

# La Reforma Laboral y las necesidades del mercado laboral colombiano

Septiembre 2023

Una de las dimensiones más críticas de la economía colombiana es su mercado laboral, cuyos atributos atrapan a millones de colombianos en la pobreza y la falta de protección laboral y social, además de afectar el crecimiento económico.

La propuesta de reforma laboral radicada por el gobierno tiene la buena intención de mejorar las condiciones laborales de los trabajadores colombianos y llevarlas a los mejores estándares laborales internacionales. Pero plasma esa intención en un articulado cuyo espíritu es en buena parte contrario a esa buena intención. El espíritu de muchos de los artículos no beneficia el acceso a trabajos estables y protegidos para los cerca de 13 millones de trabajadores informales (aproximadamente el 55 % de los ocupados), los trabajadores que están más lejos de gozar las garantías laborales plasmadas en los acuerdos internacionales. De hecho, aleja aún más sus posibilidades de transitar a la formalidad y aumenta la probabilidad de que otros que hoy sí gozan de esas protecciones transiten a la informalidad o el desempleo. Por la misma vía, mina las posibilidades de cerrar la brecha de productividad y crecimiento de la economía colombiana, más fuerte en el sector informal que el formal.

Más allá de esos artículos generales que ignoran las realidades de los trabajadores informales, aquellos específicos al trabajo agrícola, el trabajo relacionado con plataformas digitales y el trabajo en micronegocios sí reconocen las dificultades de generación de trabajo formal que, expresándose con más fuerza en esos segmentos, permean todos los sectores económicos. Abren la puerta a que, en el futuro, emerja normatividad que permita cotizaciones a la seguridad social coherentes con el hecho de que muchos trabajadores tienen ingresos inferiores a un salario mínimo. Este aspecto es positivo.

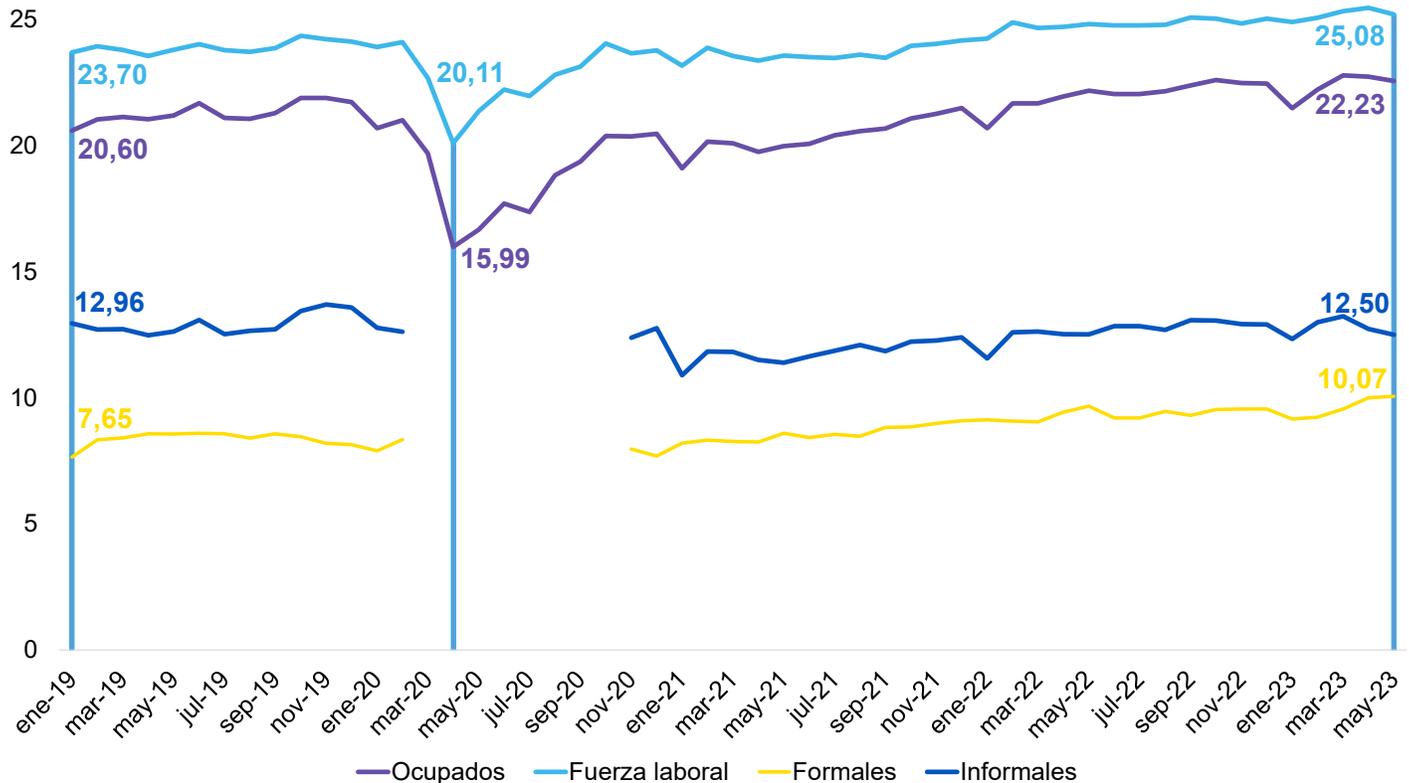
## Los problemas sociales y económicos del desarrollo en Colombia tienen su manifestación más fuerte en dimensiones del mercado laboral

