmente, si en el análisis agregamos el crecimiento promedio del PIB durante este mismo período, el cual fue del 5,2%, es posible inferir que esta variable macroeconómica tiene sobre el desempleo un impacto más directo que el de la disminución de los costos no salariales.

Isaza (2003) analiza la reforma del año 2002, a partir de los impactos de las medidas implementadas sobre el salario real, donde la parte de la reforma que disminuye el salario real impactará positivamente el desempleo, pero aumentará la pobreza y el problema de distribución de la riqueza. Estos aumentos serán contrarrestados de manera limitada con las

medidas de la reforma, que reducen el costo laboral, pero no el salario real. En conclusión, para Isaza, la reforma disminuirá el desempleo, pero traerá pobreza y un aumento de la inequidad en lo relacionado con la distribución de la riqueza. Otro aspecto que destaca Isaza en su análisis es la necesidad latente de aumentar la productividad nacional, para lo cual resulta indispensable mejorar la formación para el trabajo (SENA), el desarrollo científico y la investigación (en universidades públicas y privadas).

Con respecto a la reforma de la Ley 789 de 2002, Estrada (2006) menciona que con ésta se está cumpliendo la agenda de reformas pactadas con el FMI, con lo cual se busca enfrentar la dramática situación de desempleo a través de la flexibilización del mercado de trabajo: “Más empleo, pero más barato y precarizado”, reforma con la cual se evidencia una nueva tendencia del derecho laboral en la etapa neoliberal, que busca trabajo menos regulado y promoción de la empleabilidad.

La precarización del trabajo planteada por Estrada (2006) se vio reflejada en las nuevas formas de contratación que se empezaron a expandir después de estas reformas. La “vinculación” de personal a través de contratos de prestación de servicios y de cooperativas de trabajo asociado son estrategias que han empleado las compañías buscando flexibilidad laboral, con lo cual responden más fácilmente a las fluctuaciones de la demanda de sus bienes y(o) servicios.

Con respecto a la reforma de la Ley 789 de 2002, Castaño, López y Rhenals (2004) concluyen que es muy difícil medir el impacto de las reformas introducidas en los años 2002 y 2003, dada su coincidencia con un crecimiento importante del PIB y la aprobación de otras reformas con efectos (directos e indirectos) sobre el mercado laboral.

El resultado del PIB entre 2001, 2002 y 2003 fue de 1,7%, 2,5% y 3,92% respectivamente. Con estos resultados se ve claramente un crecimiento de la economía, lo cual impacta la generación de empleo y, como consecuencia, dificulta la medición del impacto de las reformas tal y como lo concluyen los autores. En este período, la tasa de desempleo pasó del

14,97% al 14,15%, pero resulta difícil establecer si se cumplieron las metas que el Gobierno tenía con la implementación de las reformas (tabla 7).

Tabla 7. Metas de generación de empleo del Gobierno con la Ley 789 de 2002

Elemento de la reforma	2003	2004	2005	2006
Ampliación de jornada y dominicales	26.000	36.000	18.000	15.000
Disminución costos de despido	39.000	54.000	27.000	21.000
Régimen especial de aportes	25.000	34.000	17.000	14.000
Reducción costo contrato aprendizaje	43.000	60.000	30.000	25.000
Total de empleos esperados	133.000	184.000	92.000	75.000

Fuente: elaboración propia, a partir de datos de Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 (DNP, 2002).

Tomando como base la ecuación creada por la Corporación CIDE, mediante la cual se ponía a prueba la hipótesis de que las reformas laborales por sí solas no crean empleos de forma significativa, Castaño, López y Rhenals (2004) utilizan una ecuación doble logarítmica ajustada en diferencias, donde el PIB y los salarios son elasticidades simples. Partiendo del supuesto de que el empleo está determinado por los factores de demanda, estos autores concluyen que la cifra de 317.000 nuevos empleos que se generarían en el período comprendido entre los años 2003 y 2004, como consecuencia de la Reforma Tributaria, se alcanzaría en un 82%, extrapolando su modelo a las 13 principales áreas metropolitanas. Adicional a lo anterior, los autores señalan que una política salarial inadecuada podría anular los efectos positivos que sobre el empleo ha generado dicha reforma, y que esta ha permitido un incremento en la calidad del empleo en las grandes ciudades.

En relación con las cifras de generación de empleo estimadas por el Gobierno para los cuatro primeros años (484.000) después de la puesta en marcha de la Ley 789 de 2002, un análisis llevado a cabo por la Universidad Externado de Colombia, en el cual se lleva a cabo una comparación entre las estimaciones de nuevos empleos del Gobierno, Fedesarrollo y la Contraloría General de la República, da como resultado que las cifras de estas dos últimas instituciones están por el orden de los 195.000 empleos, cifra bastante distantes de los 484.000 que calculaba el Gobierno (Farné, 2003).

Tomando como base la gran diferencia existente en su momento entre las cifras de creación de empleo socializadas por el Gobierno Nacional a partir de la Ley 789 de 2002 y las establecidas por instituciones especializadas en el mercado laboral, se puede concluir que las estimaciones del Gobierno se realizaron bajo un escenario bastante optimista, en el cual la relación entre la disminución del costo y el aumento del empleo era bastante proporcional, lo que deja de lado variables no controlables, como el deseo natural de los empresarios de maximizar la riqueza.

