



razonpublica

Para saber en serio lo que pasa en Colombia

## La reforma laboral: unos trabajadores ganan, otros trabajadores pierden

Escrito por [Paola Ríos](#) - [David Rodríguez](#) abril 2, 2023



El proyecto de reforma laboral pretende mejorar la condición de los trabajadores formales, pero olvida que ellos son menos de la mitad de los trabajadores que hay en Colombia.

Paola Ríos\* y David Rodríguez\*\*

### *La llegada del cambio*

El gobierno actual, elegido bajo la bandera del "cambio", ha dado a conocer sus cartas para abordar los múltiples problemas del mercado laboral colombiano. El énfasis será mejorar la calidad de los puesto de trabajo.

Pero, según el DANE, la informalidad afecta el 58 % de los empleos, de modo que abordar este problema es parte indispensable y decisiva de cualquier proyecto de reforma del mercado laboral.

Sin embargo, el proyecto del gobierno se dedica exclusivamente a mejorar la calidad del empleo de ese 42 % de trabajadores formales, quienes actualmente disfrutan de cierta calidad o por lo menos de ingresos adecuados. De esta manera, el proyecto disminuye críticamente las posibilidades de que el 58 % que no tiene un empleo de calidad pueda alcanzarlo.

En conclusión, las banderas del cambio no reconocen las realidades del mercado laboral colombiano. Veamos por qué.

### *Formalización en el sector público*

El 29 de diciembre de 2022, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública emitieron la circular 100-005, con lineamientos para la “dignificación” del empleo público.

En especial plantearon un nuevo manejo de los contratos de prestación de servicios. La circular conmina a las entidades del sector central y territorial a hacer un uso “racional” y conforme a la ley de este tipo de contratos. Además, obliga al cambio de estos contratos por empleos de planta, en especial resalta la figura de los contratos temporales y limita a las entidades a elaborar contratos de prestación de servicios con una duración máxima de cuatro meses, tiempo en el cual las entidades deben ajustar la estructura organizacional para convertir a los contratistas en empleados de planta.

**“Sin embargo, el proyecto del gobierno se dedica exclusivamente a mejorar la calidad del empleo de ese 42 % de trabajadores formales, quienes actualmente disfrutan de cierta calidad o por lo menos de ingresos adecuados. De esta manera, el proyecto disminuye críticamente las posibilidades de que el 58 % que no tiene un empleo de calidad pueda alcanzarlo.”**

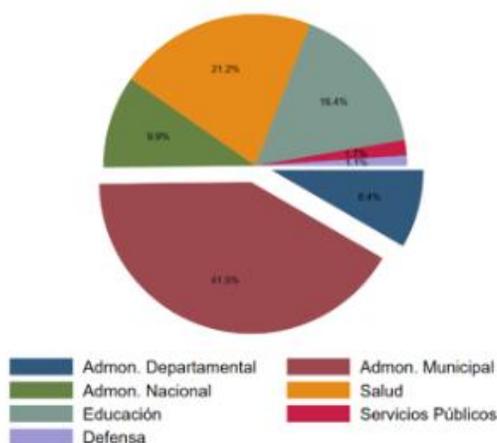
Si bien los contratos de prestación de servicios han aumentado (alcanzando la cifra de 1,2 millones en 2022), dadas la poca flexibilidad del empleo público y las necesidades de personal para cumplir los propósitos misionales del sector público, la circular pone en aprietos a las entidades, particularmente por su tardía emisión en últimos días del año y cuando ya habían organizado presupuestalmente el 2023.

Además, resulta un rompecabezas complicado compatibilizar los pagos mensuales de los contratistas con los escalafones del empleo público y con el presupuesto de las entidades, en especial por la carga prestacional de los empleos de planta.

El Ministerio de Trabajo señala éstas y otras dificultades para poner en la práctica la formalización del empleo público en el término señalado por la circular, además de expresar sus reservas sobre el costo elevado que tendría esta medida. Mientras que [Función Pública](#) envía el mensaje de que el plan de formalización no tendría impacto fiscal, el Ministerio de Trabajo habla de apropiaciones presupuestales para dicho plan.