En el mercado laboral se manifiestan muchos de los problemas sociales y económicos más protuberantes que enfrenta Colombia. Desde el punto de vista de los trabajadores, más del 55 % (12.5 de los 22.2 millones de ocupados que en mayo tenía el país) enfrentan informalidad laboral, lo que se define básicamente como ausencia de cobertura en el sistema pensional. La proporción ha sido históricamente elevada en Colombia (Figura 1). Era aún más alta antes de la reforma de 2012 que redujo la contribución que muchos empleadores te-

nían que hacer a la protección de sus trabajadores en salud.

En general, los trabajadores informales carecen también de protección laboral: nadie les garantiza beneficios que ya requieren las normas, como estabilidad en sus trabajos, tener vacaciones, una jornada laboral máxima y pago de horas extras, indemnización por despido injustificado, ni gozo de cesantías ante la pérdida del trabajo. Y suelen recibir pagos muy bajos, con frecuencia sustancialmente por debajo del salario mínimo.

Figura 1: Fuerza Laboral y Ocupados Formales e Informales (Millones de Personas)



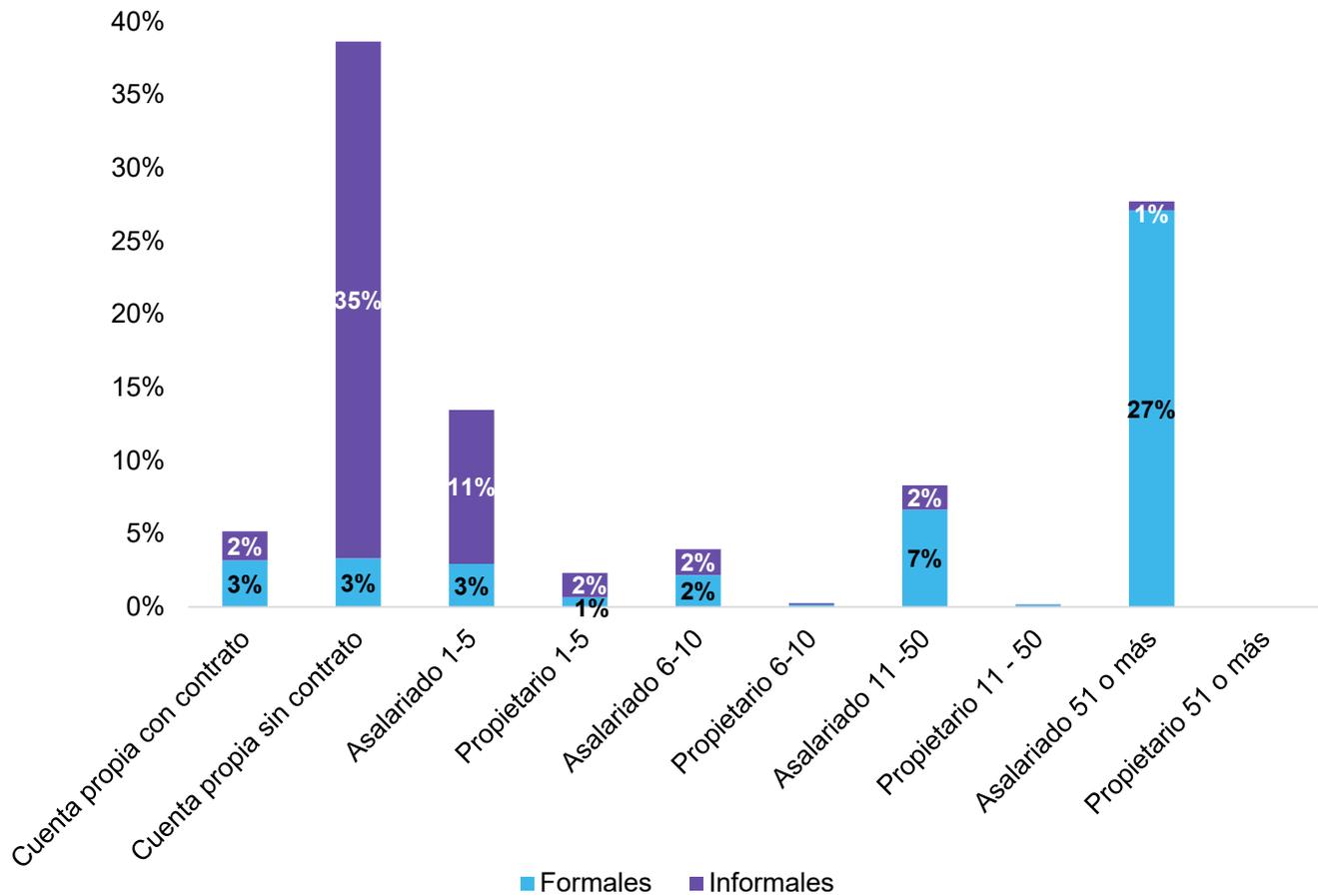
Fuente: Cálculos propios basados en microdatos de la GEIH – Marco 2018 empalmado (2019 – 2020) e implementado (2021 - 2023). Para marzo y abril de 2020 se tomaron estadísticas publicadas por el Dane. Dada la crisis pandémica no es posible calcular la informalidad entre marzo y octubre de 2020.