Los resultados del estudio elaborado por Gaviria en el 2004, en el cual en la ciudad de Bogotá se aplicó una encuesta a 1021 empresas de diferentes tamaños (414 microempresas, 348 pequeñas empresas, 128 medianas y 131 grandes empresas), que arrojó como resultado que los efectos sobre el desempleo de la reforma laboral del año 2002 fueron marginales, que la dinámica de generación de empleo no presenta aumentos sustanciales en los diferentes sectores como consecuencia de la disminución de los costos laborales, que las contrataciones futuras estarán condicionadas más por la evolución de los negocios que por las reformas implementadas y que la poca generación de empleo que se evidenció pudo ser por efecto de la implementación de la Ley 797 de 2003, que impactó el aporte a pensión de forma progresiva hasta el 2007 (Gaviria, 2004).

En el estudio de Núñez (2005) sobre los impactos de la reforma laboral del año 2002, empleando variables como las duraciones del desempleo y empleo, se determina:

- que la probabilidad de encontrar una vacante en el sector formal aumentó un 6% después de la reforma;
- que ésta también impactó la formalización de la economía y la calidad del empleo y
- que en los tres sectores de la economía disminuyó la probabilidad de ser despedido (25% en servicios y 10 % en comercio y manufactura).

Finalmente, concluye que la reforma fue llevada a cabo en un momento en que la economía se encontraba en la fase de crecimiento, y que se tendría que poner a prueba en épocas de recesión, para validar la permanencia de sus efectos.

Con respecto a la variación de los costos no salariales y a su efecto sobre el empleo, Sánchez, Duque y Ruiz (2009), mediante ejercicios contrafactuales encaminados a mostrar cómo hubiese sido el comportamiento del mercado laboral sin el efecto sobre los costos no salariales de las Leyes 797 de 2003 y 1122 de 2007, llegan a la conclusión de que, de haber mantenido los costos salariales de 1990, el desempleo hubiese sido menor entre un 1,5% en el período 1990-2000 y un 3,5 % en el período 2000-2007.

Revisando las cifras de desempleo al cierre del período analizado por estos autores, la tasa se ubicaba en 11,19% para el año 2007. Desde el 2001, este indicador presenta una disminución acumulada del 25%, pero, al igual que lo que concluye Gaviria (2004), en este mismo período el crecimiento del PIB pasó de 1,7% a 6,9% (precios constantes 2005), con lo cual se mantiene la complejidad de determinar qué porcentaje de la disminución en la tasa corresponde a la reforma laboral del año 2002.

Hasta ahora, y teniendo como base los estudios expuestos anteriormente, la medición del impacto real sobre la tasa de desempleo de la Ley 789 de 2002 resulta bastante compleja. Adicional a lo anterior, algunas reformas en temas tributarios han traído efectos colaterales que han afectados los objetivos de dicha ley. El Decreto 1766 de 2004 (mediante el cual se estableció la deducción sobre el impuesto de renta del 30% del valor de las inversiones realizadas para la adquisición de activos fijos en los años 2004 y 2007) es un ejemplo de ello (Presidencia de la República, 2004). Al reducir los costos laborales y flexibilizar las jornadas laborales, la Ley 789 de 2002 impactó la tasa de ocupación, la cual creció un 3,6% en el último trimestre de 2003. Posteriormente, y con la entrada de la Reforma Tributaria (Decreto 1766 de 2004), la tasa de ocupación tuvo un comportamiento negativo hasta mediados de 2005, y su recuperación se asocia al crecimiento del PIB (Núñez, 2010).

Lo anterior puede relacionarse con inversión en bienes de capital para la industria, los cuales requieren menor uso de mano de obra y, por ende, sus efectos se reflejan en la tasa de ocupación y desempleo. Adicionalmente, este tipo de decisiones traen consigo la reducción

de problemas al interior de las organizaciones, entre los cuales podemos mencionar: ausentismo, baja productividad, conflictos interpersonales, daños, deterioros y reprocesos.

Otras conclusiones a las que llegan Sánchez, Duque y Ruiz (2009) en sus modelos de corto y largo plazo son que una reducción del 5% en los costos laborales traería consigo una disminución del 1,2% en la tasa de desempleo, que los costos no salariales representados en los parafiscales no han permitido tener una tasa de desempleo por debajo del 11% o del 10%, y que a futuro las reformas en temas laborales deberían estar encaminadas a reducir estos, que afectan, además, la calidad del empleo.

En este mismo, sentido López (2010) asegura que el país requería una reforma al sistema de salud, dado que la obligación de cubrir el 100% de la población en esta materia es de la Nación (págs. 22, 23). Así mismo, en cuanto a los parafiscales, plantea que:

Estimaciones previas realizadas con modelos de equilibrio general (López, 2002; Botero 2006) y las más recientes (Botero 2010) sugieren que su supresión podría generar cerca de 200.000 empleos asalariados, casi todos no calificados. La nueva forma de financiar las Cajas de compensación, el Sena y el ICBF (déficit fiscal; impuestos y de qué tipo) puede cambiar en algo esa cifra pero, sobre todo, incide en el balance de las finanzas públicas y en el dinamismo del crecimiento (López, 2010, pág. 18).