La Gráfica 1 muestra cómo, si la circular se hace realidad, la afectación para las entidades del orden municipal y departamental serán considerables, toda vez que ellas agrupan cerca a la mitad de los contratos de prestación de servicios, mientras que los mismos cobijan apenas el 22 % del empleo público total.

**Grafica 1. Porcentaje de contratos de prestación de servicios por tipo de entidad, 2022**



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Datos Abiertos: SECOP I y II

A manera de ejemplo, en el Cuadro siguiente comparamos el cambio en la cantidad de contratos de prestación de servicios vigentes a finales de 2021 y principios de 2022 con

aquellos de finales de 2022 y principios de 2023 (cuando entraría a regir la circular en cuestión).

***Cuadro 1. Contratos de prestación de servicios antes y después de la circular***

Entidad	Nov-Dic 2021	Ene-Feb 2022	Cambio %	Nov-Dic 2022	Ene-Feb 2023	Cambio %
Admon. Departamental	53.471	8.255	-84.6%	56.299	3.987	-92.9%
Admon. Municipal	261.574	94.781	-63.8%	266.266	52.901	-80.1%
Admon. Nacional	82.839	23.447	-71.7%	78.974	8.823	-88.8%
Salud	141.111	97.697	-30.8%	73.785	27.959	-62.1%
Educación	137.825	31.827	-76.9%	116.652	15.498	-86.7%
Servicios Públicos	12.737	6.197	-51.3%	8.528	2.517	-70.5%
Defensa	8.735	3.171	-63.7%	9.368	1.392	-85.1%
Total	698.292	265.375	-62.0%	609.872	113.077	-81.5%

Fuente: Cálculos propios obre la base de Datos Abiertos: SECOP I y II

Resulta claro que la destrucción de contratos causada por la circular fue pronunciada para 2023, con caídas para todas las entidades de entre 8 y 31 puntos porcentuales adicionales a lo observado en 2022.

Sobre este asunto de la formalización del empleo público han de resaltarse dos aspectos a modo conclusión:

- Aunque el alcance de la circular es amplio y su propósito es loable, es posible que la cantidad de trabajadores en el sector público (contratistas y empleados de planta) se reduzca.
- Estos contratos de servicios son una fuente de ingresos importante para los hogares: 75% de los contratos tiene pagos mensuales superiores a dos salarios mínimos. Además, los contratistas cotizan a pensiones, salud y riesgos laborales, lo cual no sustituye toda la protección que otorga un contrato laboral, pero sí da una mejor calidad del empleo que la del 58 % de trabajadores informales en Colombia.

## *El proyecto del gobierno y sus efectos*

Entre los múltiples cambios en el Código Laboral que propone el proyecto del gobierno, figura la mejor protección de las personas que cuentan con un contrato laboral:

- Aumenta los pagos por trabajo suplementario, dominical y festivo;
- Limita los contratos por prestación de servicios, los contratos a término fijo y la contratación para servicios temporales;
- Impone un reajuste salarial para quienes devengan hasta dos salarios mínimos, y
- Establece un procedimiento mínimo para el despido con justa causa; define la estabilidad reforzada para algunas poblaciones y hace más costoso los despidos sin justa causa.

Estos cambios se traducen en menor flexibilidad y costos más altos en los contratos formales.

En relación con el despido sin justa causa, cabe recordar que el gobierno quiere restablecer los beneficios que se habían disminuido con la Ley 789 de 2002. No obstante, el plan presentado tiene incluso una penalidad mayor de la que existía antes de dicha ley (es decir, la que existió bajo la Ley 50 de 1990).