Aunque algunos de los grandes empleadores tienen malas prácticas laborales, incluyendo el sector público a través de la proliferación de contratos por prestación de servicios para trabajos permanentes, esas malas prácticas no son lo que explica la alta prevalencia de informalidad y las malas condiciones de los trabajadores informales. En su abrumadora mayoría los trabajadores informales son trabajadores por cuenta propia que no cuentan con ningún tipo de contrato con terceros. Este es el caso para 7,8 de los 12,5 millones de informales (datos de mayo de 2023). Y otros 3,3 millones de esos informales trabajan en un micronegocio o son sus dueños. Como lo muestra la Figura 2, si el 55 % de trabajadores son informales, 35 % lo son trabajando por su propia cuenta sin contrato de ningún tipo; 15 % están en micronegocios de hasta 10 empleados. Solo el restante 5 % se divide entre empleados de Pymes de entre 10 y 50 empleado

(2 %) o empresas de más de 50 trabajadores (es decir, medianas o grandes, 1 %) y cuentapropistas que tienen contrato con un tercero (2 %).

Otro gran problema económico y social es la baja capacidad de generación de ingresos de muchas personas, que tiene manifestaciones tan preocupantes como una alta tasa de pobreza y una baja capacidad productiva de la economía. Esta grave problemática también guarda una cercana relación con el mercado laboral y su configuración. Los bajos niveles de ingreso de muchos trabajadores y sus familias se asocian a las mismas categorías ocupacionales y de empleador en las cuales es prevalente la informalidad. La Figura 3 muestra mayor concentración de bajos ingresos entre los trabajadores por cuenta propia sin contrato y aquellos asociados a micronegocios, que en los vinculados a empresas de 10 o más tra-