Durante el período 2009-2014, el comportamiento del desempleo fue bastante positivo. En este mismo período, el crecimiento del PIB fue superior al 4%. Un estudio elaborado por ANIF para ACOPI (Clavijo, Vera, Cuéllar y Ríos, 2015) concluía que existe una relación ligeramente inversa entre aceleración del crecimiento del PIB-real y la reducción del desempleo, relación en la cual un aumento del 1% en el crecimiento del PIB-real, estaría trayendo consigo una disminución de 0,2% en la tasa de desempleo al año siguiente. Lo anterior es congruente con el descenso del desempleo del 12% hacia el 9,1% a lo largo del período 2009-2014, con expansiones del PIB del 4,8% promedio por año.

En 2012 se aprobó la Ley 1607 (Congreso de la República de Colombia, 2012), la cual eliminó el aporte parafiscal al SENA y al ICBF, lo cual empezó a ser efectivo en el año 2013; al igual que la eliminación de los aportes a salud, a partir del 2014. Estas reducciones en los

costos no salariales también impactaron la variable desempleo. Según ANIF (Clavijo et ál., 2015), las reformas establecidas en materia de reducción de los aportes parafiscales va en la dirección correcta (en materia de desempleo y formalidad laboral), ya que su modelo de regresión encuentra una relación directa entre estas dos variables, en la cual el aumento del 1% en estos pagos conduce a un incremento del 0,2% del nivel de desempleo. De igual forma, su modelo también encuentra relación directa entre los incrementos en las contribuciones a salud y el crecimiento del desempleo, con una relación de 1% a 0,2% respectivamente.

Dentro de los múltiples objetivos que contemplaba la Ley 1607 de 2012 se encontraba la generación de empleo. En la alocución del 25 de octubre de 2012, el presidente Juan Manuel Santos manifestó que con esta reforma: “Por disminuir el impuesto al trabajo, se pueden crear o formalizar alrededor de 1.000.000 de empleos en el país”. Esta meta fue analizada por Farné y Rodríguez (2012) replicando un ejercicio realizado en el *World Bank* (2009), y a partir de la cual estiman que la cifra que se alcanzaría con la Reforma estaría por el orden de los 85.000 empleos. Los modelos utilizados por el Gobierno no fueron planteados de forma objetiva, y se partió de supuestos demasiado optimistas en la relación directa del crecimiento del empleo frente a disminuciones en los gravámenes a la nómina. Adicionalmente, estos autores determinan que el Gobierno no tuvo en cuenta los resultados poco favorables que habían tenido este tipo de medidas en diferentes países del mundo, y no implementó estrategias que permitieran atacar los altos índices de informalidad y, por ende, la calidad del empleo.

Un análisis crítico de esta reforma fue el realizado por Álvaro José Cobo Soto (2015), presidente ejecutivo de Asocajas, quien en su artículo del *Espectador* “Costos laborales vs. Generación de empleo”, concluye:

La política de empleo no se consolida a partir de mermar las cargas salariales, prestacionales, tributarias o de seguridad social de los empleadores, y no redunde de manera significativa en la contratación de más recurso humano, por lo tanto, la afectación de las obligaciones laborales tales como las cotizaciones a la seguridad social y aportes parafiscales, evidencian una clara política regresiva respecto de los derechos sociales y adicionalmente una posible desprotección y desmejora en los derechos y la calidad de vida de la población y las familias más vulnerables. La disminución de las cargas laborales tiene una consecuencia directa: la generación de mayores utilidades para el empleador al hacer más económica la mano de obra.

Con respecto a esta reforma, Osorio (2016), evaluó mediante un modelo de equilibrio general dinámico y estocástico el impacto de la reducción de los parafiscales y los cambios en otras tarifas impositivas sobre la informalidad laboral, y su conclusión es que la Reforma Tributaria del 2012 (Ley 1607) genera una disminución de la informalidad laboral de 2,3 puntos porcentuales (pp). (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013). Si bien es cierto que con este esquema no se está afectando de forma directa la tasa de desempleo, sí hay efectos sobre su calidad, con lo cual se impacta uno de los objetivos de dicha reforma.

Beltrán Pardo (2013), en su artículo del periódico de la Universidad Nacional “Reforma tributaria es improvisada y regresiva”, afirma lo siguiente:

Medidas similares ya se tomaron en el pasado –quitarles carga tributaria a los empresarios para que generen más empleos–, pero no dieron resultado: las plantas de personal poco o nada crecieron. Asimismo, está por comprobarse si las personas naturales con trabajadores a su cargo los vincularán formalmente, con las garantías legales.

Los estudios recopilados hasta ahora, al igual que el análisis de otras variables, ponen de manifiesto que resulta muy complejo establecer la relación que existe entre la disminución de costos no salariales (los cuales se han analizado en el período 2002-2016) y la disminución del desempleo. Parte de la dificultad radica en el comportamiento positivo del PIB durante este mismo período (con crecimiento promedio de 4,4% entre el 2002 y el 2015), el cual impacta de forma directa el desempleo y complejiza la cuantificación de los efectos de las reformas. Adicional a lo anterior, las compañías toman decisiones principalmente sobre la contratación o vinculación de personal con base en el comportamiento de sus volúmenes de actividad, y una disminución de los costos no salariales podría ser tomada como una oportunidad para aumentar la rentabilidad operacional, lo cual no impactaría el desempleo.

2.4 Metodología

La investigación se llevó a cabo a través de un enfoque mixto, de carácter interpretativo, descriptivo y exploratorio. En cuanto a la técnica de registro de la información, se aplicó una encuesta a una muestra intencionada por conveniencia, empleando como instrumento un

cuestionario de preguntas abiertas, en el cual participaron 10 personas que laboran en las áreas de gerencia, finanzas y recursos humanos de empresas ubicadas en los departamentos de Quindío, Risaralda y Valle del Cauca de diferentes sectores productivos. Adicionalmente, la encuesta se les aplicó a contadores públicos independientes.

2.5 Presentación y análisis de los resultados

Los resultados del ejercicio llevado a cabo hasta ahora permiten identificar que las reformas laborales trajeron consigo una reducción de los costos no salariales a partir del año 2012. En el año 2002, dichos costos alcanzaban el 49,5% sobre el devengado; para el 2012, se ubicaban en 51,9%; y al cierre del 2016, habían descendido hasta el 38,4%. Durante este mismo período, el desempleo ha tenido un comportamiento a la baja: en el 2002, la tasa de desempleo era del 15,5%; en el 2009, era del 12%; y al cierre de 2016, se ubicó en 9,2%, lo que ha sido un gran avance en el tema de ocupación de la población económicamente activa.

Dado lo anterior, y mediante la realización de entrevistas que fueron grabadas y posteriormente sistematizadas para su análisis, se busca establecer si las reformas han impactado los costos no salariales en el período analizado y si han tenido algún efecto sobre la generación de empleo. Las entrevistas se efectuaron a 10 personas (gerentes, jefes administrativos, contadores públicos, personas de recursos humanos y contadores públicos independientes) que laboran en empresas situadas en los departamentos de Risaralda, Quindío y Valle del Cauca, de los sectores de alimentos, salud, servicios financieros y turismo, con las cuales, mediante la documentación de sus percepciones y sus experiencias en diferentes organizaciones, se pretende cumplir con el objetivo antes planteado.

Como se ha mencionado anteriormente, resulta bastante complejo establecer los efectos de las reformas sobre la generación de empleo cuando la economía presenta un comportamiento positivo, dado que esto automáticamente hace que las empresas contraten personal para cumplir con la demanda de sus bienes y servicios. Ante esta situación, se indagó sobre el comportamiento reciente del volumen de actividades en los últimos años, ante lo cual algunas de las respuestas obtenidas fueron las siguientes:

La operación en la planta ha tenido incremento, evolución positiva. El año 2016 fue un año en el que casi llegamos a punto de equilibrio, básicamente por baja demanda en venta; pero los años anteriores, desde el 2010 hasta el 2015, básicamente con comportamientos positivos. El incremento que hemos tenido se debe al empuje que tienen nuestras marcas, que jalonan la venta de los productos que hacemos, especialmente aquellos pareto, y la caída del año pasado casi que a punto de equilibrio en producción y ventas, básicamente se debe a factores exógenos. (Entrevista realizada al Jefe Administrativo de una planta de alimentos, 2017).

El comportamiento de venta de los últimos 4 años en volumen ha crecido en algunas líneas de producto; en algunas ha disminuido debido a la competencia (...), en ventas frente al valor en pesos hemos crecido muchísimo más: uno lo hace el tema de la línea (...) y el otro, pues, el tema de incremento de precios. Hemos crecido en pesos. (Entrevista realizada a Gerente de red de servicios para vehículos y motos, 2017).

Gran parte de esta dinámica de crecimiento en algunos sectores ha sido impulsada de forma indirecta por la dinámica del gasto que ha llevado a cabo el Gobierno Nacional, a través de la ejecución de grandes proyectos de infraestructura y tecnología. Otra parte de este comportamiento ha sido consecuencia de la alta inversión extranjera directa, buscando oportunidades de negocio en una economía con buenas proyecciones de crecimiento para los siguientes años (que hicieron que Colombia fuese calificada dentro del grupo de los Civets).

Cuando la tasa de desempleo estaba cerca de ubicarse por debajo de un dígito, a finales del año 2012, el Gobierno Nacional realizó en el Congreso el trámite de la Ley 1607 de 2012, la cual tenía como uno de sus objetivos formalizar y crear nuevos empleos a través de la disminución de los aportes por conceptos de parafiscales (5 pp) y la eliminación del aporte a salud de los empleadores (8,5 pp). Con base en lo anterior, se les preguntó a los entrevistados acerca del comportamiento del número de empleados en el período comprendido entre los años 2012-2016 y las posibles causas que originaron este comportamiento. Algunos de los resultados fueron los siguientes:

En los últimos años sí ha habido un aumento del número de empleados, pero ya por una cuestión interna; o sea, una cuestión de reorganización interna. Aquí hay ciertas labores que demandaban una contratación de personal externo o personal temporal, que a la final, haciendo una relación costo-beneficio, era más beneficioso y daba más tranquilidad legal en

términos laborales el tener una persona fija contratada, que estar contratando una persona diferente cada semana. Entonces, bajo ese esquema sí se ha aumentado la planta de personal, pero no tiene que ver nada con la normatividad que se haya dado (Entrevista realizada al contador de una empresa de servicios turísticos y recreación, 2017).

La empresa tuvo una transición especial entre el 2011 y el 2012. Lo digo puntual, porque los números no la favorecían. Por algunas situaciones puntuales de márgenes y de ventas en unidades no realizadas, la empresa pasó del 2010 al 2011 de tener 120 operarios a tener 70. Al 2012, inclusive teníamos menos de 63 personas (...). En la actualidad tenemos 70, siendo muy ajustados operativamente a la mínima expresión, si alguien falla por un tema de salud o de cualquier calamidad es difícilmente reemplazable y, pues, muchas veces los clientes deben tener más paciencia en la elaboración de su trabajo, o reprogramamos en las citas, pero no subimos. (Entrevista realizada a Gerente de red de servicios para vehículos y motos, 2017).

La normatividad como tal no ha generado la respuesta de aumento de empleo que se esperaba (...). El aumento del empleo que se puede vislumbrar en algún momento o en algunas épocas es simplemente eso, las épocas o los momentos, el desarrollo normal y natural de las instituciones (...), pero no porque las normas así lo deparen o las normas apoyen o ayuden a que suceda, no, son los momentos, son etapas de los negocios que dan para ello, y las temporadas. (Entrevista realizada a contador público independiente, 2017).

El incremento de empleados en las empresas que asesoro no ha sido a raíz de la Reforma Tributaria. Como ha aumentado el trabajo, se han creado nuevos cargos, pero no por el tema de disminuir los costos laborales se han creado nuevos cargos en la empresa. Como crecen las empresas, se necesitan nuevos cargos (Entrevista realizada a contador de empresa de servicios financieros, 2017).

Hemos tenido una planta de personal que ha ido creciendo en menor medida que el volumen de producción, pero que ha ido creciendo (...). Este comportamiento se asocia a las muy buenas condiciones de venta y producción que hemos tenido básicamente hasta 2015, porque, reitero, que 2016 el resultado no fue el esperado o planteado. (Entrevista realizada a jefe administrativo de planta de alimentos, 2017).

La fluctuación del número de empleados de los últimos años se debe netamente a la necesidad del servicio. Nosotros tenemos el efecto de que si vendemos más, necesitamos más gente; pero no por el hecho de que hay una disminución en nosotros, vamos a contratar más; no hay un efecto relevante. Si usted tiene más pacientes, necesitamos más auxiliares de enfermería; tenemos menos pacientes, necesitamos menos. En este sector con todos los problemas que tenemos uno trata de tener la mínima cantidad de personas en el servicio, porque los recursos no dan para más. En el día a día no miramos la carga impositiva, miramos la producción (Entrevista realizada a contador de empresa de servicios de salud, 2017).

Por experiencia, me doy cuenta que en las organizaciones no se contrata más o se despide gente de acuerdo al costo laboral; se contrata más o se despide de acuerdo con la dinámica misma del negocio. Entonces, si el negocio va bien, quiere decir que voy a necesitar más fuerza laboral para mejorar mi capacidad operativa y producir más (...). Mi nivel de personal no depende si el Gobierno me permite o no me permite unos beneficios tributarios para contratar personas. (Entrevista realizada a contador público independiente, 2017).

Con la información suministrada por los entrevistados sobre la relación entre las reformas a los costos no salariales y generación de empleo, es posible deducir que las fluctuaciones en el número empleados de las diferentes compañías tiene una relación directa con el comportamiento del volumen de actividad en las operaciones que realizan, y que no se percibe algún impacto en la decisión de vincular a más empleados como consecuencia de la disminución de los costos no salariales que puso en marcha el Gobierno Nacional mediante la reforma laboral del 2012.

En opinión del autor de la presente investigación, que desde hace 6 años viene trabajando en el análisis y optimización del recurso denominado mano de obra en empresas de alimentos, es que la decisión de incrementar el número de empleados está principalmente impactada por el aumento en los volúmenes de operación, lo cual tiene su origen en el incremento de la demanda de los productos del portafolio actual o en la puesta en marcha de nuevos proyectos, con el objetivo de lanzar nuevos productos. No obstante, el incremento del volumen de actividades en las organizaciones genera la necesidad de buscar un uso más eficiente de los recursos disponibles, entre ellos la mano de obra, y, por ende, las compañías constantemente

están en la búsqueda de reducir las actividades operativas mediante la implementación de tecnología o tercerización de procesos que no agregan valor para el negocio.

Las compañías están en la búsqueda constante de incrementar las utilidades para sus accionistas. Este objetivo trae consigo el análisis constante de alternativas para reducir los costos fijos y, en ciertos casos, asumirlos como variables. La mano de obra puede considerarse como costo variable o fijo, dependiendo del área en la cual desarrolle sus funciones. En los últimos años (y dadas las alternativas que se han dado en el tema de contratación laboral), una de las estrategias que han llevado a cabo las compañías es la de flexibilizar la vinculación laboral a través de contratos de prestación de servicios, contratos por función o labor o contratos de períodos muy cortos, con los cuales se pueda responder fácilmente a las fluctuaciones en la necesidad de este recurso, para llevar a cabo este tipo de decisiones que, en poco o nada, afectan la disminución de los costos no salariales.

2.6 Conclusiones

El objetivo del presente trabajo era determinar el impacto sobre la generación de empleo en organizaciones de los departamentos de Risaralda, Quindío y Valle del Cauca, a partir de las reformas a los costos no salariales llevadas a cabo por el Gobierno Nacional desde el año 2002. Estas medidas pueden dividirse en dos etapas: la primera, estuvo orientada a aumentar los costos no salariales, en aras de disminuir los problemas estructurales de financiación del Sistema General de Pensiones (reformas hasta el 2008); en la segunda, se inició el desmonte de gravámenes, con el objetivo de impactar la generación de empleo y, como consecuencia de este, disminuir el desempleo.

Al analizar el comportamiento del desempleo, es evidente que ha sido bastante positivo en los últimos 16 años. A inicios del año 2002, éste se ubicaba en el 15,5%, y al cierre del año 2016, la tasa de desempleo estaba por debajo de 2 dígitos, cerrando en 9,2%. Al no encontrar cambios significativos en la forma de medir el desempleo en el período analizado, y sin entrar en la discusión de si la forma de llevar a cabo este proceso es adecuada o no, el nivel de ocupación de la población ha aumentado. El Gobierno atribuye una parte de estos buenos

resultados a las decisiones que ha tomado en materia laboral entre el año 2002 y el 2014. Las reformas del año 2002 estaban orientadas a flexibilizar la relación laboral y a disminuir los costos salariales; las reformas del año 2003 tenían como objetivo impactar el problema estructural de financiación que presentaba el Sistema General de Pensiones; finalmente, las reformas del período 2012-2014 trajeron consigo una reducción de los costos no salariales, para impactar la generación de empleo.

Los resultados obtenidos mediante las entrevistas realizadas permiten establecer en la muestra seleccionada, que la disminución de los costos salariales y no salariales no son las razones por las cuales las compañías toman la decisión de aumentar el número de empleados. Esta medida tiene su fundamento en la necesidad originada por los cambios en los volúmenes de actividades en las organizaciones, como resultado de su crecimiento y(o) su expansión. No obstante, antes de llevar a cabo lo anterior, las compañías evalúan la posibilidad de eliminar ineficiencias en sus procesos actuales, para determinar la necesidad real de personal.

De acuerdo con los resultados alcanzados en otros estudios, y en opinión del autor, el comportamiento positivo que ha presentado la tasa de desempleo ha tenido como principal componente el comportamiento del PIB. El crecimiento promedio del país en el período 2002-2016 ha sido superior al 4%, lo cual viene acompañado de una mayor necesidad de los factores de producción, entre ellos la mano de obra.

Otro factor que juega un papel importante en la disminución de la tasa de desempleo es el aumento de la informalidad. Las personas que se encuentran en esta situación son consideradas como ocupados, sin importar las condiciones bajo las cuales estén desarrollando su actividad económica. Si bien es cierto que la calidad del empleo es un aspecto que no se aborda en este trabajo, el autor considera que es una temática en la cual se debe profundizar, para estimar el impacto que tiene en la tasa de desempleo y la calidad de vida.

En los años recientes, las compañías, haciendo uso de la tecnología y con la premisa de impactar positivamente los resultados de las empresas en términos de rentabilidad, están en la búsqueda constante de soluciones que permitan reducir el número de empleados que

requieren en su operación. Dado que estas soluciones están encaminadas a disminuir la necesidad de recurso humano para procesos operativos (que desde su percepción no agregan valor en su negocio), es de esperar que haya un aumento en el empleo informal por causa de dicho fenómeno.

3. Referencias bibliográficas

Arango T., L. E., Herrera, P., y Posada P., C. E. (2007). El salario mínimo: aspectos generales sobre los casos de Colombia y otros países. *Borradores de economía*, 436. Bogotá: Banco de la República. Disponible en <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/pdfs/borra436.pdf>

Ávila P., L. D., y Egea C., J. (2013). *Desmonte de los aportes parafiscales como fuente de financiación del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA Y el Instituto de Bienestar Familiar ICBF, por el impuesto sobre la renta para la equidad CREE* (Trabajo de especialización). Universidad Militar, Bogotá. Recuperado de <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/10893/1/Ensayo%20Investigacion%20Final.pdf>

Beltrán P., L. C. (9 de marzo, 2013). Reforma tributaria es improvisada y regresiva. *UNPeriódico*, 164, 3. Recuperado de <http://www.unperiodico.unal.edu.co/uploads/media/UNPeriodico164.pdf>

Botero M., R. (23 de junio, 2010). El Grupo de los CIVETS. *El Colombiano*. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/historico/el_grupo_de_los_civets-NVEC_94393

Castaño, E., López C., H., y Rhenals, R. (diciembre, 2004). La reforma laboral de 2002 y sus impactos: in medio stat virtus. *Perfil de Coyuntura Económica*, 4, 41-69. Disponible en

<http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/coyuntura/article/view/2293/1851>

Clavijo, S., y Lozano, L. I. (2001). Generación de empleo y parafiscalidad: soluciones estructurales en tiempos de crisis. *Borradores de Economía*, 189. Bogotá: Banco de la República. Disponible en <http://www.banrep.gov.co/es/borrador189>

Clavijo, S., Vera, A., Cuéllar, E., y Ríos, A. (2014). *Costos no Salariales en Colombia pos-Ley 1607 de 2012*. Estudio elaborado por ANIF para ACOPI. Bogotá: ANIF. Disponible en <http://anif.co/sites/default/files/uploads/Anif-ACOPI-Sobrecostos%5B2%5D.pdf>

Cobo S., Á. J. (15 de septiembre, 2015). Costos laborales vs generación de empleo. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/opinion/costos-laborales-vs-generacion-de-empleo>

Congreso de la República de Colombia (26 de diciembre, 2012a). *Ley 1607 de 2012. Por medio de la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial, 48.655. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=51040>

Congreso de la República de Colombia (11 de julio, 2012b). *Ley 1562 de 2012. Por la cual se modifica el sistema de riesgos laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional*. Bogotá: Diario Oficial, 48.488. Disponible en <http://mintrabajo.gov.co/normatividad-julio-leyes-2012/712-ley-1562-del-11-de-julio-de-2012.html>

Congreso de la República de Colombia (29 de diciembre, 2010). Ley 1429 de 2010. Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo. Bogotá: Diario Oficial, 47.937. Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1429_2010.html

Congreso de la República de Colombia (9 de enero, 2007). *Ley 1122 de 2007. Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras.* Bogotá: Diario Oficial, 46.506. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22600>

Congreso de la República de Colombia (27 de enero, 2003). *Ley 797 de 2003. Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.* Bogotá: Diario Oficial, 45.079. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7223>

Congreso de la República de Colombia (27 de diciembre, 2002). *Ley 789 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.* Bogotá: Diario Oficial, 45.046. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6778>

Congreso de la República de Colombia (23 de diciembre, 1993). *Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.* D. O. 41.148. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html

Congreso de la República de Colombia (22 de enero, 1982). *Ley 21 de 1982. Por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial, 35.939. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4827>

Congreso de la República de Colombia (24 de enero, 1979). *Ley 7 de 1979. Por la cual se dictan normas para la protección de la Niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y*

se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, 35.191. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13506>

Congreso de la República de Colombia (18 de diciembre, 1975). *Ley 52 de 1975. Por la cual se reconocen los intereses anuales a las cesantías de los trabajadores particulares.* Diario Oficial, 34.475. Disponible en <http://actualicese.com/normatividad/1975/12/18/ley-52-de-18-12-1975/>

Congreso de la República de Colombia (1 de febrero, 1963). *Ley 1 de 1963. Por la cual se dictan normas sobre reajustes de salarios, se conceden unas autorizaciones al Gobierno y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial, 31.004. Disponible en https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley_0001_1963.htm

Constitución política de Colombia (1991). Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.

Coronel L., J. C. (2005). El desempleo en Colombia y su metodología de cálculo ¿Disimulo a un grave problema? *Semestre Económico*, 8(15), 136-150. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/1650/165013659008.pdf>

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral (18 de julio, 1985). NP 10515_I. (*MP José Eduardo Gnecco Correa.*)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (2013). *Metodología Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH.* Bogotá. Disponible en https://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/68

Departamento Nacional de Planeación – DNP (2002): *Bases del Plan Nacional de Desarrollo, Hacia un Estado Comunitario.* Presidencia de la República, Bogotá. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y Departamento Administrativo de la Función Pública (2010). *Régimen prestacional y salarial de los empleados públicos del orden territorial*. Cartillas de Administración Pública. Bogotá: Autor. Disponible en <http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/1022.pdf/d6d8675e-66cf-4a37-9bf6-5d4001c9d29a>

Estrada Á., J. E. (2006). Las reformas estructurales y la construcción del orden neoliberal. En Ceceña, A. E. (comp.). *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado* (pp. 247-284). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/cece/Jairo%20Estrada%20Alvarez.pdf>

Farné, S. (2003). Ley 789 de 2002. Reforma laboral colombiana. *Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social*, 6. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Disponible en https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2017/01/boletin_6.pdf

Farné, S., y Rodríguez, D. A. (2014). Empleo e impuestos a la nómina en Colombia. Un análisis de los efectos ocupacionales de la Ley 1607 de 2012 de Reforma Tributaria. *Revista de Derecho Fiscal Universidad Externado de Colombia*, 117-134. Disponible en <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/fiscal/article/view/3925/4218>

Fasecolda (2012). Seguro de riesgos laborales. *Viva Seguro. Programa de Educación Financiera*. Bogotá: Offset Gráfico. Recuperado de <http://www.segurosbolivar.co/wps/wcm/connect/73fe9a13-6d8e-4948-87e6-fb4bb3d027d5/RiesgosLaborales.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=73fe9a13-6d8e-4948-87e6-fb4bb3d027d5>