**“Otra pregunta es si quienes crean el empleo son los llamados a proteger los ingresos de las personas. Recordemos que existen otros instrumentos, como los seguros de desempleo, que podrían cumplir mejor la función de proteger los ingresos, con menos efectos adversos sobre la creación de empleo. Además, en Colombia ya existen las cesantías y el mecanismo de protección al cesante; una reforma debería mejorar estos instrumentos.”**



Foto: Alcaldía de Medellín - La reforma laboral propuesta por el gobierno Petro se enfoca en mejorar las condiciones del 42 % de trabajadores formales.

Ahora bien, cuando la reforma se compara con la norma vigente, la novedad consistiría en la que las penalidades no serán proporcionales al salario sino a la duración del contrato.

La sanción sería calculada sobre la base de 45 salarios diarios (cuando hoy se toman entre 15 y 30 días, dependiendo del número de salarios mínimos que devenguen los trabajadores y el tiempo del contrato). Por ejemplo, cuando se produce un despido injustificado en un contrato a término fijo, la indemnización actual no puede ser inferior a 15 días de salarios diarios. Con la reforma, la indemnización tiene que ser de por lo menos 45 días de salarios diarios.

Una empresa que enfrente cambios drásticos del mercado y deba disminuir su personal, no tendría justa causa para despedir a sus empleados, y esta acción sería objeto de sanciones más costosas que las que hoy impone la legislación. Por ejemplo, si la empresa tenía un empleado que devengaba diez salarios mínimos o más, que trabajó durante dos años, gracias a la reforma su indemnización sería 2,5 veces mayor de la que tendría actualmente.

De la misma manera, cuando la empresa identifique oportunidades para aumentar el número de empleados, será más cautelosa considerando el mayor costo que tendría una nueva contratación.

Una de las preguntas claves es si el resultado final de volver más costosa la contratación formal, y menos flexible el mercado laboral, responde a las necesidades

de un mercado con niveles de informalidad del 58 %, niveles de desempleo de dos dígitos y altos niveles de incumplimiento de las normas laborales. Sin contar con los avances acelerados de la automatización y la globalización.

Otra pregunta es si quienes crean el empleo son los llamados a proteger los ingresos de las personas. Recordemos que existen otros instrumentos, como los seguros de desempleo, que podrían cumplir mejor la función de proteger los ingresos, con menos efectos adversos sobre la creación de empleo. Además, en Colombia ya existen las cesantías y el mecanismo de protección al cesante; una reforma debería mejorar estos instrumentos.

En resumen, se aumentarían los costos laborales, lo cual tiende a aumentar el número de contratos informales o el incumplimiento de las normas laborales. Elementos que hacen menos flexible el mercado laboral, de manera que, aunque se reduzcan los despedidos, las empresas asumirán más costos al aumentar su planta de personal.

## *Mirar la realidad*

Las alternativas para mejorar la calidad del empleo deben ir en consonancia con la realidad del mundo del trabajo en Colombia. La garantía de nuevos derechos, necesariamente, representa un mayor esfuerzo financiero por parte del Estado y las empresas.

Las dos apuestas desconocen los estudios recientes sobre el mercado laboral, como la [Misión del Empleo \(2020-2021\)](#), o del Banco de la República sobre el [salario mínimo](#), entre otros, que indican las dificultades para crear nuevos empleos que resultan de altos costos de contratación y despido.

Costos laborales más altos y más limitaciones a la formas de contratación y despido, repercutirán negativamente sobre la creación de empleo formal, aumentando así el número de personas que hoy están en la informalidad o en el desempleo.

**\*Este artículo hace parte de la alianza entre Razón Pública y la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones son responsabilidad de los autores.**



PAOLA RIOS - DAVID RODRIGUEZ

\*Economista de la Universidad Externado de Colombia, magíster en Economía de Tilburg University. \*\*Doctor en Economía, ISER, Universidad de Essex, Reino Unido, máster en Economía de la Universidad de Southampton, economista de la Universidad Externado de Colombia.

Información e imágenes tomadas de:

<https://razonpublica.com/la-reforma-laboral-unos-trabajadores-ganan-otros-trabajadores-pierden/>