Figura 2: Distribución de Ocupados por Formalidad y Categoría Ocupacional

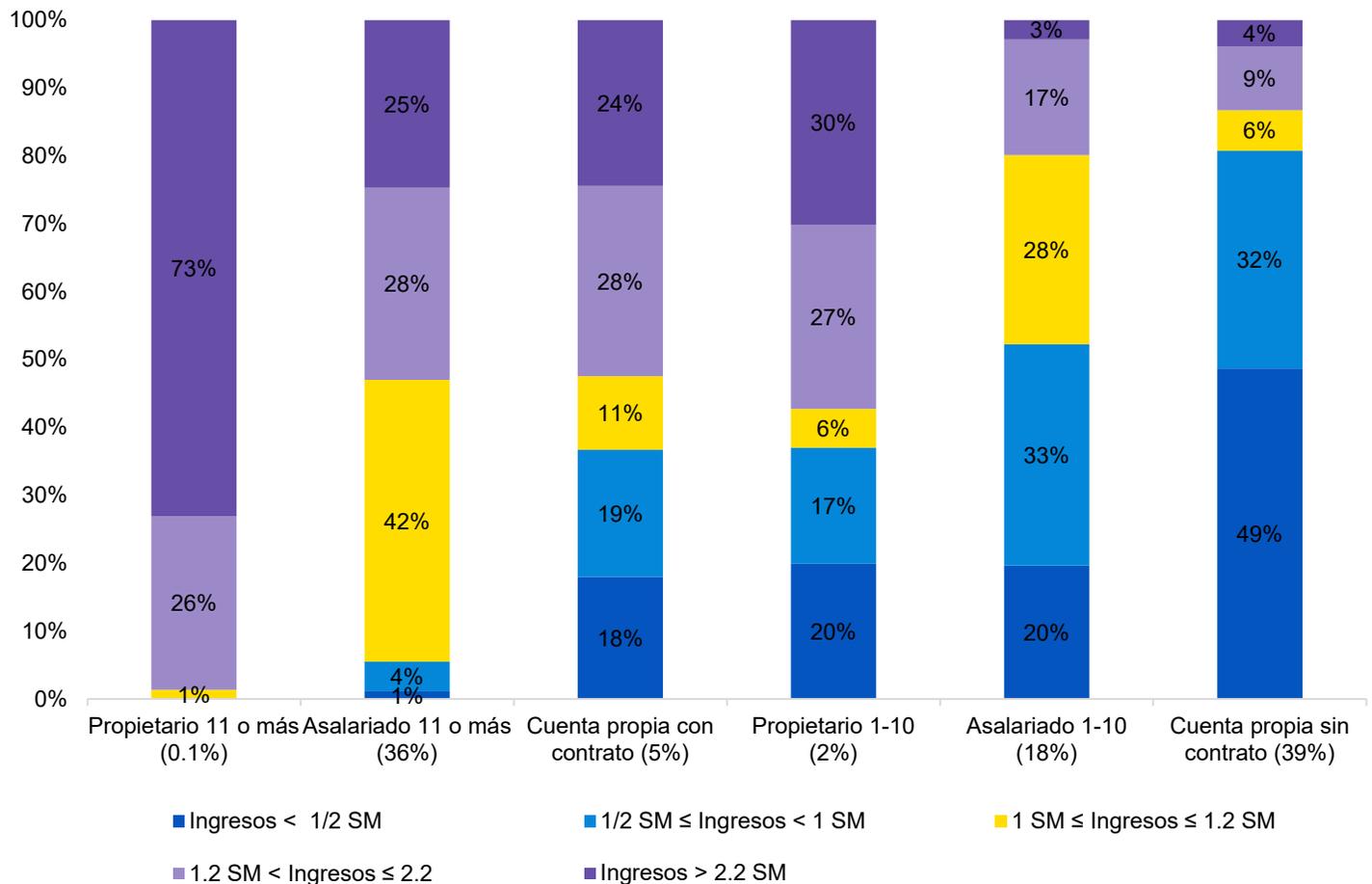


Fuente: Cálculos propios basados en microdatos de la GEIH – Marco 2018 (2023). Datos de mayo 2023. Se excluyen ocupados que reportan ser no-remunerados. Se incluyen ingresos mayores o iguales a 0. Ocupados formales [informales] se refiere a personas que cotizan o tienen pensión [no cotizan y no tienen pensión].