- Gaviria, A. (2004). *Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no? Documento CEDE 2004-45*. Bogotá: Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Universidad de los Andes. Disponible en https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/D2004-45.pdf
- Henao, M., y Rojas, N. (septiembre, 1999). La tasa natural de desempleo en Colombia. *Coyuntura Económica*, XXIX(3), 79-93. Bogotá: Fedesarrollo. Disponible el <http://hdl.handle.net/11445/2132>
- Isaza C., J. G. (2003). Flexibilización laboral: Un análisis de sus efectos sociales para el caso colombiano. *Equidad & Desarrollo*, 1, 9-40. Disponible en <https://revistas.lasalle.edu.co/index.php/ed/article/view/398>
- López, H. C. (2010). EL MERCADO LABORAL COLOMBIANO: Tendencias de largo plazo y sugerencias de política. *Borradores de Economía*, 606. Bogotá: Banco de la República. Disponible en <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/pdfs/borra606.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (26 de abril, 2013). *Decreto 0862. Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1607 de 2012*. Bogotá: Diario Oficial.
- Ministerio de Salud y Protección Social (27 de junio, 2014). *Resolución 2634. Por la cual se modifican los artículos 3, 4, 7, 8, 10, 11 y 17 de la Resolución número 1747 de 2008 y el 4 de la Resolución número 5510 de 2013, se derogan los artículos 1 y 2 de la Resolución número 3336 de 2013, el inciso 2 del artículo 10 de la Resolución número 5510 de 2013, y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial. Disponible en <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/Resolucion-2634-de-2014.pdf>

Núñez, J. (2010). Mercado laboral y sistema de protección social en Colombia: Desincentivos al trabajo y al progreso. *Perfil de Coyuntura Económica*, 16, 65-90. Disponible en <http://www.scielo.org.co/pdf/pece/n16/n16a04.pdf>

Organización Internacional del Trabajo – OIT (2013). *19a Conferencia internacional de Estadísticas del Trabajo*, Ginebra, 2-11 octubre de 2013. Disponible en http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_234125.pdf

Organización Internacional del Trabajo – OIT (2012). *Informe OIT sobre avance en las estadísticas de empleo y desempleo*. Quito: CEPAL. Disponible en <http://www.cepal.org/deype/publicaciones/xml/1/47271/CE11DDR1e.pdf>

Osorio, L. M. (2016). Reforma tributaria e informalidad laboral en Colombia: Un análisis de equilibrio general dinámico y estocástico. *Ensayos sobre Política Económica (ESPE)*, 34(80), 126-145. Bogotá: Banco de la República. DOI: 10.1016/j.espe.2016.03.005

Porter, M. E. (2007). La ventaja competitiva de las naciones. *Harvard Business Review*, 85(11), 69-95.

Presidencia de la República (27 de diciembre, 2007). *Decreto 4982 de 2007. Por el cual se establece el incremento en la cotización para el Sistema General de Pensiones a partir del año 2008, de conformidad con las Leyes 1122 de 2007 y 797 de 2003*. Bogotá: Diario Oficial, 46.854. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28144>

Presidencia de la República (2 de junio, 2004). *Decreto 1766 de 2004. Por el cual se reglamenta el artículo 158-3 del Estatuto Tributario*. Bogotá: Diario Oficial, 45.568. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13824>

Presidencia de la República (15 de enero, 1996). *Decreto 111 de 1996. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto*. Bogotá: Diario Oficial, 42.692. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5306>

Presidencia de la República (3 de agosto, 1994). *Decreto 1772 de 1994. Por el cual se reglamenta la afiliación y las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Profesionales*. Bogotá: Diario Oficial, 41.477. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8803>

Revista Semana (7 de agosto, 2010). *¿Qué son los civets?* Recuperado de <http://www.semana.com/economia/articulo/que-civets/120194-3>

Rey D., E. D. (2015). Informe de desempleo en Colombia 2001-2015. *UAFM, Boletín de coyuntura*, 7, 18-21. Disponible en <http://www.fce.unal.edu.co/boletines/uamf/boletin7/005.pdf>

Sánchez, F., Duque, V., y Ruiz, M. (abril, 2009). Costos laborales y no laborales y su impacto sobre el desempleo, la duración del desempleo y la informalidad en Colombia, 1980-2007. *Documentos CEDE*. Bogotá: Uniandes. Disponible en https://economia.uniandes.edu.co/assets/archivos/Documentos_CEDE/dcede2009-11.pdf

Secretaría del Senado (30 de diciembre, 2016 [1950]) *Código Sustantivo del Trabajo. Ley 1429 de 1950*. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_sustantivo_trabajo.html

Sesin, A. J. (23 de octubre de 2016). Los Civets, una promesa económica. Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Suráfrica se están convirtiendo en países

atractivo. *Portafolio*. Recuperado de
<http://www.portafolio.co/economia/finanzas/civets-promesa-economica-149310>

Subgerencia Cultural del Banco de la República (2015). *Desempleo*. Recuperado de
<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/desempleo>

Uribe M., R. (2011). *Costos para la toma de decisiones*. Bogotá: McGraw-Hill.