bajadores. Las barras de la figura están ordenadas de menor a mayor fracción de trabajadores con ingresos superiores a un salario mínimo y la etiqueta de cada barra registra la fracción de trabajadores en esa categoría. Las últimas, es decir, aquellas con menor fracción de trabajadores con ingresos superiores al salario mínimo corresponden a asalariados en micronegocios y cuentapropistas sin contrato, categorías que suman más de 50 % de la población ocupada. La fracción de personas con ingresos bajo el salario mínimo se reduce a un dígito (5 %) entre empleados en empresas de 10 o más trabajadores. Es decir, el problema de baja generación de ingresos—como el de la informalidad—también se concentra en los segmentos productivos organizados como inicia-

tivas de cuenta propia o micronegocios, que son a la vez los más numerosos, y aquellos en donde los trabajadores perciben menores ingresos y que muestran en los datos menores capacidades productivas. Esos segmentos de bajo ingreso coinciden también con la llamada Economía Popular, que se define en las bases del actual Plan de Desarrollo, precisamente, como el segmento de actividades “desarrolladas por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micronegocios o microempresas), en cualquier sector económico” (p.105 Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026). Desde una perspectiva más amplia, más macroeconómica, los rezagos de crecimiento económico de Colombia también tienen manifestaciones más fuertes en aspectos

**Figura 3: Distribución de Ocupados por Proporción del SMMLV de Ingresos Laborales y Categorías de Ocupación**



Fuente: Cálculos propios basados en microdatos de la GEIH – Marco 2018 (2023). Datos a mayo de 2023. Se excluyen ocupados que reportan ser no-remunerados. Se incluyen ingresos mayores o iguales a 0. Barras en tonos de azul indican la proporción de personas que reportan ganar menos de un SMMLV (1.160.000 de pesos de 2023).

relacionados con el mercado laboral. El debatido fenómeno de desindustrialización, que se refiere a la pérdida de peso de la manufactura en el PIB desde aproximadamente 1980, es mucho menos preocupante que el hecho de que, en términos de empleo en lugar de PIB, el país nunca se industrializó. Es decir, la historia colombiana mostró en algún momento una industria formal vigorosa capaz de producir ingresos, pero no capaz de generar empleo y por tanto distribuir esos ingresos con una masa amplia de trabajadores (Alfaro et al, 2023). Y recientemente se ha encontrado que cerca de la mitad de la brecha de productividad en el sector formal manufacturero está relacionada con distorsiones en el mercado laboral (Eslava, Haltiwanger y Urdaneta, 2023).

**Una reforma laboral, entonces, es fundamental. Pero también puede ser muy dañina si exagera en lugar de mitigar los problemas más protuberantes del mercado laboral**

Con todo lo anterior, uno podría argumentar que no hay reforma económica más importante para Colombia que una que atienda las falencias más protuberantes de su mercado laboral, que se manifiestan en una alta informalidad y concentración en micronegocios y ocupaciones por cuenta propia. Una reforma que solucione esas falencias puede resultar tan virtuosa como dañina puede serlo una política pública que tenga el efecto contrario de exagerar la informalidad y la absorción de empleo en los segmentos que hoy se denomi-

nan Economía Popular en detrimento de su absorción en Pymes y grandes empresas. ¿Qué propone la Reforma Laboral radicada en el Congreso? ¿Qué tanto se acerca a uno vs otro extremo?

El articulado general de la reforma (aquel que no se refiere a sectores específicos) busca aumentar la estabilidad laboral dentro de la formalidad y fortalecer los derechos de los trabajadores formales. Para ello, añade limitaciones al uso de contratos a término fijo, incrementa las indemnizaciones por despido sin justa causa y prohíbe los despidos sin justa causa para algunos trabajadores (trabajadores con fuero sindical, mujer en estado de embarazo o que tiene un bebé, persona con discapacidad, y pre-pensionados). También amplía el horario nocturno (que acarrea mayor remuneración) para que inicie a las 7 pm en lugar de las 9 pm, e incrementa el recargo dominical de 75 % a 100 %.

En adición a este articulado general, la reforma busca regular el trabajo vinculado a plataformas digitales y el sector agro, sectores en los que los trabajos por cuenta propia, de tiempo parcial o bajo ingreso son particularmente prevalentes. También tiene un apartado especial para los micronegocios, incluyendo la “empresa unipersonal” (par. 1 art 37). Los artículos específicos a estos segmentos son más coherentes con sus realidades laborales que aquellos que aplican al de manera general. Por ejemplo, para las plataformas digitales el texto hace diferencia entre trabajo dependiente e independiente. Exige que la empresa concorra en el pago de la seguridad social del trabajador independiente y, al tiempo reconoce que muchos de estos trabajadores no están en capacidad de generar ingresos superiores al salario mínimo. De esta manera, se abre una puerta que es fundamental para el país: “El Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la forma de cotización al sistema integral de seguridad social de los trabajadores independientes y autónomos en servicios de reparto que mensualmente generen ingresos inferiores al salario mínimo diario.” Hay trabajadores independientes de muchos otros sectores que también trabajan tiempo inferior a la jornada completa y

ganan mucho menos que el salario mínimo. La puerta para cotizar por niveles inferiores a ese salario debería abrirse de forma más general. Para los micronegocios formales y el sector rural contempla formas de remuneración formal por tiempo parcial, lo que también es una necesidad más general y resulta un paso en la dirección correcta. Abrir esa posibilidad solo para micronegocios generaría un desestímulo al crecimiento productivo que lleva a mayor escala, agravando algunos de los problemas que mantienen un número excesivo de trabajadores en esos negocios que, o bien son de baja productividad, o bien son de productividad alta pero no alcanzan la escala que permite a más personas beneficiarse de esa productividad.

### **La reforma que cursa ante el Congreso busca mejorar los estándares de trabajo de los colombianos, pero su articulado general tendría más efectos nocivos que positivos**

La propuesta de reforma laboral radicada por el gobierno tiene la buena intención de mejorar las condiciones laborales de los trabajadores colombianos, y llevarlas a los mejores estándares laborales. Pero plasma esa intención en un articulado cuyo espíritu es contrario a esa buena intención. En efecto, la gran mayoría de los más de 22 millones de trabajadores colombianos enfrenta condiciones de trabajo que no cumplen con los estándares mínimos acordados por la OIT. Pero quienes están más lejos de esos estándares, en remuneración, contratación, estabilidad y garantías, son los casi 13 millones de trabajadores informales. Los artículos generales de esa reforma en nada benefician a esos trabajadores, pues su falta de protección no se debe a que la norma laboral no exija esas protecciones sino a que no acceden a trabajos que cumplen esa normativa. Por el contrario, como discutimos en la [Nota Macroeconómica 36](#), al mejorar las condiciones de los trabajadores formales a través de encarecer los costos de contratación la propuesta de reforma aleja aún más las posibilidades de tránsito entre la informalidad y la formalidad.

Las consecuencias van más allá del mercado laboral e interactúan con otras reformas y propuestas del gobierno. La productividad y las oportunidades de crecimiento de la economía colombiana son bajas por razones que están muy concentradas en el segmento informal y las dificultades del mercado laboral formal para absorber más trabajadores y usar sus talentos para generar alto valor. Esas falencias solo se solucionan si la economía desarrolla una mejor capacidad para absorber trabajadores en el segmento formal de alto valor, lo que implica también un mayor crecimiento del empleo en Pymes y grandes empresas y un tránsito hacia estas de trabajadores que hoy están en la Economía Popular. Estos movimientos son precondición necesaria, que hoy no se cumple, para que una eventual mejora en los estándares de trabajo formal realmente beneficie a la masa de los trabajadores y no solamente a unos pocos privilegiados, que son los que hoy acceden al segmento formal.

## Referencias:

1. Alfaro, Laura, Marcela Eslava, Martí Mestieri y Felipe Sáenz (2023) Jobless Industrialization. Mimeo Universidad de Los Andes.
2. Marcela Eslava, John Haltiwanger y Nicolas Urdaneta (2023) The Size and Life-Cycle Growth of Plants: The Role of Productivity, Demand and Wedges. Aceptado para publicación en Review of Economic Studies.

**Nota Macro No. 51**

# **La Reforma Laboral y las necesidades del mercado laboral colombiano**

Facultad de Economía - Universidad de los Andes

Marcela Eslava | Decana, Facultad de Economía

Leopoldo Fergusson | Director CEDE, Facultad de Economía

**Autores:** Oscar Becerra, Gabriela Bojanini, Marcela Eslava<sup>1</sup>, Manuel Fernández

<sup>1</sup>Marcela Eslava agradece a sus estudiantes de Introducción a la Macroeconomía del primer semestre de 2023-1 por sus juiciosos registros y análisis de la propuesta originalmente presentada al congreso, que informaron y nutrieron las opiniones de esa autora para esta nota.

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación

Reconocimiento como Universidad:

Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964

Reconocimiento personería jurídica:

Resolución 28 del 23 de febrero



Facultad  
de Economía



**CEDE**

Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico