

**DESCRIPCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE FOMENTARON LA
VINCULACIÓN DE LOS TRABAJADORES INFORMALES AL SISTEMA GENERAL
DE SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES DE DESDE 1990 HASTA EL 2014 EN
COLOMBIA.**

Investigadores:

David Andrés Riascos Vargas
C.C. 1010 186880 de Bogotá D.C.
Cel: 311 537 18 64
Avenida calle 13 número 4-16 apto 506
d.colour@hotmail.com

Diego Alexander calderón Bernal
C.C. 1.014.237.718 de Bogotá D.C.
Cel: 316 493 78 31
Cra 83 número 77-41 Bogotá D.C.
diego_calde92@hotmail.com

Línea de investigación

“Reforma Laboral y Mundo Del Trabajo”.

Tipo de investigación

Ex post-facto : Busca establecer relaciones de causa efecto, después de que este último ha ocurrido y su causa se ubica en el pasado.

**UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES
BOGOTÁ D.C.
2015**

DESCRIPCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE FOMENTARON LA VINCULACIÓN DE LOS TRABAJADORES INFORMALES AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES DE DESDE 1990 HASTA EL 2014 EN COLOMBIA.

1. INTRODUCCIÓN

Durante el periodo comprendido entre el año de 1990 a 2014, Colombia vivió uno de los cambios más importantes de las últimas décadas del siglo XX; este proceso de transformación institucional y jurídica, inició con la expedición y entrada en vigencia de la nueva carta política que modificó profundamente el estado rígido de derecho, transformándolo en un estado protector, garantista, social y de derecho.

Este fenómeno acaecido en 1991, y cuyos antecedentes se remontan desde finales de la década de los ochentas, tendría implicaciones amplias y complejas en el mundo jurídico, desencadenando fenómenos tales como la concepción del activismo judicial, el derecho como razón pública, la constitucionalización del derecho y una postura académica de análisis económico del derecho, que terminarían por afectar la función del estado desde la estructura de las instituciones, hasta la comprensión de las mismas; este hecho indudablemente afecta tanto la formulación, como implementación de las políticas públicas.

La mencionada mutación del ordenamiento, obliga a extender el brazo protector del aparato Estatal a todos los segmentos de la población, especialmente los más vulnerables, como lo es el sector informal de la economía laboral. Este grupo poblacional es producto de un fenómeno derivado del neoliberalismo, introducido en la década de los noventas y legitimado por la nueva constitución, que detenta un modelo económico, capitalista y competitivo, generando a su vez la

flexibilización de las condiciones laborales y productivas, y que se traduce como la principal causa de los niveles de la ocupación no declarada.

En ese orden de ideas, la afectación que se presentó respecto de las relaciones productivas o laborales, causantes de la informalidad, llamó la atención de los diferentes entes estatales, pues la ocupación no declarada trae consigo una serie de efectos que incide de forma directa y negativa en la calidad de vida del segmento poblacional que la compone y que encuentra en ella su principal modo de sustento, problema que se deriva principalmente de la falta de políticas públicas que permita a esta población ser parte efectiva del sistema de seguridad social, objetivo rector del estado social de derecho.

De lo anterior, se puede comenzar a dilucidar la importancia de abordar la situación de los trabajadores del sector informal, y especialmente la condición en la que estos se encuentran respecto del ejercicio de su derecho a la seguridad social, especialmente en cuanto al sistema general de pensiones concierne. Esto debido a que el aumento de los niveles del trabajo informal dentro del territorio nacional y su bajo nivel de vinculación al mismo sistema de previsión social, amenaza las condiciones de la vida digna que el Estado Colombiano debe garantizar, y que los organismos de orden internacional buscan con tanto ahínco.

En ese orden de ideas, y bajo el entendido que la vinculación a un sistema de pensiones es un derecho y más aún una necesidad que a su vez, la ley configura como una obligación, es de interés observar que hacia finales de 2011, el 48,1% de los empleados son informales, de los cuales sólo el 10.8% se encontraban vinculados a un sistema de pensiones, de conformidad con las cifras publicadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-¹.

¹ Ver anexo 1

Dando ese breve vistazo al panorama actual, es inevitable dirigir la atención a las políticas públicas propuestas durante 1990 y hasta 2014, y a su vez preguntarse ***¿Fueron eficaces las políticas públicas que se formularon durante el periodo objeto de estudio, por los diferentes gobiernos destinadas a dar solución a un problema de orden social y económico como lo es la vinculación de los trabajadores informales al sistema general de pensiones?***

Igualmente, es de anotar que, de no darle la importancia debida al fenómeno de la informalidad, por causa del bajo entendimiento del mismo, este puede posicionar al grueso de la población en una situación de indefensión ante las prácticas económicas neoliberales, pues al estar al margen de las regulaciones legales no hay nada que controle el actuar que estos adopten; transgrediendo así los principios del mínimo vital, el mínimo vital en pensiones, el mínimo vital en salario, el principio de condiciones dignas y justas. Incumpliendo en consecuencia, con el principal requisito para legitimar el Estado Social de Derecho el cual es brindar el mayor bienestar a la población.

Ante esa condición social, y como se mencionó, el ejecutivo en ejercicio de su función, tiene la obligación de formular soluciones a las diversas problemáticas sociales; mecanismos que se ven reflejados en las políticas públicas, las cuales deben estar dirigidas a la solución e incorporación de estos grupos demográficos, para lograr la consecución de los fines del estado social de derecho. De ahí la importancia de determinar cuáles fueron las políticas públicas formuladas y su eficacia, con el fin de mitigar los efectos del fenómeno de la informalidad causado por la globalización.

Con base en lo anterior, el presente trabajo de investigación tiene como objetivo general, analizar la eficacia de las políticas públicas que se han planteado desde 1990 a 2014, dirigidas a atender la vinculación al sistema de pensiones de la población trabajadora del sector de la economía informal. Para ello, y teniendo presente que las políticas públicas han sido variables en razón de los diversos presidentes que han sido cabeza de gobierno en el periodo de estudio, se planteó un diseño metodológico descriptivo, aplicable a cada cuatrienio presidencial, con un enfoque de investigación ex post-facto, buscando establecer relaciones de causa-efecto.

De tal modo, para el desarrollo del objetivo general planteado en esta investigación, se determinó como necesidad desarrollar a título de objetivos específicos definir que es una política pública, posteriormente describir el sistema general de pensiones junto con sus principios y aspectos generales, luego de tener esos conceptos claros, será necesario profundizar en las diferentes acepciones que se tiene respecto de la informalidad así como de las diversas manifestaciones de la misma, en el mercado laboral.

Partiendo de lo anterior, será necesario entrar a determinar que aspectos de carácter normativo influyeron en la estructura general del sistema de pensiones, para luego identificar cuáles políticas públicas se han formulado tendientes a vincular a los trabajadores informales al sistema general de seguridad social en pensiones, y luego efectuar una valoración objetiva respecto del nivel de eficacia de cada una de las fórmulas públicas.

Por último, teniendo en consideración la información recaudada en el desarrollo de los objetivos antes descritos, se podrá identificar cuáles políticas públicas en concreto se formularon en cada cuatrienio presidencial a partir de 1990 y hasta el año 2014 para finalmente analizar el nivel de eficacia de las mismas.

Así mismo, dada la temática de la investigación, la cual tiende a describir las Políticas Públicas emitidas dentro de una serie determinada de periodos de tiempo, incluidas las reformas que sobre los mismos se hayan presentado, así como también las condiciones económicas y sociales que los fomentaron o que sirvieron como su fundamento, para crear, modificar o adaptar el régimen laboral colombiano y el sistema de pensiones, el presente trabajo de investigación se enmarca en la línea de investigación de “*REFORMA LABORAL Y EL MUNDO DEL TRABAJO*”.

Para alcanzar dichos objetivos, el trabajo de investigación se dividirá en 5 capítulos, cada uno correspondiente a cada jefe de estado desde 1990 hasta el 2014, manteniendo una misma estructura analítica afín a los objetivos específicos de la investigación: una breve contextualización social, económica y política del periodo de tiempo, descripción de la población informal, descripción de las políticas públicas planteadas por el gobierno en cabeza del presidente de turno, análisis de los resultados a corto plazo durante ese periodo de tiempo, y conclusiones específicas de cada periodo respecto a la eficacia versus lo que se pretende solucionar. Al finalizar, presentaremos un último capítulo dedicado a realizar una reflexión conclusiva respecto al planteamiento global de políticas públicas en el periodo de tiempo objeto de estudio.

Por último, dado el carácter metodológico de la investigación, se cuentan con todos los elementos necesarios, tanto teóricos, como estadísticos, para poder desarrollar la investigación, pues en las entidades oficiales y en los organismos internacionales, se encuentran datos dispersos pero concretos que permiten la construcción y comprobación de hipótesis que sustentan empíricamente las conclusiones que se habrán de exponer a lo largo del presente trabajo.

2. CÉSAR GAVIRIA: EL CUATRIENIO REFORMISTA

2.1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El cambio de los modos de producción que originó la revolución industrial en Europa, transformó la estructura social, económica y política de los países que estuvieron inmersos en este proceso; así pues, a nivel económico el cambio se pudo evidenciar en el aumento del capital privado, puesto que la producción se generaba mediante la transformación de materia prima, empleando la fuerza de trabajo. En el aspecto político la expansión desmedida de algunos de los primeros países industrializados, como Gran Bretaña, Alemania y Rusia, transformó el entorno geopolítico durante el siglo XIX; sin embargo, los cambios más relevantes se manifestaron en materia social, específicamente en lo que atañe a seguridad y bienestar.

En este sentido, los diferentes Estados se vieron obligados a contrarrestar las circunstancias que aquejaban a la clase trabajadora, dado el estado de vulnerabilidad, en el que se encontraban. En consecuencia, surge entonces una nueva contingencia que ocupó al Estado, conocida como *Seguridad Social*.

En Colombia, el origen de la seguridad social se estudia fraccionando su proceso de evolución histórica, en diferentes etapas; en ese orden de ideas el profesor Gerardo Arenas Monsalve (2006) expone en su libro *El derecho colombiano de la seguridad social*; el proceso de transformación que ha tenido en Colombia, estas fases son: el periodo de dispersión, de organización del sistema, de expansión, de cambios o crisis, y el de reformas estructurales. Cada uno de los anteriores proporcionó al sistema integral de seguridad social un aporte, bien sea institucional como la creación y posterior supresión de las cajas de previsión o estructural

comolo es la creación de los sistemas de Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida² y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad³.

Es válido cuestionar, ¿Qué originó los cambios en la estructura de las instituciones encargadas de prestar los servicios de seguridad social?; pregunta que precisamente versa, sobre el hecho que apunta a asegurar a la sociedad de las probables contingencias que se puedan presentar durante su vida productiva, lo anterior implica que con el cambio de la sociedad, también debe existir una transformaciones en su entorno.

2.2 LAS HERRAMIENTAS REFORMISTAS

Tomando como fundamento las consideraciones expuestas, y teniendo el contexto señalado, es necesario asumir el estudio del concepto de política pública, término que se tornará fundamental para este trabajo. De tal manera, es pertinente aclarar el concepto de política pública, para tal fin, se tendrá que las políticas públicas son respuestas prácticas a problemáticas presentes o futuras, las cuales tienen como objetivo brindar una oportuna solución. En efecto se afirma: “Se trata de una disciplina científica cuyo objetivo es elaborar información que sea de utilidad al proceso de

² Concepto. El Régimen de Prima Media con Prestación Definida, es aquel mediante el cual los afiliados o sus beneficiarios obtienen una pensión de vejez, de invalidez o de sobrevivientes, o una indemnización. Serán aplicables a este régimen las disposiciones vigentes para los seguros de invalidez, vejez y muerte a cargo del Instituto de Seguros Sociales. (Art. 31 Ley 100/1993).

³ Concepto. El Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad es el conjunto de entidades, normas y procedimientos, mediante los cuales se administran los recursos privados y públicos destinados a pagar las pensiones y prestaciones que deban reconocerse a sus afiliados. Este régimen está basado en el ahorro proveniente de las cotizaciones y sus respectivos rendimientos financieros, la solidaridad a través de garantías de pensión mínima y aportes al Fondo de Solidaridad, y propende por la competencia entre las diferentes entidades administradoras del sector privado, sector público y sector social solidario, que libremente escojan los afiliados. (Art. 59 Ley 100/1993)

adopción de decisiones y que ésta pueda ser utilizada para resolver problemas en circunstancias políticas concretas” (Kostka, 2009, párr. 3.); así una política pública se configura como un elemento imprescindible para una eficaz administración nacional, por lo que Aarón Wildavsky asevera que las políticas públicas: “consisten en hallar un problema sobre el cual algo pudiera o debería hacerse” con esta simple acepción es posible inferir que una administración sin adecuadas políticas públicas es una administración que no administra.

En conclusión, para efectos del presente escrito, una política pública es finalmente una herramienta del gobierno de turno para hacer frente a los retos y desafíos que surgen por parte de la sociedad propia, del devenir de la misma y cuyo deber es mitigar en la mayor medida posible los efectos negativos que produzca.

Así las cosas, para el 7 de agosto de 1990, Colombia, atravesaba un momento de profunda crisis institucional, política, económica y social que demandaba la máxima atención del gobierno entrante. La economía y su reciente apertura generaba en el país una urbanización tardía, el cambio demográfico traía consigo el traslado de grandes masas poblacionales provenientes del área rural a las grandes y medianas ciudades, de ahí que el Estado enfrentará un reto a nivel social, motivo por el cual la administración en cabeza del entonces presidente Gaviria, creará el Plan de Desarrollo Económico y Social *La Revolución Pacífica*, el cual tendía a hacer frente a las vicisitudes generadas por la mencionada situación.

Ahora, entendiendo que el Plan de Desarrollo Económico y Social no es más que la política pública, encargada de accionar planes de manera eficaz para disminuir cualquier efecto negativo de las consecuencias socioculturales, a los que la sociedad se ve sometida, el gobierno nacional del periodo 1990-1994 asumió un reto de considerable trascendencia, al que se le conoce como

apertura económica, el cual “se basa en un programa de ajuste estructural sustentado en el cambio de orientación del mercado hacia la competencia externa, el estímulo al desarrollo del sector privado y el debilitamiento de las funciones sociales del Estado” (Mockus, A. Londoño, J. López, A. González. C. Fals, O. Gómez, et al, 1994 Pág. 39).

Así mismo, la búsqueda del gobierno por diversificar la inversión en el país, constituyó un importante avance en la inserción de Colombia en el mercado internacional; no obstante el país no estaba del todo preparado para hacer frente a las consecuencias, que traería el cambio del modelo económico, a las estructuras sociales, especialmente en materia laboral.

En ese orden de ideas, dentro de este ámbito es evidente, luego de revisar las estadísticas de dicho periodo, la fluctuante tasa de ocupación informal, influida por diversos factores, uno de ellos la ley 50 de 1990, la cual brindó pero a su vez despojó de garantías al empleado causando picos y valles en las tasas del desempleo, lo que configuró una afectación directa en los modos de producción tradicionales del país, y que finalmente impulsó un fenómeno conocido como la informalidad laboral.

Con respecto a este último, la economía informal o el también llamado trabajo informal, es en palabras simples la ocupación no declarada, la cual no está sujeta a mayor regulación por parte del Estado, en ese sentido contraviene los principios que varias entidades establecen, en especial se pueden enunciar los de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en calidad de acuerdo y con carácter vinculante, que son:

a) El trabajo no es una mercancía.

- b) La libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante.*
- c) La pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos.*
- d) La lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común.*
(Cañón, Rodríguez & Romero, 2009, pág. 508).

En ese sentido, es de anotar que no todo trabajador que ejecute sus actividades, en condiciones más o menos legales se encuentra ubicado dentro del género de trabajador informal. Así, de acuerdo con la información que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), maneja como referencia de quiénes se encuentran en situación de informalidad, se debe entender que sólo pertenecen a este grupo las personas que cumplan con alguna de las siguientes características:

- 1. Los empleados particulares y los obreros que laboran en establecimientos, negocios, o empresas que ocupen hasta 10 personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono y socio.*
- 2. Los trabajadores familiares sin remuneración en empresas de 10 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 10 trabajadores o menos.*
6. *Los trabajadores por cuenta propia que laboran en establecimientos hasta 10 personas, excepto los independientes profesionales.*
7. *Los patronos o empleados de empresas de 10 trabajadores o menos.*
8. *Se excluyen los obreros y trabajadores de estado.* (Departamento Administrativo Nacional De Estadística (DANE), 2011, pág. 9).

De lo anterior, se debe resaltar que dentro del prólogo del mencionado plan de desarrollo, reza un párrafo que se torna imperativo analizar dada su injerencia temática para la problemática a resolver:

El plan de desarrollo, como la acción del gobierno en otras esferas, presenta un norte despejado en el terreno económico. Con las reformas legislativas de 1990 y con los proyectos de inversión que se describen aquí, el país tendría una economía más eficiente y productiva, donde habrá nuevas oportunidades para los ciudadanos. (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 1991, pág. 7).

En el citado fragmento se evidencia cómo el contexto global de cambios comenzaba a reflejarse a nivel estatal en Colombia, al referirse a una economía más eficiente, claramente buscaba adecuar al país a un modelo mundial distinto, unido o globalizado. El paso de un modelo proteccionista aplicado a un país agrícola, como lo era Colombia, no era sencillo, razón por la que dentro del mismo párrafo se enunciaba el medio por el cual se iba a obtener el fin buscado; ésta era la reforma de las leyes cuya modificación fuera necesaria, con el fin de brindar las herramientas, para la apertura del país a los mercados internacionales.

Igualmente, el liberalismo económico generó en los países que lo adoptaron una extrema desregularización de mercados, entendiendo que uno de los principales supuestos axiológicos de dicha corriente sostiene:

Toda intervención del estado viola los principios de soberanía de las personas, en consecuencia es base para toda dictadura, de una violación a los derechos. El estado no debe intervenir porque toda intervención suya significa en potencia un nuevo leviatán y la posibilidad de una dictadura. (Mockus, A. Londoño, J. López, A. González. C. Fals, O. Gómez et al, 1994 Pág. 48).

Sin embargo, la existencia de este modelo, permitió la llegada de prácticas que resultarían lesivas para las garantías de los trabajadores, constituyendo uno de los factores que incidieron de manera negativa en el cambio necesario de la estructura legislativa, transformación legal que se manifestó principalmente en la ley 50 de 1990 y en la ley 100 de 1993.

2.3 LA LEY 50 DE REFORMA LABORAL.

La ley 50 de 1990 se fundó sobre tres importantes presupuestos, que fueron el fundamento clave de la reforma laboral: El primero, buscó flexibilizar la contratación, con una importante reducción en los costos de mano de obra, mayor flexibilidad en el tiempo permitido de trabajo, y las sanciones que se derivaban del despido sin justa causa; El segundo, pretendió la protección de los derechos de los trabajadores que a través de la limitación de las figuras de subsidio y afiliación para las empresas pretendía evitar las salidas alternas de las obligaciones con sus

empleado; El tercer presupuesto apuntó a la promoción de la actividad sindical, con el fin de permitirle a los sindicatos la participación activa en asuntos políticos y religiosos.

En ese sentido, una de las consecuencias más lesivas de la Ley 50 de 1990 fue la desestabilización del empleo, debido a los factores enunciados con anterioridad, “el principio de estabilidad, permanencia o continuidad en el empleo como los califica la doctrina internacional, constituye uno de los pilares de la relación de trabajo que tiene por finalidad la protección del trabajador” (Afanador, Álvarez, C. Arenas, G. Blanco, O. Bolívar, S. Bustos, et al, 2008. Pág. 35).

Por consiguiente, con la reducción de las garantías de continuidad y estabilidad laboral, por medio de la supresión de dos figuras que protegían este principio, a saber: en primer lugar la acción de reintegro forzoso, la cual obligaba al empleador a reintegrar a los trabajadores, quienes a concepto de un juez laboral se les hubiese despedido sin una razón justificada tras diez años de servicio, y a indemnizarlos por los ingresos que dejaron de percibir, en cambio, por mandato de la ya mencionada ley de reforma laboral, se incrementó el monto de la indemnización para empleados y se ordenó reconocer pecuniariamente en proporción a la antigüedad del trabajador y en segundo orden la supresión de la llamada pensión-sanción, la cual cargaba al empleador con las costas de la pensión por jubilación de los empleados que fueren despedidos y que tuvieran más de diez años de servicio.

En ese sentido, otro de los factores en los que incidió la ley 50 de 1990, fue en acabar con la figura de la retroactividad de las cesantías, debido a que la acumulación anual de las cesantías de la nómina total de sus empleados podía llegar a cifras tan altas, que podrían provocar la insolvencia de la empresa privada, gastando gran parte de sus activos en el pago del ya

mencionado auxilio, en el caso de los trabajadores más antiguos y que fuesen despedidos sin justa causa. “La retroactividad de las cesantías también afectaba la estabilidad de los trabajadores al generar incertidumbres sobre el costo de las obligaciones laborales y por último, tenía efectos negativos sobre el desarrollo del mercado de capitales” (D.N.P, 1991, Pág. 70).

Lo anteriormente indicado, generó en Colombia el aumento de un fenómeno denominado economía informal, la cual se tornó en uno de los principales problemas para el correcto desarrollo de políticas laborales regulatorias y eficientes.

2.3.1. LAS CONSECUENCIAS DE LA REFORMA.

Las repercusiones derivadas de las reformas legislativas en materia laboral, fueron de diversa índole, las cuales se pueden evidenciar en las estadísticas del Departamento Nacional de Planeación (DPN) del periodo de 1988 a 1992, en las que se evidencia que durante este se presentó en el país un aumento considerable en la tasa de disminución del empleo informal pues pasó del 50% al 47.7%; no obstante es de entender que ese 50% de informales que había en 1988, la mayor parte pertenecían al sector agrícola de la economía, mientras el 47.7% correspondía a un mercado laboral urbano; lo que es más, ese porcentaje de informalidad evidencia, de acuerdo a la fuente, una muy baja calidad de empleo en la medida de ingresos, cobertura del sistema de seguridad social y estabilidad laboral.

La posibilidad de competir en el mercado internacional con firmas extranjeras depende en gran medida de la eliminación de obstáculos microeconómicos a la productividad. Entre ellos se destaca por su importancia la antigua legislación laboral colombiana, que

imponía sobre costos innecesarios a los empresarios y trabajadores. (D.N.P, 1991, Pág. 69).

El plan de desarrollo presentado por el gobierno nacional en ese periodo, a pesar de que buscó un cambio sustancial en las políticas generadoras de empleo, adoptó una medida, poco eficaz, para lograr aumentar los índices de ocupación, como fue la creación de incentivos para nuevos puestos de empleo por medio de la disminución de las obligaciones patronales en la forma y proporciones anteriormente se expuestas.

En lo referente a la informalidad, la problemática que se pretendió combatir, no fue el hecho de que se generarán ingresos fuera de regulación, sino cómo éstos se producían, debido a que las condiciones atentan contra los principios del trabajo decente dados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que se concretan en:

- 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.*
- 2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.*
- 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.*

4. *Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses* (Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, 1919, Preámbulo).

2.4. EL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Una de las principales problemáticas que se tenía al ocuparse en el sector laboral informal en Colombia, era la falta de vinculación al sistema pensional. Teniendo lo anterior como derrotero, la ley 100 de 1993 tuvo como uno de sus propósitos encargarse de éste aspecto. Sin embargo vale la pena hacer una aproximación previa al concepto de seguridad social.

La seguridad social integra el conjunto de normas preventivas y de auxilio que todo individuo, por el hecho de vivir en sociedad, recibe del estado, para hacer frente así a determinadas contingencias, previsibles y que anulan su capacidad de ganancia.

Para otro análisis se está ante los medios económicos que se le procuran al individuo, como protección especial, para garantizarle un nivel de vida suficiente de acuerdo con las condiciones generales del país y en relación con un momento dado. (AFANADOR, 1999, pág. 39).

Ésta es una de las más completas definiciones de seguridad social que la doctrina brinda para su análisis, y de la cual se puede deducir que la seguridad social es: el conjunto de mínimas garantías que debe prestársele a la comunidad que por alguna razón no puede valerse

económicamente por sí misma, bien sea por vejez o incapacidad y la cual constituye un elemento esencial del Estado Social de Derecho.

En segundo término la definición que proporciona el ordenamiento jurídico comienza con el artículo 48 de la constitución política de 1991, el cual consagra: “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 determine la ley (...)”. (Constitución Política de Colombia de 1991, 1991).

Es importante resaltar, que en la constitución de 1886 no existía una disposición que determinara que era la seguridad social, y cuáles debían ser sus características y funciones; oportunamente este concepto fue recogido por la constitución de 1991 dado que como norma suprema marca el inicio y más importante paso para garantizar su efectiva aplicación y cobertura.

2.4.1 LAS PENSIONES.

Dos años después de la entrada en vigencia de la constitución de 1991, se crea la Ley 100 de 1993, que implantó el actual sistema de seguridad social, y que introdujo en su preámbulo:

La seguridad social integral es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente la que menoscaban la salud y la capacidad económica de los habitantes del territorio

nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad.
(Ley 100 de 1993, 1993).

El aporte de esta norma en la definición de seguridad social radica en extender su alcance, no sólo al conjunto de condiciones dignas que se debían garantizar, sino que determinó las instituciones encargadas de prestarlo. En ese orden de ideas, la importancia de haber incluido a las entidades, en sentido general, es que se quiso garantizar la efectiva prestación del servicio público y administración del mismo, razón por la cual se pretendió reforzar las garantías que él representó.

Finalmente, es imprescindible dado el fenómeno de la globalización tomar el concepto que los organismos internacionales, en especial la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo especializado en la materia, dan acerca de este, así:

La seguridad social puede interpretarse como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos. (OIT. Introducción a la seguridad social, citado en Afanador, 1999, pág. 38).

El sistema general de pensiones, tiene como uno de sus fines garantizar a la población un nivel de vida adecuado, y a su vez la vinculación a éste; sin embargo la característica especial del sistema radica en el término previsión, el cual significa preparación, perspectiva de un evento

futuro para el cual hay que tomar precauciones, dada su probabilidad de suceder; verbigracia, un accidente de trabajo, una enfermedad incurable o el inevitable paso del tiempo; por lo que debe realizarse un ahorro constante en términos económicos para poder sobrellevar todas las contingencias que eso implique, es decir una pensión.

Si esto es tomado en cuenta los informales no están sujetos a este tipo de mecanismo de previsión, dejando a este sector de la población en una clara situación de indefensión, la cual, y a la luz de la nueva constitución, atenta directamente contra algunos de los derechos que esta consagra, como lo es el principio de la dignidad, impreso de manera tácita en todo el documento constitucional y el derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas contemplado en el artículo 25 y en el caso más extremo el derecho estipulado en el art 11, el derecho a la vida.

2.5. CONCLUSION.

Durante su mandato, César Gaviria y su gabinete ministerial, dedicaron gran parte de su tiempo a una continua euforia reformista con la que pretendían abordar desde diferentes enfoques las problemáticas nacionales, específicamente en materia laboral, esto significaría el avance y la evolución política y económica de un país que por las grandes y complicadas situaciones que lo rodearon, se encontraba en crisis. Sin embargo, ensamblar un plan de tal magnitud, y que se enfocó en gran medida a mayores alcances económicos y financieros en materia global, implica que cualquier descuido en alguno de los aspectos que lo conformaron lo podrían paralizar.

Así mismo, luego del análisis realizado al Plan de Desarrollo Económico y Social “revolución pacífica”, las tasas de informalidad del periodo 1990-1994 y evaluado el resultado de dichas

políticas, es claro que el cambio de las dinámicas globales de la economía obligó al Estado a responder de manera ágil y creativa ante los nuevos retos que esta planteó.

Igualmente, una de las características que más resalta del mencionado plan, fue el proyecto de apertura económica que se buscó durante este espacio temporal, el cual trajo consecuencias de naturaleza positiva como lo fue la diversificación de capitales, el comienzo de una oportuna inversión extranjera, entre otras, y aparejadas, una serie de negativas en diversos ámbitos, uno de ellos en el área laboral, la que se transformó de una ocupación preponderantemente agraria a la llamada ocupación industrial urbana, la que demandó una serie de reformas legislativas, necesarias para adecuar el ordenamiento a dicha demanda socio-económica tal y como lo es la ley 50 de 1990. por medio de la cual se redujeron las garantías de estabilidad laboral.

Partiendo de lo anterior, la ley 50 y la ley 100, no trajo a los colombianos más empleo, sino por el contrario, la ley 50 debilitó directamente la fuerza de trabajo, los contratos laborales, los sindicatos, y promovió la temporalidad, la tercerización y la informalidad, además de que estableció condiciones en las cuales los trabajadores perderían la calidad de tales para pasar a ser simples prestadores de servicios profesionales sin ningún tipo de prestación social. También, se promovió la informalidad a través de las empresas de servicios temporales, las empresas asociativas de trabajo y las cooperativas de trabajo asociado, desprotegiendo a quienes las integran.

De ahí que las mencionadas tasas de empleo disminuyeran, generando a su vez y de manera directamente proporcional, el aumento de los índices de sub-empleo o informalidad; lo que produjo, debido a la naturaleza de este tipo de ocupación, un detrimento de la calidad del trabajo y de sus garantías, entre ellas, la seguridad social en pensiones.

Por lo anterior, el gobierno por medio de la ley 100 de 1993 intentó facilitar la vinculación de todos los trabajadores informales al mencionado sistema, con el fin único, de brindarle las mínimas garantías propias de las probables vicisitudes que surjan durante o al final de su vida productiva. Además de crear los llamados fondos privados de pensiones, trasladándoles gran parte de la carga financiera que antes gravaba las arcas del estado colombiano.

Finalmente es válido afirmar, que el Plan de Desarrollo Económico y social del periodo 1990 – 1994 incluyó políticas públicas dirigidas a la adecuación de las condiciones laborales, para funcionar en un mundo más liberal y menos intervencionista, generadoras de la informalidad y que definitivamente en lo que se refiere a la vinculación de este último sector de la población al sistema pensional; el plan carece de una política social encaminada a la garantía de un derecho, pues se vio abrumado por el componente financiero y que en definitiva terminó en una menor carga fiscal para el erario del estado colombiano.

3. ERNESTO SAMPER: LA FORMAL INFORMALIDAD

3.1. CONTEXTO HISTÓRICO

El periodo presidencial de Ernesto Samper Pizano, fue uno de los periodos más controversiales de la historia política de Colombia, pues en los años 90, las organizaciones criminales alcanzaron su auge y llegaron a afectar los más altos estamentos de la política y la sociedad; durante esta época, el crimen organizado dirigido por los grandes capos del narcotráfico, mezclado con la corrupción política, la intención de enriquecerse rápidamente y la continua problemática social,

llevaron al país a caer dentro una serie de vicisitudes que afectarían desde los estratos sociales más marginados hasta la clase política más alta del país, incluyendo al presidente de la república.

La crisis política que el país vivió en esta época partió de dos importantes situaciones, la primera, fue el conflicto que los partidos políticos tradicionales del país vivieron para 1994, por una intensa lucha por la presidencia entre el liberal Ernesto Samper, y el conservador Andrés Pastrana; y la segunda, los presuntos vínculos entre el Cartel de Cali y los promotores de la campaña e incluso el mismo candidato, Ernesto Samper. Así, la crisis política nació por la investigación realizada en contra del presidente Samper y su gabinete, por sus presuntos nexos con el cartel de Cali y los capos, los hermanos Rodríguez Orejuela, en donde se acusó de la existencia de los llamados “dineros calientes” dentro de la campaña, acusación que trajo importantes repercusiones para el país en temas de economía, sociedad, política y relaciones exteriores.

Adicionalmente, la creciente ola de criminalidad que caracterizó este periodo, no solo causó una afectación política profunda sino que atentó contra la sociedad y la economía nacional. Socialmente, los carteles del narcotráfico, a través de su persuasión económica y violenta, iniciaron la creación de grupos armados a órdenes de los grandes capos, así eventualmente, Colombia se vio sumida en una situación social en donde muchos optaron por unirse a los carteles y continuar afectando y permitiendo que creciera el cáncer del narcotráfico en nuestro país.

Por otro lado, económicamente, la investigación y juicio que rodeaba al presidente Samper, causó una fructuosa división de los grupos económicos provocando en el país inestabilidad laboral, económica y comercial. La mezcla de todos estos factores sólo traería para el país

consecuencias graves que permitirían que las condiciones desfavorables se arraigaran en el contexto nacional.

En materia de seguridad social, las políticas tanto económicas como sociales resultado de la apertura económica habían sido materializadas en la ley 100 de 1993, en ese sentido el gobierno debió adecuar, para su correcta aplicación dicha ley puesto que, “con la expedición de la ley 100 no finalizó el conjunto de reformas legales al sistema de seguridad social. Particularmente en el sistema de pensiones continuaron, los debates y las propuestas de reforma” (Arenas 2006 Pág. 118). Con lo cual el gobierno en cabeza de Ernesto Samper tuvo que establecer una normatividad a nivel institucional, la cual fue necesaria para permitir el recto funcionamiento de las nuevas instituciones como los fondos privados de pensiones:

En el gobierno del presidente Samper (1994- 1998) los esfuerzos oficiales en la seguridad social se centraron en la reglamentación y los ajustes institucionales que surgían del nuevo sistema, sin mayores avances, aunque se expidió una ley de racionalización del gasto público que tuvo efectos en la seguridad social. (Arenas 2006 Pág. 119).

La normativa citada hace referencia a Ley 344 de 1996, por la cual:

Se adoptan medidas tendientes a racionalizar y disminuir el gasto público, garantizar su financiamiento y reasignar recursos hacia sectores deficitarios de la actividad estatal, como condición fundamental para mantener el equilibrio financiero y garantizar el cumplimiento de los principios de economía, eficacia y celeridad en el uso de los recursos públicos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 209 de la constitución política. (Ley 344 de 1996, 1996).

La mencionada ley abarcó, en el ámbito económico, diversas áreas entre ellas el Sistema de Seguridad Social, así en el artículo 12 de la ley, por ejemplo, se permite la destinación de recursos para el auxilio de los ancianos que se encuentren en estado de indigencia, con el fin de brindar auxilio a este sector de la población

El Aporte Nacional al Fondo de Solidaridad Pensional, así como los rendimientos financieros que haya acumulado al 31 de diciembre de 1996 podrán utilizarse para el programa de auxilios para los ancianos indigentes de que tratan el artículo 257 y el inciso primero y parágrafo del artículo 258 de la Ley 100 de 1993. (Ley 344 de 1996, 1996).

Entre otras disposiciones, no obstante no se incluye ninguna normativa destinada a favorecer la vinculación de los trabajadores informales al sistema de seguridad social.

3.2 PANORAMA DE LA INFORMALIDAD (1994-1998)

Si bien es cierto que hasta 1993, y de acuerdo a la medición de la tasa de desempleo, de participación global y de informalidad por sexo, 1991-2000 (Departamento Administrativo Nacional De Estadística (DANE), 2000) la tasa de desempleo para hombres y mujeres, había tenido una disminución al pasar del 7.4% y 13.1% respectivamente a un 4.9% y 11.2% para principios de 1995, dicho porcentaje había presentado un aumento de 6.8% para los hombres y de 11.3% para las mujeres, esta tendencia se mantuvo para 1997 donde la tasa respectiva para la población económicamente activa del género masculino era de 9.6% y de 15.1% para el femenino, para 1998 alcanzó la cifra de 12.5% y de 18.0% equivalente a ambos sexos.

De acuerdo a la dinámica de la economía que permite determinar estas cifras, al aumentar el desempleo estas personas desempleadas entran en un estado de vulnerabilidad tanto económica

como social puesto que dejan de percibir el mínimo vital que les permite subsistir de manera digna:

Al aumentar el desempleo, por la incapacidad del sector formal de ocupar a toda la población, se produce un incremento del sector informal... al disminuir el desempleo y aumentar el empleo las personas que se encontraban desempleadas y con un salario cero ahora se hallaran laborando en el sector informal, con un salario que antes no poseían pasando así de un salario cero a un salario mayor que el salario de indiferencia pero menor que el salario mínimo (Ochoa, 2006. Pág. 107).

En ese sentido, es pertinente evaluar la razón del desempleo y la incapacidad del sector formal para generarlo. Como es común, en las prácticas económicas es necesario mantener un equilibrio entre costos, gastos y ganancias para poder mantener una empresa, así la anterior fórmula es decisiva al momento de decidir sobre la fuerza laboral de cada organización es decir afecta la generación y estabilidad del trabajo formal:

Los elevados costos de producción que deben enfrentar las empresas del sector formal y el sin número de trámites y aprobaciones a los que debe someterse, desestimula en muchos casos la constitución formal del empleo, por lo que, ante la dificultad para la formalización las personas deciden mantenerse en la informalidad. (Ochoa, 2006. Pág. 112).

La situación anteriormente descrita, en parte, fue uno de los motivos para la expedición de la ley 50 de 1990, además provocó que los empleadores buscaran implementar su productividad sin

aumentar el costo que ello significaba, es decir, una mayor capacitación y competitividad de sus empleados por lo que ese fue un tema al cual el gobierno prestó especial atención.

Así pues, luego de lo expuesto, al finalizar el año de 1994 el índice de informalidad se tasaba de acuerdo a cifras del DANE (Uribe, 2002. Pág. 17). En un 47.7%, para el año de 1995 la informalidad se encontraba en un 52.0% para el sector masculino y un 54,2 % para el género femenino, lo cual indica un aumento en la tasa de informalidad con respecto al periodo inmediatamente anterior. El panorama para el año de 1996 sería de 53.0% para hombre y 53.2% para mujeres, evidenciando una paridad en la situación de informalidad de ambos géneros. Al terminar 1997 la tasa de ocupación no declarada era de 53.6% para varones y 54,3% para el género femenino, finalmente para el año de 1998 la tasa sería de 54,5% para hombres y de 56,3 para mujeres.

De lo anterior, es válido afirmar que la informalidad era un estado laboral bastante común a la población colombiana, puesto que durante un periodo de cuatro años este fue su común denominador. En materia pensional “esto quiere decir que, de la partida, el 60% de la población ocupada está excluida de la seguridad social” (Uribe 2002. Pág.17). Especialmente se manifiesta una especial vulnerabilidad de la población femenina puesto que:

Entre las mujeres es más evidente el trabajo asalariado sin protección social, estas se dedican en mayor medida hacer empleadas domésticas o trabajadoras familiares no remuneradas, hasta alcanzar el 10% de la fuerza de trabajo femenina en el sector informal. (Uribe 2002. Pág. 20).

3.3 POLÍTICA DE MÁS Y MEJORES EMPLEOS.

Bajo el gobierno de César Gaviria, (1990-1994) el país se enfrentaba a la apertura económica; en materia laboral los trabajadores debían someterse a una constante inestabilidad de sus empleos debido a las atribuciones dadas a los empleadores por la ley 50 de 1990. Lo que, como ya se planteó condujo al aumento del fenómeno de la informalidad, lo que a su vez se traduce en más personas sin ningún tipo de protección social. En el periodo que ahora se estudia (1994-1998) y para superar la situación anteriormente mencionada entró en vigencia la ley 100 de 1993, con la que se buscó vincular más personas al sistema de seguridad social en pensiones desplazando la responsabilidad de la cotización a cada individuo, brindando una cierta libertad a las cotizaciones.

El gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998), en su plan de políticas públicas⁴ llamada ***El Salto Social***, se pretendía transformar el sector laboral, con el fin de prepararlo para las demandas de la globalización, y evitar que esos nuevos estándares requeridos para efectos de mantener la competitividad laboral se tradujesen en desempleo e informalidad. En este plan de gobierno se planteó una política conocida como “Más Y Mejores Empleos” la cual debía cumplir con cinco objetivos destinados a mantener la eficacia de la misma.

El primer objetivo de dicho plan era: “generar durante los próximos cuatro años 1.600.000 empleos y mejorar la calidad de los mismos” (Departamento Nacional de Planeación (D.N.P.), 1995, Pág.267). En materia de vinculación pensional el cumplimiento de esta meta era importante por cuanto, en teoría serían un millón seiscientos mil personas con plena cobertura del sistema de seguridad social pensional. No obstante y de acuerdo a estadísticas de la misma corporación, desde el segundo periodo de 1994 hasta el primero de 1997, sólo se lograron crear

⁴ Las políticas públicas son respuestas prácticas a problemáticas presentes o futuras, las cuales tienen como objetivo brindarle una oportuna solución. Así en ese orden de ideas, se afirma: “Se trata de una disciplina científica cuyo objetivo es elaborar información que sea de utilidad al proceso de adopción de decisiones y que ésta pueda ser utilizada para resolver problemas en circunstancias políticas concretas” (Kostka, 2009, párr. 3.)

435.194⁵ nuevos empleos, por lo que se puede afirmar que esta primera meta no se cumplió debido a que hubo un faltante de 1.164.806 puestos de trabajo formales, más de la mitad de lo proyectado por el gobierno.

El segundo objetivo del salto social fue: “acrecentar la competitividad y las condiciones de empleo en las pequeñas unidades productivas, que por lo general son intensivas en el uso de mano de obra” (D.N.P. 1995, Pág. 268). Esta meta se enfocaba en preparar al sector productivo (pequeña y mediana empresa) de la nación para la incursión de grandes corporaciones transnacionales, sin embargo los sectores que se beneficiaron fueron: el sector industrial, entendiendo industria como aquellas grandes corporaciones que transforman la materia prima a gran escala llegando en el tercer periodo del año 1997 a 1.162.492 puestos de trabajo; el sector de servicios comunales llegando a 1.451.127 empleados, este último sector productivo se relaciona con la primera meta por cuanto, los servicios comunales fueron creador por el Estado y uno de sus fines era generar el número de empleos prometido.

Contrario sensu, los sectores que más se vieron afectados fueron el transporte con 419.285 puestos de trabajo, el sector de servicios públicos con tan solo 36.166 empleos y el sector de la construcción con 452.893.

El tercer objetivo de la política pública propuesta en el plan de desarrollo el salto social del cuatrienio mil novecientos noventa y cuatro a mil novecientos noventa y ocho fue:

⁵ De acuerdo al cuadro 6.5.c empleo por ciudad 1976- 1997, fuente departamento administrativo nacional de estadística (DANE).

Aumentar la calificación de la oferta laboral de forma tal que los nuevos puestos generados puedan ser ocupados sin causar desequilibrios estructurales mediante la puesta de un SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL. Para facilitar este proceso y disminuir el desempleo friccional⁶[3], se deben también modernizar y ampliar los mecanismos de intermediación laboral. (D.N.P. 1995 Pág. 268).

Con el fin de cumplir este objetivo se acudió al servicio nacional de aprendizaje SENA como un mecanismo para que se implementaran mecanismos de capacitación para los trabajadores que lo requirieran:

El SENA, entidad orientadora de la formación profesional, aumenta su cobertura y hace más relevante su formación, acercando su capacitación a las exigencias tecnológicas de las empresas colombianas y considerando la perspectiva de género. El sistema tendrá participación de las entidades formadoras del sector público y privado y de las empresas del sector productivo cuando realicen planes específicos de capacitación (D.N.P. 1995 Pág. 272).

El estimado de personas que se beneficiarían equivaldría a 173.000 personas con becas totales, la inversión de recursos se haría por un total de cincuenta mil millones \$50.000.000.000 de pesos un equivalente al 30% del total de los recursos destinados del plan para empleo urbano del

⁶ Aquel ocasionado por algún tipo de imperfección en el mercado laboral y que difícilmente puede eliminarse en una economía de mercado, aun cuando el número de vacantes fuese igual al total de la fuerza de trabajo.

En esta categoría entran aquellas personas que se cambian de empleo y las que buscan trabajo por primera vez. El tiempo que le tome a un trabajador encontrar un empleo dependerá de la información que posea sobre nuevas oportunidades de trabajo, de la ubicación geográfica, de la necesidad o conveniencia de un readiestramiento, de las barreras existentes para ingresar a ciertas ocupaciones, etc. Todos estos factores mantienen a las personas desocupadas durante un tiempo antes de encontrar un nuevo empleo.

Eco-finanzas (2011) Recuperado el 18 de octubre de 2011.

cual el 70% de la mencionada red solidaria social y el 30% restante sería aportado por las entidades territoriales obedeciendo al principio constitucional y legal de la descentralización administrativa.

El cuarto punto del plan de gobierno se enfocó en: “poner en marcha programas de capacitación que faciliten la incorporación al mercado de trabajo de la población hoy excluida de este mercado” (D.N.P 1995 Pág. 268). Con el objetivo mencionado se buscó no solamente proporcionar mayores ingresos a la población, sino una mejor calidad en el empleo. De acuerdo a los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), aumentó el nivel de educación en la población mayor de 16 años de 522.822 personas a 1.019.792 lo que significó un aumento de 496.970 personas.

El quinto punto del tratado plan de desarrollo, en el capítulo 8 “Llamado Más Y Mejores Empleos” se fundamentó en: “reestructurar el ministerio de trabajo y seguridad social para fortalecer sus funciones de formulación de políticas, monitoreo de los mercados de trabajo y concertación sobre los grandes temas del sector” (D.N.P. 1995 Pág. 276). De acuerdo a este objetivo y con sujeción a la ley de inversiones del periodo 1994-1998 se buscó reformar estructuralmente el ministerio de trabajo y seguridad social con el fin de atribuirles diferentes funciones y dar más peso a su labor ejecutiva.

Por esta razón, se pretendió transformar al ministerio en un organismo primordialmente técnico cuyo principal objetivo era la orientación, coordinación y supervisión de las políticas de empleo, trabajo, educación de la fuerza laboral, previsión y seguridad social integral.

Las políticas de empleo que se manejaron en el plan de gobierno en cabeza de Samper, buscó primordialmente, hallar las condiciones necesarias para generar empleo, estas últimas, unidas a

políticas sociales “el objetivo, descrito en el plan, era el de poner en marcha una política activa de empleo orientada a garantizar que el mayor crecimiento y la apertura de la economía se reflejarán en un aumento dinámico del empleo” (Angarita, Cardona, Rengifo, Vengoechea, Navia, et al. 1997 Pág. 261). No obstante las metas planteadas y como se expuso con anterioridad, el déficit en la creación de nuevos empleos fue menos de la mitad de lo esperado, este fenómeno correspondió a indicadores de orden macroeconómico como lo son el desempeño industrial, el aumento del producto interno bruto PIB y demás indicadores que permiten determinar el coeficiente del empleo (porcentaje de población ocupada en relación con la población en edad de trabajar):

El deterioro de estos indicadores es causado fundamentalmente por el proceso de desaceleración de la economía explicado anteriormente y que está caracterizado por una caída en el ritmo de crecimiento de la demanda creada por una política monetaria, por una política monetaria relativamente restrictiva, la fase recesiva del sector de la construcción, la crisis cafetera la situación económica de Venezuela el creciente deterioro de las finanzas públicas, el clima desfavorable de la inversión y las expectativas -producto de la crisis política- y la revaluación que afecta a los sectores exportadores y aquellos que compiten en el país con productos importados. (Angarita, Cardona, Rengifo, Vengoechea, Navia, et al. 1997 Pág. 262).

En ese sentido, la política de más y mejores empleos no contempló la creación de condiciones a nivel macroeconómico que propiciaran la creación formal de empleos, de este modo y como ha sido planteado en este trabajo, las condiciones de desfavorabilidad en la generación del empleo declarado impulsan la ocupación no declarada y con ella se aleja a la población de los sistemas de seguridad social en especial a lo concerniente a pensiones, impidiendo acceder a las garantías

mínimas que ofrece dicho sistema en caso de vejez, invalidez o muerte, los cuales para esa época eran:

El sistema general de pensiones tiene por objeto 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 consagradas en la ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura de los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones.(Cortés, 1996 pág.30).

3.4 MOTIVO Y FUNDAMENTO

El plan más y mejores empleos, elaborado en el gobierno de Ernesto Samper y su equipo de trabajo, se estructuró sobre un problema planteado por él mismo durante la campaña política de 1993, quien se expresó en los siguientes términos:

El desempleo y el subempleo es el problema más grande que tiene el país el que más preocupa a los colombianos y el que más afectará a los ciudadanos en los próximos años si no se adopta un plan para generar trabajo productivo. El desempleo ha sido el peor mal de los países que han abierto sus economías sin programas complementarios para crear trabajos (Samper, Perry, Silva, Cano, Rosas, Sarmiento, Botero, Navas, Méndez, Restrepo y Ruíz. 1995 Pág.49).

Al finalizar el año de 1994 cuando ya había entrado en vigencia la ley 100 de 1993, uno de los principales resultados que se esperaba, era subsanar y equilibrar el pasivo pensional de las finanzas del Instituto del Seguro Social (ISS); así, uno de los mecanismos con el cual se pretendió alcanzar dicha meta fue con la creación del sistema de ahorro individual con

solidaridad y junto a él, los fondos privados de pensiones; esta reforma tanto institucional como sistémica produjo una serie de cambios en cuanto al número de afiliados al ISS, en los cuales se basó el plan del Salto Social cuando se formuló, en ese sentido algunos de ellos fueron:

Los fondos privados de pensiones iniciaron su operación en abril de 1994 y comenzaron a recaudar fondos en mayo del mismo año. Entre esa fecha y julio de 1996 se trasladaron del ISS a los fondos privados de pensiones 1.1 millones de personas y se afiliaron 700 mil personas nuevas, con lo cual el número de afiliados al ISS pasó de 3.6 millones a 3.2 millones mientras los fondos privados reportaron 2.058.061 personas a julio 31 de 1996. La evolución de los pensionados al ISS muestra un aumento de 3.3% en 1994 y una disminución de 8% en 1995 (DNP. 1995 Pág. 23).

Con el panorama expuesto, el gobierno de turno, y con la entrada en vigencia los primeros resultados de la reforma hecha por la Ley 100/1993, se abstuvo de incluir en la ley de inversiones o en el plan de desarrollo una política directamente encaminada a atender el sector pensional, especialmente en materia de vinculación de trabajadores informales al sistema de seguridad social pensional; sin embargo y por el mismo motivo de la novedad de la ley 100, durante el transcurso del periodo presidencial fue necesario recurrir a diversos mecanismos con los que contaba la rama ejecutiva del poder público para mitigar o complementar tanto aspectos negativos como vacíos de la reciente ley para ese entonces.

En ese mismo orden de ideas, es importante resaltar una de las políticas públicas de ese cuatrienio en el área pensional, y que de algún modo buscó brindar garantías a los ocupados de los sectores de la informalidad, consistió en el fortalecimiento de los fondos de solidaridad pensional, creados por la ley 100 de 1993.

En aplicación de los postulados sobre los cuales ella misma ha sido concebida, ordena la creación de este fondo como una cuenta especial de la nación, sin personería jurídica, adscrita al ministerio de trabajo y seguridad social, cuyos recursos serán administrados en fiducia por las sociedades fiduciarias de administración pública , y preferencialmente por las sociedades fiduciarias del sector social solidario, o por las administradoras de los fondos de pensiones y cesantías del sector social solidario (Cortés, 2007 Pág. 79).

Luego de la ejecución de esta política pública se evidenció que los fondos de solidaridad pensional habían acumulado cerca de \$90.600 millones para 1995 y se esperaba que dicha capitalización se mantuviera y aumentara durante los años siguientes a su implementación, lo anterior con el fin de brindar cobertura a gran parte de la población:

A diciembre de 1995 el fondo de solidaridad pensional había recaudado \$90.600 millones y se proyectó que al finalizar 1996 los recaudos hubieren ascendido a \$231.000 millones. El fondo fue lanzado en febrero de 1996 y se pretendió cubrir a 360.000 trabajadores durante ese primer año de funcionamiento”. (D.N.P, 1995 Pág. 59).

La importancia de los mencionados fondos de solidaridad pensional radicó en el sector de la población al cual estaba dirigido, el cual debía ser una población ocupada pero fuera de la estricta formalidad o en situación de especial vulnerabilidad “el fondo de solidaridad pensional fue creado para subsidiar los aportes pensionales de los grupos más desprotegidos de la población ocupada: los discapacitados, las madres comunitarias, los asalariados de las microempresas, los trabajadores por cuenta propia y los miembros de formas asociativas de producción, entre otros”(D.N.P, 1995 Pág. 55).

Es necesario entender que, si bien no son claras las políticas que buscaron la vinculación de los trabajadores del sector informal al sistema de pensiones, indirectamente sí se plantearon mecanismos o propuestas que buscaban disminuir esa condición de informalidad. Como anteriormente se planteó uno de estos mecanismos era la capacitación de dichos trabajadores para mejorar su situación laboral, como lo fue la estrategia ejecutada por el Servicio Nacional De Aprendizaje SENA, además de las también ya nombradas políticas laborales que buscaban adecuar el mercado laboral a las demandas del mundo globalizado, contenidas en las secciones de más y mejores empleos de la ley de inversiones, con el fin de formalizarlos y de este modo indirectamente vincularlos a un sistema pensional ya sea público o privado.

3.5 CONCLUSIÓN

Sin lugar a duda, la ausencia de resultados en materia laboral bajo el gobierno de Ernesto Samper, encuentra su fundamento, principalmente en la aparente falta de atención al comportamiento de la relación económica, financiera y laboral del país; tal es el caso de las ventajas que las políticas de este gobierno lograron para grandes sectores industriales, incluso cuando su objetivo era permitir y contribuir al crecimiento del sector tanto productivo como financiero.

Aun así, no se puede afirmar que no existieron resultados positivos dentro del cuatrienio del gobierno Samper, simplemente porque no llenaron las expectativas ni alcanzaron las metas que se fijaron desde 1994. La competitividad, per se, aumentó dentro de un rango aceptable, que de haber sido acompañada por una adecuada política de mayor protección al sector productivo que de forma intensiva, hubiese generado mayores alcances y resultados, esto acompañado de una efectiva política de educación para la población en edad productiva, y es que, resulta casi obvio, que el sector productivo requería herramientas y ayudas para enfrentarse a la globalización y la competencia que la apertura económica trajo consigo.

Esto, debido a que las políticas lo que trataron y a donde se dirigieron fue a la formalización de aquellos que se encontraban bajo aquel sub-empleo llamada la informalidad, para lo cual no se pueden desconocer aquellas herramientas que uso el gobierno, como el de educar a los colombianos a través de la institución el SENA, ya que las cifras de casi el 50% de la población a la cual se dirigió aquellas medidas de educación, evidenciaron que lo que el gobierno de turno trabajo fue la capacitación para que aquellos lograran los estándares requeridos para la apertura económica en la que se encontraba nuestro país para ese entonces, con el fin de formalizar a todos aquellos trabajadores informales y de este modo vincularlos a un sistema de seguridad social.

Otro de los grandes retos del gobierno Samper, radicó particularmente en buscar la estructuración de las entidades creadas con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, en este sentido, el gobierno buscó reglamentar dentro de diversos marcos legales y al tenor de ayudar la vinculación de los colombianos del sector formal, teniendo alcances relativamente positivos, pues se incrementó el índice de vinculación de los empleados a entidades como los fondos privados de pensiones tratando de mitigar los vacíos a nivel institucional que dicha ley trajo consigo.

Se podría afirmar entonces que, los diversos aspectos que rodearon el plan y política nacional del gobierno de Ernesto Samper, el salto social, se enfocó más en la creación e implementación de estrategias para promover la competitividad de las empresas, que dadas las condiciones provenientes desde el anterior gobierno, se encontraban en lucha contra un mundo globalizado sin contar con las herramientas y oportunidades necesarias para subsistir, promover la formalización de empleos y estructurar el reciente sistema de seguridad social.

Estas estrategias que se implementaron, pudieron haber tenido mayor éxito si el enfoque del gobierno hubiese tenido en cuenta la relación financiera, económica y social del país con las células productoras y promotoras de empleo, sin embargo, el énfasis aislado que se le dio a cada una de estas características, limitó ampliamente los alcances de estos planes, debido a que se omitió por completo la fórmula de rentabilidad de las empresas que es la principal causa de la existencia de empleos dignos en nuestro país, y por ende, la seguridad social de sus ciudadanos.

4. ANDRÉS PASTRANA: LA PASIVIDAD ENTRE ESTADOS DE FACTO

4.1 CONTEXTO HISTÓRICO, NACIONAL, POLÍTICO Y SOCIAL

Luego del gobierno en dirigido por Ernesto Samper, los grupos subversivos alcanzaban un ‘auge’ en el periodo que comprende la administración Pastrana 1998 – 2002. Principalmente las FARC, perpetraban más de 50 acciones terroristas por mes y el país estaba al borde de una crisis de seguridad interna que incluía un constante despliegue de lo que se conoce popularmente como pescas milagrosas, de ataques terroristas en ciudades principales, de toma constante de municipios, y en esta etapa se perpetraron la gran mayoría de secuestros y ataques contra la fuerza pública que hasta el día de hoy causan un fuerte efecto en el país.

Motivado por lo anterior, el electo Andrés Pastrana, buscó mediar un proceso de paz para acabar la guerra con el grupo terrorista y así mismo con otros grupos subversivos que aunque no tenían la misma fuerza e intensidad que las FARC eran de alto interés para la nación, pero los planes del gobierno se encontraba lejos de los verdaderos intereses de los grupos subversivos.

Mientras el gobierno le otorgaba a las FARC un área de 42,000 kilómetros cuadrados libre de control estatal en el departamento de Caquetá, se adelantaba un proceso esperanzador pero más contraproducente que efectivo; las FARC aprovecharon la distensión otorgada para reestructurar sus filas, ampliar su poder, aumentar la comisión de delitos y atentados contra el Estado y de forma estratégica, tomar posesión del negocio del narcotráfico que desde 1995 venía disputándose en una constante guerra contra las Autodefensas. En este punto, las filas de las FARC aumentaron sus números considerablemente, y ocasionaron a raíz del poder que ostentaban y las continuas amenazas y ataques contra la población, uno de los fenómenos socioeconómicos más graves del país: el desplazamiento forzoso, tema que será abordado con posterioridad.

Paralelamente al inicio de las negociaciones de paz, el país tendría que enfrentarse a uno de los peores desastres naturales de los últimos 30 años: el terremoto del eje cafetero que cobraría la vida más de 2.000 personas, más de 4.000 heridos y daños materiales incalculables en tres departamentos que conforman el eje cafetero, especialmente en Quindío.

En consecuencia, el gobierno de Andrés Pastrana se enfrentó a la mayor crisis social y de seguridad que ha vivido el país en su historia reciente, y aunque sus acciones y políticas no surtieron un efecto positivo, servirían como un fuerte preámbulo a una lucha y guerra imparable que se desarrollaría en el gobierno de Álvaro Uribe contra el narcotráfico y el terrorismo.

4.2 LA PROPUESTA PARA EL CAMBIO

El desarrollo de la actividad pública durante el periodo presidencial comprendido entre 1998 y 2002, tuvo el nombre de ***Cambio para Construir la Paz***; el plan de gobierno fue aprobado por la

Ley 508 de 1999, y tenía como objetivo principal la búsqueda y conservación de la paz con el fin de conducir al Estado Colombiano en un camino de crecimiento, sostenibilidad y cohesión social, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo primero de la mencionada norma, que enuncia la finalidad de dicho objetivo así:

1. *Promover la generación de riqueza, reducir significativamente las tasas de desempleo, disminuir la pobreza y proteger un adecuado aprovechamiento del medioambiente.*
2. *Ofrecer incentivos para la promoción social y económica de la población, en igualdad de condiciones para la expansión de las oportunidades sociales, particularmente para la población que se encuentra en condiciones de especial vulnerabilidad, por sus características socioeconómicas, culturales, étnicas, territoriales, religiosas o de género.*
3. *Contribuir a la generación de una cultura de paz, que nos haga aptos para el ejercicio cotidiano de la convivencia en solidaridad, tolerancia, y respeto de los derechos humanos como base para la reconciliación nacional.*
4. *Mejorar la eficiencia y la equidad en la asignación de los recursos públicos, teniendo en cuenta criterios de ingreso y de redistribución regional y de género.*
(Ley 508 de 1999, 1999)

Los señalados principios, encierran los fines del plan de gobierno de aquella época. Para el objeto en estudio, es relevante realizar un análisis de los objetivos primero y cuarto debido a su pertinencia al tratar los niveles de empleo junto a la ocupación no declarada y en consecuencia la tasa de cobertura en el ámbito de la seguridad social especialmente en materia pensional; en concordancia con lo anterior, es necesario precisar que antes de la reforma al Sistema General de Seguridad Social (materializado en la Ley 100 de 1993 y cuyos alcances fueron orgánicos e

institucionales) sólo aquellos trabajadores que estuviesen inmersos en una relación laboral se encontraban cubiertos contra los riesgos y las contingencias por la seguridad social.

En ese sentido para el año de 1998 y luego de la ejecución del plan llamado el Salto Social se esperaba que los trabajadores que no estuviesen sometidos a una relación laboral en estricto sentido lograran vincularse legalmente a la seguridad social, realizando aportes de acuerdo a sus diferentes niveles de ingresos, además de un enérgico intento por formalizar la situación de aquellas personas que se mantenían por medio de la ocupación no declarada.

No obstante para el año de 1998 la tasa global de desempleo era del 15,9% (Departamento Administrativo Nacional De Estadística (DANE), 2000), lo que refleja una aparente ineficacia de las políticas públicas aplicadas en el periodo comprendido entre 1994 y 1998, hecho que justificaría el primer objetivo general del mencionado plan de gobierno.

Con respecto al cuarto objetivo general enunciado anteriormente, el gobierno desarrolló ese fin por medio de lo que, en ese entonces, denominó como búsqueda de eficiencia en la prestación de servicios y el cumplimiento de funciones públicas, reconociendo que debía buscar un equilibrio fiscal de manera imprescindible para evitar fuertes detrimentos en contra del erario público. Dentro del Plan de Desarrollo ***Cambio Para Construir la Paz***, en su capítulo segundo (***Hacia Un Estado Participativo***) en la sección primera denominada las ***Reformas Políticas del Estado***, se estableció:

Por lo tanto el gobierno Nacional, reglamentará la ley 489 de 1998 y centrará la reforma en áreas y temas tales como los que mencionan a continuación como principales, sin restringir las iniciativas positivas:

- *Diseño, puesta en marcha, evaluación, control, estímulo y divulgación de precisos y medibles programas de eficiencia*
- *Supresión, reducción y racionalización de trámites.*
- *Implantación de los sistemas de desarrollo administrativo, de control interno y de información administrativa.*
- *Consolidación de los instrumentos de evaluación, de gestión y resultados.*
(Departamento Nacional De Planeación, (DNP). 1999, pág. 185).

Lo anterior se justifica debido a que el pasivo que genera el déficit pensional es un gasto público, y por lo tanto debe ser solventado con recursos de la Nación para garantizar lo dispuesto en el artículo 48 del estatuto supremo; este desequilibrio es un resultado directo de la ineficacia de la reforma pensional.

4.3 LA SEGURIDAD, SOSTENIBILIDAD, ENTORNO PENSIONAL Y EMPLEO.

Es pertinente mencionar una de las causas del excesivo costo fiscal del sistema pensional, de acuerdo a la **Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL)**:

La reforma del 93 elevó sustancialmente las cotizaciones a la seguridad social, y con ello las cargas sobre la nómina. Ello ha incidido sobre el empleo y el grado de formalización en la economía, particularmente porque no se acompañó con disminuciones en los impuestos sobre la nómina que financian programas que no guardan relación con los beneficios recibidos por los trabajadores. Las contribuciones para seguridad social se aumentaron del 16% hasta el 28% de los salarios, y con ello las cargas sobre la nómina del 37% al 46% que están así entre las más altas de la región. Está así pendiente una

racionalización y refinanciación de los programas sociales y laborales financiados con ellas. (Acosta, O. Ayala, U. 2001 Pág. 51).

Es evidente que la carga generada por el sistema de seguridad social en pensiones, se causa por un desarrollo incompleto de las políticas que en esa materia se implementan; como lo fue el hecho de gravar las nóminas y las diversas contribuciones para solventarlo, sin que se tomara en consideración que el aumento de los costos patronales desestimularía la generación de empleo formal; lo que, finalmente, conduce al incremento de la llamada tercerización, la ocupación no declarada y la disminución de empleos formales ya existentes, reduciendo así los aportes que son la principal fuente de ingresos al sistema.

Dicha problemática se manifestó en tasas que evidencian un paupérrimo progreso; entre 1997 y 2002 la tasa de participación pasó del 57,5% al 61,1%, la tasa de ocupación pasó de 51,8% en 1997 a 51,5% en 2002, la tasa de desempleo por su parte pasó del 9,9% en 1997 al 15,7% a 2002 y la tasa de empleo por tiempo parcial pasó del 16,8% al 24,6%, haciendo énfasis que en materia de igualdad de género, las mujeres siempre tienen el porcentaje más desfavorable de la relación porcentual en comparación con la población masculina⁷.

4.4 LA POLÍTICA CONCRETA DEL MERCADO LABORAL.

En respuesta a esa problemática de reducción en la oferta laboral, dentro de la política pública se planteó una serie de soluciones clasificadas en tres grupos de políticas públicas.

⁷ (Véase anexo 1).

Las políticas que se proponen a continuación se dividen en tres grupos: en primer lugar, la puesta en marcha de estudios necesarios para tener un diagnóstico más preciso de algunos de los determinantes que mayor incidencia tienen hoy en el comportamiento del mercado laboral. Un segundo grupo se refiere a las medidas de mediano plazo requeridas para reactivar sectores intensivos de mano de obra. En tercer lugar se presenta una política de largo plazo para reducir decididamente el empleo estructural. El primero de ellos por último se presenta un plan de empleo de choque temporal para reducir en el muy corto plazo los altos niveles de desempleo. (DNP. 1999 Pág. 101).

El primer grupo consiste simplemente en la organización de comisiones que investiguen la situación del empleo y den como resultado una concreción de los problemas estructurales del mercado laboral colombiano, esta comisión *“analizará las condiciones de flexibilidad del mercado laboral colombiano así como la normatividad laboral, con el fin de determinar su incidencia en la generación de empleo”* (DNP. 1999 Pág. 102).

Con respecto al segundo grupo se plantearon seis políticas. La primera de ellas buscaba un ajuste fiscal que tenía como fin crear una estructura macroeconómica adecuada para la creación de empleo en el sector privado; *“dicho ajuste incluyó medidas tendientes a crear un subsidio a los empresarios que generarán empleos nuevos, a través de la disminución del impuesto a la renta.”* (DNP. 1999 Pág. 102).

La segunda de las políticas disponía la reactivación de un sector de la economía que históricamente ha representado un punto muy importante de los factores generadores de empleo, este es el de la construcción de vivienda. El gobierno fundó esta pretensión en:

- i. *Fortalecimiento de la banca hipotecaria.*
- ii. *Creación de condiciones que aseguren un crédito a largo plazo y sistemas de amortización que estén acorde con el incremento del Salario Mínimo y no, como actualmente ocurre con los bruscos cambios de la tasa de interés (DNP. 1999 Pág. 102).*

Adicional a ello el gobierno junto con los Municipios y las Cajas de Compensación Familiar, se comprometieron a construir como mínimo 500.000 nuevas viviendas, de las cuales 350.000 debían ser de interés social; lo anterior con el fin de permitirle a las personas de escasos recursos el acceso a una vivienda.

La tercera de las políticas “promoverá una política de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, PYMES, orientada principalmente a eliminar la discriminación existente en contra de éstas en materia de costos de transacción, barreras a la entrada, contratación, garantías entre otras” (DNP. 1999 Pág. 103). La política propuesta evidencia el reconocimiento por parte del gobierno Nacional, de la importancia de la nueva empresa, de la empresa pequeña, puesto que en ellas radican las nuevas y más inestables fuentes de empleo debido a las inadecuadas condiciones en las que se crea.

De la misma forma la cuarta política expresa: “El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de desarrollo pondrán a consideración del Consejo Nacional de Política económica y Social CONPES, un documento para la restructuración del plan Nacional para el desarrollo de la microempresa” (DNP. 1999 Pág. 103). Lo anterior haciendo alusión a la mencionada importancia de la pequeña y mediana empresa.

La quinta política que se manejó se da en concordancia con un instrumento empleado por el anterior gobierno para la generación de empleo y este consistió, en la capacitación, educación y formación técnica de los trabajadores, en donde se aspiraba a calificar alrededor de 100.000 empleados dentro del periodo del gobierno “El SENA pondrá en marcha programas de reentrenamiento laboral para trabajadores que han permanecido desempleados por más de seis meses y que se inscriban en los centros de información para el empleo, CIE” (DNP. 1999 Pág. 103). Esta política diseña un plan de solución a la problemática generada por el desempleo estructural.

La última de las políticas pretendió modificar las condiciones generadas del mercado disminuyendo los costos arancelarios de algunas de las mercancías que fungían como materia prima de las pequeñas y medianas empresas, con el fin de que el aumento de los costos patronales de un empleado se compensara con la reducción del costo de los insumos, planteando que:

La revisión a los aranceles de los insumos para la producción de bienes de capital será uno de los criterios que se tendrá en cuenta al reexaminar el arancel externo común que Colombia ha propuesto en la Comunidad Andina, para eliminar las protecciones efectivas que hoy están afectando la producción nacional (DNP. 1999 Pág. 103).

El tercer grupo de políticas denominado **Políticas a Largo Plazo**, buscaba combatir el desempleo estructural⁸[1] brindando opciones de cobertura, equidad y calidad dentro de una

⁸ Desempleo causado por cambios en la estructura de la economía, como aumentos de la demanda de mano de obra en unas industrias y disminuciones en otras, que impiden que la oferta de empleo se ajuste a la velocidad que debería. Se diferencia del desempleo friccional en que este último suele ser a corto plazo. Tomado de La Gran Enciclopedia De Economía, www.economia48.com

educación superior con el fin de suplir la demanda de mano de obra calificada. En ese sentido es necesario señalar que existe una diferencia importante entre quienes están calificados y quienes no lo están, puesto que la tasa global de participación se ve afectada por la tasa de escolaridad.

Al respecto en un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL se establece, contrario a lo que la razón indica que aquellos quienes no están calificados gozan de una estabilidad laboral superior a la de aquellos trabajadores preparados, así:

Los colombianos que no terminaron el bachillerato, a lo largo del periodo considerado, sustancialmente han mantenido sus niveles ocupacionales, y su tasa de desempleo en 2005 es bastante parecida a la de 1997; incluso se observan leves mejoras en sus indicadores de empleo. Por el contrario, los colombianos más educados experimentan importantes bajas de su tasa de ocupación y alzas en sus tasas de desempleo. Además a pesar de que su subempleo por ingresos es notablemente inferior al de los demás trabajadores, el índice correspondiente a triplicado y este comportamiento toma connotaciones aún más graves si se tiene en cuenta que la educación promedio ha venido creciendo, y que los trabajadores con por lo menos el título de bachiller (o más) ahora representan el 42.8% de los ocupados totales, cuando en 1997 eran 32,2%. (Farné, S. Granados, E. Vergara, C. 2006 Pág. 11)

De lo anterior es válido afirmar que los trabajadores con un grado básico de escolaridad gozan de un menor riesgo de desempleo, que aquellos trabajadores que poseen un mayor nivel de escolaridad.

El gobierno contempló una serie de mecanismos que pretendían hacer frente a las altas tasas de desempleo provenientes del anterior cuatrienio, con el entonces llamado plan de choque el cual consistía en un conjunto de políticas públicas, dirigidas a la creación de nuevos empleos en el corto plazo, el cual se compone de políticas transitorias “estas obviamente, serán estrategias temporales mientras se logra una reactivación de la actividad económica y el empleo” (DNP. 1999 Pág. 104).

Una de ellas fue, el incentivo a empresas con más de 20 empleados que contrataran o que vincularan trabajadores menores de 24 años, con educación secundaria completa o incompleta y sin la debida experiencia laboral; este estímulo incluyó excepciones al pago de parafiscales destinados al servicio nacional de aprendizaje, al instituto nacional de bienestar familiar y a las cajas de compensación, lo anterior siempre y cuando el empleado se encontrare dentro del periodo de capacitación.

Aunado con lo anterior el gobierno propuso un programa en el cual la industria de la construcción, que junto con la red de solidaridad social se uniría para la construcción de proyectos de vivienda de interés social. “En el cual se contrate la construcción de obras de infraestructura urbana para adecuar los lotes de propiedad de los municipios para proyectos de vivienda de interés social” (DNP. 1999 Pág. 105).

Con el objetivo de promover la creación de consejos territoriales de empleo, se les atribuirá la obligación de:

Brindar asistencia técnica y transferencia metodológica para que la puesta en marcha de la ejecución de las empresas asociativas de trabajo EAT, las cooperativas de trabajo

asociado CTA, el programa de desarrollo empresarial participativo, PRODEP, el programa de las iniciativas locales de empleo, los estudios de mercados de trabajos regionales, EMTR, así como procesos de formación y capacitación del recurso humano regional en materia de análisis de comportamiento de los mercados de trabajo (DNP. 1999 Pág. 106).

Esto con el fin de desarrollar el primer grupo de políticas que se enunció, puesto que los resultados que del análisis resulten serían los puntos de referencia para una eventual propuesta de nuevas políticas.

Por último el gobierno nacional por intermedio del Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social, debían proponer una llamada ley de empleo “cuyo espíritu es la búsqueda de medidas y acciones múltiples encaminadas a la consecución de un mayor y mejor empleo” (DNP. 1999 Pág. 106). Este objetivo encuentra su génesis en la deslaborización que produjo la ley 50 de 1990, efecto que fue tan gravoso para el mercado laboral que simplemente impidió un progreso de los diferentes indicadores en materia laboral.

4.5 LA POLÍTICA EN MATERIA PENSIONAL

En el ámbito pensional, partiendo del entorno laboral ilustrado el sistema se vio envuelto en una serie de contingencias propias de una acelerada reducción en las tasas de empleo formal y por ende de vinculación al sistema general de seguridad social;

De acuerdo con la última información disponible sobre el sistema general de pensiones en 1997, el 46,5% de la población económicamente activa se encontraba nominalmente afiliada al sistema general de pensiones, pero sólo el 56,6% de los afiliados cotizaban al sistema lo que arroja una cobertura efectiva de sólo el 26. 3% de la población económicamente activa. (DNP. 1999 Pág. 337).

No obstante la problemática del sistema pensional colombiano, si bien inicia en la cobertura no se limita a ella. Existen diversas problemáticas que es necesario solucionar antes de poder hablar de eficacia en la cobertura de dicho sistema especialmente en cuanto a la cobertura para el sector informal, puesto que: “la afiliación a un fondo de pensiones es generalmente asociada a la condición de ocupado.” (Farné, S. Granados, E. Vergara, C. 2006 Pág. 22).

En ese sentido el gobierno realizó unas propuestas de política con el fin de solucionar especialmente los problemas de cobertura, afiliación, solvencia e institucionalidad de los sistemas de pensiones, así el gobierno pretendía hacer frente a los resultados de una reforma que resultó inadecuada para algunos sectores de la economía, sin alejarse de los lineamientos expuestos que la ley dicta:

Para solucionar los problemas anteriormente enunciados, este gobierno se compromete a priorizar el logro de los principios que rigen el sistema general de pensiones. Para esto se trabajará en el desarrollo y puesta enmarcaba de mecanismos que fortalezcan la operación de los sistemas de ahorro individual y de prima media con prestación definida. (DNP. 1999 Pág. 340).

En cuanto al fortalecimiento institucional, la política que se propuso consistió en una vigilancia y control de todos los fondos de pensiones, en donde se constata la tenencia por parte del mismo

de una completa infraestructura administrativa, al igual que su solvencia; política que será ejecutada por la contaduría general de la nación, el ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como la Superintendencia Bancaria hoy Financiera.

En otro sentido, se planteó una política que pretendía proteger el tesoro público del ya mencionado pasivo pensional, puesto que se temía que la deuda llegase a poner en riesgo la estabilidad de las finanzas nacionales, toda vez que para el año de 1999 los aportes que realizaba el gobierno nacional equivalían al 2.3% del Producto Interno Bruto (PIB) de acuerdo con cifras del Departamento Nacional de Planeación (DNP), implicando altas obligaciones para el Estado.

Sin embargo en materia de trabajadores informales, no se presentaron políticas amplias, claras y eficaces para disminuir la tasa de ocupados no declarados, sin cobertura de seguridad social en pensiones, salvo una política que finalmente no se desarrolló satisfactoriamente y que representaba una posible solución al deficiente alcance de la seguridad social en pensiones. Esta sostenía que, “adicionalmente se fortalecerá el fondo de solidaridad pensional que tiene por objeto subsidiar los aportes al régimen general de pensiones de los trabajadores asalariados o independientes que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad de los aportes” (DNP. 1999 Pág. 341).

Para ejecutarla la Superintendencia bancaria, debía supervisar a las administradoras de fondos de pensiones, con el fin de verificar que dichas entidades recaudaran y transfirieran el 1% de los aportes de aquellos cotizantes que devengaran más de 4 SMLV, es decir \$945.480 para el año de 1999. A parte de las dos políticas enunciadas no se propuso por el gobierno de turno ninguna otra solución, medida o respuesta para el problema de la informalidad.

El fundamento de la ineficacia que se evidenció en el desarrollo de las políticas radica en el enfoque en que se estructura dichos mecanismos de respuesta, puesto que se trata a los trabajadores informales como si estuviesen en iguales condiciones que el resto de la población económicamente activa.

Desde luego, no es posible solucionar ese problema con los instrumentos que se habían desarrollado para la atención de la población asalariada vincula al sector formal de la economía. El sector informal no tiene patrono, no tiene empleo regular, no tiene bases de educación para acceder a trabajos remunerados adecuados, en fin se encuentra en una situación especialmente crítica desde el punto de vista de su protección social. (Jaramillo, R. Plant, S. Miranda, G. Madrigal, E. Pretelt, S. Díaz, E. Fadul, W. et al. 1989. Pág.95).

Lo anterior sin considerar las diferencias en el ámbito ocupacional que surgen con ocasión al género de los trabajadores, así las cosas los efectos de la reforma pensional, al igual que los del desempleo y la informalidad afecta más gravemente al género femenino que al masculino; en efecto es válido afirmar que la reforma al sistema de seguridad social no ha afectado en la misma medida a los diferentes grupos poblacionales, especialmente aquellos sectores en los cuales su economía no es estable y no se toman como ocupados legalmente, y las políticas planteadas no reflejan una orientación adecuada para solucionarlo, que de conformidad con lo expuesto en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), las causas serían:

Para empezar, se trata a los patronos y trabajadores independientes profesionales de la misma forma que a un trabajador por cuenta propia, pidiéndole que cotice sobre dos

salarios mínimos. Esto es adecuado para los dos primeros pero inadecuado para los terceros. En vez de contribuir a que los informales se formalicen, la norma ahuyenta a microempresarios, vendedores ambulantes y trabajadores rurales por igual. Para los trabajadores por cuenta propia los costos asociados a su afiliación, al pago de su cotización, a la supervisión de su aporte, etc. Son muy altos tanto en dinero como en tiempo. (Uribe. 2002 Pág. 48).

Ahora bien, ese yerro en la formulación de políticas, causa un grave desmedro en la cobertura del sistema pensional, ya que no propende por las nuevas vinculaciones, tales como las de las personas que trabajan en el sector informal excluyéndolos así de la garantía constitucional que constituye la seguridad social; al respecto la doctrina contempla “Los grupos generalmente excluidos, hacia los cuales debería dirigirse prioritariamente la acción de expansión de la cobertura, son los trabajadores independientes urbanos, tanto formales como informales, y aquellos del sector rural” (Jiménez, L. Cuadros, J. 2003, Pág. 22).

4.6 LA VICISITUD SOCIAL

Otro de los factores que incidió en la eficacia de las políticas pensionales fue el enunciado en el acápite de contexto histórico, nacional, político y social, generado por el conflicto que vivía Colombia para ese entonces. En ese sentido, el desplazamiento forzoso, se configura como un determinante de la informalidad debido al hecho que la población se dirigió en grandes cantidades a los sectores urbanos, agravando las tasas de desempleo y ocupación no declarada, hecho que procedemos a desarrollar en lo pertinente.

En ese sentido e independientemente de las políticas públicas que se plantearon con el Plan de Desarrollo del Gobierno Pastrana en materia tributaria y económica, cuyas metas se enfocaban a la búsqueda de incentivos para la creación de empresas, el desarrollo industrial y el crecimiento productivo, el país presentaba una significativa reducción en los mencionados índices: los de producción y desarrollo económico, lo que, primero significa que no existía seguridad ni confianza por parte de los inversionistas y empresarios a raíz de la situación socioeconómica del país, y segundo incidía directamente en la tasa de desocupación laboral.

El grado de informalidad es un resultado propio de las circunstancias sociales y económicas que se asocian con las estructuras normativas, educativas, productivas, industriales y comerciales; esto sugiere entonces que el desarrollo industrial más el régimen laboral y la capacidad y desarrollo económico local son, grosso modo, la matriz de la estabilidad laboral y por ende, la seguridad social. Lo anterior nos sitúa en algo determinante y es que, la informalidad y el fenómeno que es, se desprende de la propia naturaleza y situación del país en general, por lo que podemos afirmar que la grave situación de orden público que Colombia vivió durante el gobierno de Andrés Pastrana, fue el principal catalizador de la informalidad e inestabilidad laboral traducidos en un solo fenómeno, sinónimo de pobreza, el desplazamiento forzoso⁹.

Como un elemento importante para esta investigación, vale la pena resaltar que el desplazamiento forzoso en Colombia obedece principalmente a causas violentas y en sectores rurales del país con base en, por ejemplo, las amenazas directas, intentos de homicidio, homicidios, desapariciones, torturas, reclutamiento forzado, masacres, secuestros, confrontación

⁹ (Véase anexo 3).

armada, violencia indiscriminada y órdenes de desalojo como se evidencia en los reportes de la dinámica del desplazamiento forzado del observatorio nacional de desplazamiento forzado de la agencia presidencial de Acción Social.

La principal consecuencia del desplazamiento forzoso incide directamente en condiciones económicas desfavorables de la población desplazada y por tanto, en su bienestar y seguridad social. Así mismo, la falta de políticas públicas eficientes genera un efecto negativo sobre la problemática, debido a que la situación precaria de la población desplazada, que no es atendida, tiende a empeorar y acrecentarse. El desplazamiento forzoso no sólo es un fenómeno que afecta la calidad de vida de una población en particular, sino que también ocasiona un efecto negativo en el sector productivo y económico debido a que este tipo de migración, de carácter violenta, supone la pérdida de activos, de tierras, de capacidad productiva, de capacidad laboral y el fortalecimiento territorial de grupos al margen de la ley, que hasta el día de hoy han ocasionado un daño irreparable al país.

Si bien el contexto histórico que rodeó el periodo presidencial de Andrés Pastrana funcionó como un fuerte catalizador de la problemática, sería incorrecto afirmar que el fenómeno surgió en dicho periodo; el desplazamiento forzoso proviene de tiempo atrás debido a la fuerte crisis social que hemos vivido en el último siglo, por tanto, tenemos que analizar las disposiciones y políticas de periodos previos y como fueron atendidas, especialmente en ese sentido laboral y socioeconómico, por la administración.

En orden para atender el fenómeno del desplazamiento, el gobierno a través de la ley 387 de 1997, ley que sería reglamentada y complementada a finales del gobierno de Andrés Pastrana por los Decretos Nacionales 951, 2562 y 2569 de 2001, en donde establecía una serie de políticas en

respuesta de la problemática; los principales enfoques son la prevención, la ayuda humanitaria y la estabilización socioeconómica. Los enfoques preventivos, como sus nombres lo indican, son aquellas disposiciones cuyo objetivo es acabar de raíz con la causalidad de este fenómeno, los enfoques de ayuda humanitaria son atender a corto plazo el impacto en el bienestar y salud de la población desplazada, y por último, el de mayor relevancia en la investigación, de la estabilización socioeconómica, a través del cual se establecen disposiciones de ayuda y programas económicos, laborales y sociales para reintegrar y atender a mediano y largo plazo el mismo impacto.

Dentro de las disposiciones y programas previstos desde 1997 existen dos en particular que capturan la atención por la naturaleza y vínculo con el tema que se ha desarrollado durante toda la investigación de la informalidad laboral y la protección social de sus sujetos; son los programas de microcréditos y los programas de capacitación laboral. Visto desde una perspectiva global, la naturaleza propia de la industrialización, la productividad e incluso la perspectiva neoliberal del capitalismo, tendencia del mundo actual, se puede inferir que la productividad, la capacidad laboral y la inversión de capital son las principales fuentes para el desarrollo de actividades industriales y empresariales, por lo que, lógicamente se traduce en que estas fuentes son un recurso valioso para el desarrollo de políticas socioeconómicas para enfrentar el fenómeno adecuadamente.

Es por eso que se crearon políticas públicas encaminadas, a través de una tendencia de protección social, a fortalecer la capacidad de esta población para la adquisición y aumento de recursos a favor de la creación de negocios y fuentes de ingresos propios; la banca privada, siempre ha tenido una enorme reglamentación para acceso a créditos que sumada con la baja, o casi nula, capacidad de pago de los desplazados y la falta de garantías resultaría en un sin fin de situaciones y obstáculos que crearían un efecto negativo en el bienestar de esta población. Así

entonces, el gobierno nacional crea la figura de los microcréditos que tienen como propósito general, el fácil acceso, el auxilio y el apoyo para la generación de negocios y oportunidades laborales y así atacar directamente a la principal consecuencia socioeconómica.

Pero por supuesto, el capital, incluso cuando se encuentra disponible en cantidades considerables, no es suficiente para alcanzar metas de carácter empresarial, industrial y laboral por sí mismo; entonces, aparece la disposición de programas de capacitación laboral cuyo fin es, como su nombre lo indica, el fortalecimiento educativo, técnico y profesional de la población desplazada. Estos programas se enfocan en fortalecer las aptitudes laborales de los participantes, ampliando sus conocimientos, técnicas y habilidades, atendiendo así a esas necesidades educativas teniendo presente que los niveles de educación de la población desplazada no son alentadores¹⁰.

4.7 CONCLUSIONES

Si bien los programas parecen tener un sentido lógico, operativo, y además práctico sobre el alcance de los objetivos que plantean, no tienen uno suficientemente real que permita determinar si los resultados han sido positivos. No obstante, en el aspecto educativo, existe una aparente falta de interés y alcance por parte de esa población, que se evidencia en el momento de operar a través de esos programas vinculando una baja parte de esa población que accede a ellos, a un empleo real o a una actividad laboral que garantice un ingreso fijo; contrario sensu, los accesos a los microcréditos planteados por las disposiciones de ley no son determinantes ni efectivos, pues

¹⁰ (Véase anexo. Figura 3).

gran parte ellos destina los recursos iniciales y los productivos a atender las necesidades básicas que su situación crea, limitando enormemente el plan y las garantías.

Se deduce entonces que, las políticas públicas deben tener un carácter integral es decir, no pueden resolver las fórmulas sin tener cada variable despejada, cuestión que no parece presentarse durante el periodo presidencial de Andrés Pastrana y que resultó en un importante descuido que tendría una enorme consecuencia socioeconómica en la población, permitiendo la desprotección de los más necesitados, en especial, los desplazados y esa falta de coordinación de políticas, reglamentación y disposiciones generan una inestabilidad que incide directamente en el aspecto laboral de carácter informal.

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que la tasa de informalidad para el final del periodo se encontraba en más del 60%¹¹ (véase anexo 2 cuadro 4) de la población ocupada; que las políticas propuestas por el gobierno no tuvieron la correcta ejecución debido principalmente a problemas en su formulación, y a la propia inestabilidad interna que afectaba al país, es válido afirmar que la problemática atinente a la informalidad en el empleo y ocupación, no fue una de las grandes prioridades del gobierno en turno, hecho que a su vez agravaría a la larga una de las preocupaciones reales de la administración, el cual era mitigar el creciente pasivo pensional¹² generado por el mismo fenómeno de la baja cobertura y la falta de mecanismos para garantizar la afiliación de más cotizantes al sistema general de pensiones. Sin embargo, no es pertinente desconocer que en gran medida la reforma pensional que ha venido operando en el territorio nacional ha traído consigo una serie de logros:

¹¹ Anexo 2 cuadro 4

¹² Anexo cuadro 5

La reforma al sistema de pensiones en la primera mitad de la década de los 90 significó un desarrollo muy importante en la forma de entender y prever el futuro pensional de los colombianos. Los avances que impuso la reforma fueron amplios y dieron lugar a un esquema dual que permite a un sistema tradicional de reparto convivir con uno de capitalización individual. La regulación también proporcionó los instrumentos para la conformación de un pilar solidario capaz de atender las necesidades de las personas más vulnerables de la sociedad. (Muñoz, A. Romero, C. Téllez, J. Tuesta, D. 2009 Pág.176).

Desde la perspectiva económica del Derecho, cabe resaltar que las políticas públicas planteadas durante este periodo de gobierno, carecían de un verdadero panorama que permitiera ajustar todos los planes dirigidos a combatir la problemática de la seguridad social, los trabajadores informales y la generación de empleo a, primero, la realidad socioeconómica de los habitantes y, segundo, la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

Lo anterior se debió principalmente, en el primer caso, a que no existieron estudios que permitieran colegir si los objetivos de las políticas públicas en materia de fomento de empleo y formalidad iban a tener el resultado que perseguían, pues en un sentido estrictamente lógico si bien incentivar tributariamente a empresas y empresarios podría fomentar el empleo, no era o es ninguna garantía de que resultaría en el efecto que se buscaba; especialmente, teniendo presente impactos económicos como el de la apertura económica, en el gobierno en cabeza de César Gaviria, que causaron una enorme afectación al sector empresarial e industrial de nuestro país. Mientras que con la población desplazada sucedió un fenómeno parecido, pues no hubo políticas tendientes a mejorar la estabilidad social de esta población antes de permitirles tener recursos para producir iniciativas, ya sean empresariales, económicas o comerciales, como buscaba el gobierno.

Así mismo, en el segundo caso, el sistema de pensiones carece hasta el día de hoy, de la misma forma que fue en ese periodo de tiempo, de un planteamiento financiero suficientemente sólido y capaz que permita cumplir sus objetivos. Esto, grosso modo, traslada las pesadas cargas de su mantenimiento y funcionamiento a la hacienda pública, a los empresarios y a los trabajadores, especialmente a los informales, convirtiéndose, desde su percepción hasta su desarrollo, en un obstáculo para alcanzar dichos fines.

Las políticas Públicas presentadas como bitácora del gobierno nacional del cuatrienio 1998-2002 al desarrollarse parecieran desconocer que estas propuestas son consideradas como parte integrante del desarrollo de la cuestión social, tal como se afirma por Rodríguez Mesa:

La seguridad social es la parte de la política social que comprende el conjunto de disposiciones legales, políticas e institucionales que propugnan la prevención, reparación y rehabilitación de los riesgos o contingencias que pueden afectar a las personas durante y después de su vida laboral y o a sus familias. (Rodríguez, R. 2009 Pág. 33).

Como dato adicional vale la pena mencionar que las tendencias de los sistemas pensionales en América Latina, Colombia simplemente ha adoptado la moda que han acogido diversos países, así “*En Bolivia, en Chile, en el Salvador y en México, las cuentas individuales de ahorro pensional obligatorio remplazaron las instituciones públicas de reparto simple, como la intervención primaria del Estado para proporcionar ingreso de jubilación*” (Gill, I. Packard, T. Yermo, J. 2005 Pág. 34), motivo por el cual no es de extrañar las tendencias en materia de reforma en propuestas de política que han adoptado los gobiernos colombianos.

5. ÁLVARO URIBE VÉLEZ: SEGURIDAD, EL NÚCLEO DE LA REALIDAD SOCIAL

Después del frustrante periodo de gobierno de Andrés Pastrana Arango que culminó con un fallido proceso de paz y el índice de rebelión, desempleo y terrorismo más elevado de nuestra historia, la democracia de Colombia se enfocaría en un candidato, cuya meta era fortalecer la seguridad del país y combatir a los grupos armados sin dar tregua. Así Álvaro Uribe Vélez, se convertiría en el presidente más polémico y trascendente de nuestra patria pues sus políticas armamentistas causaron un revuelco completo a la historia de Colombia, combatiendo de forma eficaz a los grupos armados, a los problemas sociales que para el 2002 eran un común denominador entre los ciudadanos y ocasionando un mayor índice de desarrollo en el país; fue además el primer presidente reelecto y de mayor índice de aceptación de nuestra historia.

Uribe Vélez enfocó la estructura de sus políticas públicas, a través de su plan nacional de Desarrollo “***Hacia un estado comunitario***”, a cuatro sectores: la seguridad, la economía, la equidad y la eficiencia estatal. (Ley 812 de 2003.2003). El primero de estos sectores fue la seguridad, que a luz de su plan nacional, se denominaría seguridad democrática y que a través de la carrera armamentista y la guerra contra los grupos al margen de la ley, se asegurará la inviolabilidad de la legitimidad estatal y la democracia, y por tanto, a sus conciudadanos. El segundo sector, la económica sostenible, persiguió la reducción del desempleo, de la desigualdad y la sostenibilidad de la deuda pública a través de políticas que intervinieran la macroeconomía del país y que garantizaran la estabilidad. El tercer sector, la equidad, se construyó con el objetivo de mejorar la repartición de ingresos y la protección de las personas más vulnerables. Y el cuarto sector, la eficiencia estatal, que buscó redefinir y rediseñar las entidades estatales y garantizar su transparencia con el pueblo.

En materia laboral y de equidad social, que es el principal interés de esta línea de investigación, es importante en primer lugar resaltar tres aspectos que inciden directamente en la problemática: el primero, la falta de una economía sólida y garantías que permitan una competencia justa entre empresas e industrias y por tanto solvencia financiera, al igual que el acceso a recursos y subsidios estatales para el desarrollo de sus actividades; la segunda, la falta de nivel competitivo y educativo de las personas, la falta de disciplina y educación son los más grandes obstáculos en el mercado laboral; y la tercera, la violencia, el terrorismo y falta de seguridad por parte del estado a los particulares que incide directamente en la inestabilidad social.

Álvaro Uribe Vélez a través de su plan nacional de desarrollo planteó una estrategia para combatir a fondo los mencionados aspectos, terminando así el statu quo de políticas que se venían presentando por más de una década y que no habían surtido un gran efecto positivo.

5.1 COMPETENCIA INDUSTRIAL Y EMPRESARIAL. SUBSIDIOS E INCENTIVOS PARA DESARROLLAR EL MERCADO LABORAL.

La estrategia del gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo, parte de diversos lineamientos entre los que encontramos el más común denominador de los planes de desarrollo anteriores y son los incentivos tributarios como herramienta de desarrollo industrial y empresarial, también diversos impulsos para alcanzar las metas económicas y por supuesto los planes estratégicos estatales para el fortalecimiento de la industria, el comercio y el turismo.

El gobierno, persiguió desenvolver el comercio internacional del país con la creación de zonas francas especializadas para la importación y exportación de productos utilizando un mecanismo mixto de capitalización, la posibilidad de mezclar capitales estatales y privados, estableciendo

como su propósito fortalecer la economía nacional, el comercio internacional y el turismo. Dichas zonas francas serían dirigidas y promovidas gubernamentalmente a través de entidades que fomentaran su desarrollo y apoyo.

De igual forma, se destinaron recursos para el sector turismo con el objetivo de que se desarrollaran estrategias para impulsar dos fines, el primero, permitirle a la población, en conjunto con las estrategias de seguridad democrática, volver a tener la confianza de viajar alrededor del país, y segundo, permitir el crecimiento y desenvolvimiento de tan importante industria. Esta destinación de recursos se complementó con una creación de un plan sectorial de turismo que fomentó la participación ciudadana a través de la iniciativa conocida como “Vive Colombia, Viaja por Ella”; que se fundamentó en nueve pilares estructurales: “destinos, infraestructura, seguridad, fuerza empresarial, conocimiento de mercados, promoción de productos, formación cultural, cooperación internacional e información.” (Departamento Nacional de Planeación, 2003, pág. 140)

Un eje importante para alcanzar las metas financieras y laborales, fue la promoción de la ciencia y el aprendizaje, destinando recursos dirigidos a la creación de programas que incentiven la innovación de los ciudadanos y a su vez creasen promoción de empleo, permitiéndoles a los participantes, la adquisición de competencias necesarias para competir en el mercado laboral. Además de este importante objetivo, se crearon fuentes dedicadas a la asesoría, ayuda, organización y promoción de ideas emprendedoras y pequeñas y medianas empresas sin ningún costo, preparando y formando a los empresarios con las herramientas necesarias para el acceso a microcréditos que permitieran darle impulso a sus negocios.

A las políticas encaminadas al crecimiento de las PYMES, también se resalta la promoción financiera para la exportación apoyando pecuniariamente al desarrollo de estas empresas en el área de exportaciones de sus productos, y así abrir la producción nacional a otros países y regiones.

A todas estas políticas se le deben sumar los constantes esfuerzos del gobierno de Álvaro Uribe, para incrementar y fomentar el desarrollo científico y el transporte como eje principal de la economía. Así mismo, se persiguió la implementación de una política comercial regional justa y equilibrada a través del ALCA (Acuerdo de Libre Comercio para las Américas), la comunidad andina y el MERCOSUR (Mercado Común del Sur), promoviendo la industria agrícola, de servicios, y de turismo con el objetivo de garantizar una competencia real y justa entre las regiones y naciones.

Las políticas tributarias por su lado, se encaminaron a la incentivación de empresarios y turistas, de tal forma, se crearon incentivos en los parafiscales de las pequeñas y microempresas al igual que la reducción de costos para la formalización empresarial; también se establecieron diversas deducciones para los grandes contribuyentes dentro de los regímenes de los cuales hacían parte, se persiguió una mejor política fiscal para la destinación de recursos entre las regiones y departamentos. El recaudo de impuestos y gravámenes, entre los cuales es importante resaltar la creación de diversos tributos destinados a la guerra y cuyos contribuyentes serían quienes mejores ganancias tuvieran y más les fuera conveniente el aporte con diversas deducciones correspondientes, y por último con el fin de incentivar el turismo en Colombia, se eliminaron barreras tributarias para extranjeros como el IVA para hospedajes entre otros.

Por último, se establecieron una serie de normas que permitieran que la relación entre particulares y estado fuese menos desgastante y más eficaz, reduciendo costos y tiempos de transacciones, implementando mejores mecanismos de protección intelectual, acceso a tecnologías e información, y promoviendo la capacidad de desarrollo dentro de los márgenes y marcos reconocidos a nivel mundial como es el ISO (Organización Internacional de Normalización).

5.2 DESARROLLO COMPETITIVO EN EL MERCADO LABORAL Y REVOLUCIÓN EDUCATIVA

Siendo la educación y competencia el eje más importante en el empleo y desempleo, la administración de Uribe Vélez estableció políticas encaminadas al desarrollo educativo de la nación denominadas “La Revolución Educativa”; (Departamento Nacional de Planeación, 2003, pág. 166). Esta política pública, incidió directamente en la capacidad laboral de las personas, y encaminaba sus fines a un solo objetivo, la ampliación de la cobertura educativa en el país a través de la creación de infraestructura, el rendimiento, la eficacia y cupos para la población que no habían tenido la capacidad o accesibilidad a instituciones educativas.

Simultáneamente, se fija la meta de modernizar las instituciones educativas, promoviendo programas para dicho fin y asignando inversiones departamentales que permitan crear sistemas únicos de información y desarrollo educativo. También es importante resaltar que se direccionan los objetivos del SENA con el fin de generar programas de competencias que otorguen a los ciudadanos capacidades laborales afines con las necesidades del país, entre las cuales se encuentra el turismo, la agricultura y ciencias técnicas para el desarrollo y apoyo tecnológico.

El objetivo esencial de la educación no sólo se centró en el desarrollo de competencias educativas y laborales, sino también en el fortalecimiento cultural, el respeto, la disciplina y a la práctica de los derechos humanos.

5.3 SEGURIDAD DEMOCRÁTICA, DESPLAZAMIENTO E INFORMALIDAD

El flagelo latente durante las últimas décadas ha sido la violencia, que causada a raíz de un profundo problema de narcotráfico y terrorismo ha prevalecido como causa directa del desempleo, la informalidad y la pobreza; al momento de la posesión de Álvaro Uribe en agosto de 2002, el país se encontraba en estado de sitio, lo que traduce la difícil situación y conmoción interna que se vivía en Colombia y que sería el más grande reto para el entrante presidente, especialmente en materia de seguridad.

Es por eso, que Álvaro Uribe procuro dar un especial énfasis en materia de seguridad nacional a través de lo que se denominaría “La seguridad democrática” (Departamento Nacional de Planeación, 2003, pág. 29); los ejes básicos de este plan nacional eran: la erradicación de cultivos de coca, la lucha implacable contra los grupos al margen de la ley, la modernización de tropas y elementos militares, la atención al desplazamiento, la extensión del Plan Colombia desarrollado por nuestro país y EE.UU., el fortalecimiento de la fuerza pública, su percepción en la sociedad, el fortalecimiento del servicio de justicia y la protección de los derechos humanos.

En tema de seguridad, violencia y terrorismo, el eje que más trasciende dentro de la informalidad laboral será siempre el desplazamiento forzoso y es por eso, que el gobierno de Uribe Vélez, estableció una política encaminada a atender a esta vulnerable parte de la población Colombiana. La estrategia se trazó de la siguiente manera:

1. *Establecer y obtener condiciones de convivencia garantizadas por el ejercicio de la autoridad legítima y las funciones estatales de defensa a través de la confrontación contra los grupos subversivos y solución definitiva del conflicto interno.*
2. *Prevenir el desplazamiento y proteger a la población a través de la presencia de la fuerza pública y la reacción oportuna ante un peligro inminente en las regiones más afectadas del país.*
3. *Atender a la población afectada por los actos violentos y terroristas, en especial a las mujeres y a los niños, con las necesidades básicas de nutrición, salud y vivienda.*
4. *Ofrecer alternativas encaminadas a rehacer el proyecto de vida de los afectados, garantizando seguridad social, vivienda a través de subsidios, empleo, recursos, créditos y servicios.*
5. *Ofrecer alternativas de retorno a las tierras, su restitución y resocialización por efectos psicológicos y productivos.*
6. *Promover el fortalecimiento del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada aumentando su nivel de funcionalidad implementándolo a nivel nacional, departamental, municipal, y subsiguientes.*
7. *Implementar estrategias para el impulso del Derecho Internacional Humanitario en el país. (Departamento Nacional de Planeación, 2003, págs. 78-79)*

El segundo eje que cobra más importancia es el fortalecimiento de la justicia en Colombia; para dicho propósito, el gobierno implementó diversas estrategias de fortalecimiento institucional y

anticorrupción, que garantizarán a la población, especialmente en materia de derechos humanos, una pronta, ágil y eficaz intervención del órgano judicial garantizando y demostrando la eficacia de la rama.

5.4 HACIA UN ESTADO COMUNITARIO.

Tras examinar el contexto en el que se desarrolló el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe Vélez, es pertinente determinar qué políticas públicas se formularon en los periodos presidenciales 2002 -2010, con el fin de vincular al sistema general de pensiones a los trabajadores informales. En ese sentido sea lo primero aclarar que el Plan Nacional de Desarrollo, documento contentivo de las políticas propuestas, se denominó “***Hacia un Estado Comunitario***” y el mismo se fundamentó en cuatro objetivos principales los cuales fueron: ***Brindar seguridad democrática, Impulsar el crecimiento económico Sostenible y la Generación de Empleo, Construir equidad social e Incrementar la transparencia del Estado***

Con respecto a dichos principios dentro del mismo documento se establece:

El estado comunitario no tolerara la corrupción, ni coexistirá con la violencia, cualquiera sea su fin o su discurso. Realizará inversión social con resultados y promoverá la solidaridad en las decisiones públicas y privadas. Impulsara la creación de un país de propietarios donde todos se sientan dueños y responsables de una activo y un destino. Buscará que la inversión pública conduzca a la generación de empleo productivo. Y trabajara para la eliminación de la burocracia y la politiquería. (Departamento Nacional de Planeación, 2003, pág. 19)

En virtud de las metas enunciadas, cobra especial importancia la que se refiere a la generación de empleo, puesto que la ausencia de trabajo formal, obliga a las personas a buscar otros mecanismos para la subsistencia propia y la de sus familias, es decir, generando ocupación informal. En consecuencia el concepto de trabajo digno se ve afectado debido a que no se tienen en cuenta los principios básicos de la ampliación del mercado laboral, estos son la inclusión y la seguridad, propios del modelo el Estado Social de Derecho.

La inclusión y la seguridad social en dicha concepción se aseguran mediante la inserción laboral plena y protegida y la solidaridad sistémica. La primera, a través del empleo pleno, estable y con protección para cubrir los riesgos de la vida laboral (desempleo, accidentes y enfermedades) y con posterioridad, en la vejez. La segunda, mediante un desarrollo institucional de la protección social basado en dos componentes fundamentales: una legislación laboral que trata de reducir las diferencias en los poderes de negociación protegiendo a los trabajadores y un sistema de protección que se deriven de una inserción imperfecta (Tókmán, 2007, pág. 9)

Con respecto al postulado de la inclusión, anteriormente mencionado, dentro del plan de desarrollo se formuló una serie de mecanismos para la generación de empleo, los cuales tendrían como fin mitigar el problema del desempleo tratando de resolver una diversa gama de causas generadoras del mismo fenómeno, y las cuales se asociaban con periodos de recesión económica, hecho que para la época se contextualizaba de la siguiente manera:

Cada año ingresan al mercado laboral cerca de 370 mil personas por efecto del crecimiento de la población. Adicionalmente al crecimiento demográfico, anualmente han ingresado a la fuerza de trabajo más de 600 mil personas desde 1998. En contraste, el crecimiento promedio del empleo ha sido de 470 mil personas por año. Este desequilibrio ha llevado a un incremento de la tasa de desempleo de 12% en 1998 a 16%

en junio de 2002. Aunque el desempleo afecta a todos los grupos sociales, sigue concentrado entre los más pobres: la tasa de desempleo en los dos primeros deciles de hogares es de 31% mientras en el decil superior es de 7%. (Departamento Nacional de Planeación, 2003, pág. 155).

En ese orden de ideas, se propuso por parte del gobierno nacional, un programa denominado ***Reforma a la Empleabilidad***, cuyo objetivo teleológico era el fortalecimiento en el corto y largo plazo de la cooperación social; precepto fundamental del comunitarismo, y la creación de nuevos puestos de trabajo acordes con la ley, dicha reforma se estructuró sobre cuatro pilares, el primero consistió en la ***eliminación de recargos salariales***, en segundo orden se propuso la ***reducción de los costos del despido***, en tercera instancia se propuso la ***disminución de costos parafiscales*** y finalmente la ***reducción de los costos derivados del contrato de aprendizaje***.

El primero de ellos, buscó una supresión de los llamados recargos salariales, los cuales por lo general, superaban la capacidad de pago de las compañías, especialmente de las pequeñas y medianas empresas, dado que este tipo de negocios no poseen el capital suficiente para solventar la pesada carga de obligaciones patronales que se derivan del contrato de trabajo, razón por la cual muchas de ellas entraban en insolvencia y debían cerrar. En ese sentido al reducir los sobrecostos laborales a cargo del empleador, se buscaba incentivar la creación y el mantenimiento de nuevos puestos de trabajo formal para vincular a las personas que pertenecían al sector no declarado del mercado laboral. “Se calcula que la eliminación de los recargos contemplados generará alrededor de 26 mil empleos en el primer año, 36 mil empleos en el segundo y 18 mil y 15 mil en el tercero y cuarto año respectivamente” (Departamento Nacional de Planeación, 2003, pág. 158)

En el segundo punto la disminución en el costo del despido de trabajadores sin justa causa, se esperaba que tuviese un efecto similar al del primer pilar, puesto que con el paso del tiempo se

hacía más gravosos los costos en que incurría el empleador para terminar en un vínculo laboral, lo cual generó una serie de despidos preventivos por parte de las empresas que no permitían que un trabajador durase más de 10 años en un puesto de trabajo, atentando seriamente en contra del principio de estabilidad laboral que debe caracterizar una relación de trabajo; con esta medida el gobierno esperaba generar más de 150 mil empleos, expectativa que se refleja en el propuesto documento CONPES, “sin duda, la disminución de los costos del despido promoverá la contratación de trabajadores y aumentara la estabilidad laboral lo que permitirá crear cerca de 39 mil empleos en el primer año y 54 mil, 27 mil y 21 mil en los subsiguientes” (Departamento Nacional de Planeación, 2003, pág. 158).

Con la tercera propuesta, se pretendía reducir y exonerar de las contribuciones debidas a las empresas que fomentaran nuevos puestos de trabajo destinados a los ex presidiarios, personas con discapacidad, reinsertadas, jóvenes entre 18 y 25 años, mayores de 50 años y jefes de hogar. Es evidente que con esta política se buscaba la formalización de aquellos miembros de los sectores vulnerables de la sociedad y que tendían a acudir con mayor facilidad a las fuentes informales de ingresos para solventar sus necesidades primarias.

Como fundamento en la propuesta expuesta por el gobierno, La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), expuso:

La inseguridad asociada al nuevo escenario económico afecta a toda la población independiente de la actividad que desempeña, particularmente en países donde la protección social no es e cobertura universal y la protección laboral no está diseñada para proteger a los trabajadores frente a los riesgos emergentes. Afecta, sin embargo, en

mayor medida a los grupos excluidos que en su mayoría no están protegidos e incluso quedan al margen de los mecanismos institucionales existentes (Tókmán, 2007, pág. 21).

De ahí que se buscara la protección a dichos grupos, los cuales cuentan con oportunidades laborales limitadas y se pretendía que el incentivo de reducción parafiscal permitiera la creación de 25 mil empleos, 34 mil, 17 mil, y 14 mil durante los cuatro años de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente, el cuarto pilar de la política de la reforma a la empleabilidad contempló un ítem que se vinculó de manera directa y proporcional con la necesidad de capacitar a las nuevas fuerzas de trabajo, esto es lo concerniente al contrato de aprendizaje y la reducción de sus costos. “con la reforma se pretende darle la posibilidad de lograr la experiencia necesaria que exige el mercado laboral a un número mayor de aprendices en ocupaciones que requieran títulos de formación técnica no formal, técnicos profesionales o tecnológicos, de instituciones de educación reconocidas por el Estado y del SENA” (Departamento Nacional de Planeación, 2003, pág. 158)

La relevancia de este tipo de vínculos o acuerdos practico-lectivos, radica en el hecho expuesto por el gobierno de que existe un 33% más de posibilidad de que un trabajador con experiencia obtenga un trabajo en el sector formal, puesto que ha desarrollado su competitividad y ha obtenido relevancia en el mercado laboral, en comparación con aquellas personas que no habían tenido la posibilidad de experimentar de forma empírica o práctica una relación laboral. Aunado con lo anterior, el gobierno se propuso disminuir la evasión de las empresas para dar cumplimiento a la cuota de aprendices que ordenaba la ley. Con ello se esperaba aumentar de un modo considerable el número de practicantes en las empresas, “a 43 mil en el primer año, y 60

mil en el segundo, y 30 mil y 25 mil en los años 2005 y 2006 respectivamente” (Departamento Nacional de Planeación, 2003, pág. 54).

De las anteriores propuestas el gobierno nacional esperaba obtener de su implementación conjunta, un considerable avance en la generación de empleo, en ese sentido se esperaba un aproximado de 133 mil nuevos empleos durante el primer año, hasta llegar a un acumulado total, posterior a la completa ejecución del programa de 486 mil nuevos empleos al finalizar el cuatrienio.

Además, es pertinente aclarar que la ejecución de estas propuestas, en la realidad jurídica, se formalizó por medio de la expedición de normativas que regulaban, disponían e imponían las propuestas acá plasmadas; como lo fueron la Ley 789 de 2002, por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y modifican algunos artículos del Código sustantivo del Trabajo; el Decreto 933 de 2003, por medio del cual se reglamenta el contrato de aprendizaje y se dictan otras disposiciones; el decreto 934 de 2003 , por el cual se reglamenta el funcionamiento del Fondo Emprender (FE); el Decreto 2585 de 2003, por el cual se reglamenta el contrato de aprendizaje y adiciona el Decreto 933 de 2003, entre otras disposiciones.

En ese mismo sentido, y dentro del punto generación de empleo del plan nacional de desarrollo, contempla otro punto denominado ***programa de apoyo directo al empleo***, que si bien no fue tan extenso en su composición estructural, sí implicaría una fuerte política generadora de ocupación, puesto que se constituiría como el punto de apoyo monetario inmediato de parte del estado para las empresas. Teniendo lo anterior, básicamente consistió en un aporte económico para las empresas que dentro de sus planes de desarrollo corporativo crearían nuevos puestos de trabajo,

“se otorgará una subvención temporal al empleo dirigido a las empresas (grandes y pequeñas) que generen nuevos puestos de trabajo” (Departamento Nacional de Planeación, 2003, pág. 159).

De ahí que las empresas que eran acreedoras de ese beneficio, cumplieran con ciertos requisitos *sine qua non*; el primero de ellos era el de mantener el mismo número de trabajadores que se tenían al momento de recibir el beneficio, la empresa debería mantener al empleado en su nómina por un periodo considerable de tiempo a fin de brindarle estabilidad, y por último se dispuso un término máximo de 6 meses de ese apoyo monetario, sin que ello implicara solidaridad laboral por parte del estado con respecto al pago de las obligaciones patronales propias de la relación laboral.

En ese sentido, es necesario aclarar que la esencia o teleología del plan formulado es beneficiar a “Las personas desempleadas, en especial los jefes de hogar con hijos menores de edad o con discapacidad” (Departamento Nacional de Planeación, 2003, pág. 160).

Otro punto de la política pública formulada consistió en un sistema de protección al cesante, es decir al desempleado, con el fin de buscar un modo de mitigar el desempleo estructural. Así las cosas, en las bases del plan de desarrollo se dispusieron:

El país necesita crear los instrumentos que permitan mantener la calidad de vida de los trabajadores durante sus episodios de desempleo. En esa medida se creó un sistema de protección para el desempleado con el objeto de compensar-parcialmente y en forma temporal- su reducción de ingresos, manteniendo su capacidad de acceso a los servicios básicos y esenciales y facilitando las condiciones para su reinserción laboral a través de la capacitación. (Departamento Nacional de Planeación, 2003, pág. 154).

Ahora bien, como fundamento de lo anterior, se pretendía ejecutar dicho plan por medio de dos mecanismos fundamentales, el primero de ellos se relaciona con la permanencia en el sistema de salud y cajas de compensación, en el cuál se debería garantizar la vinculación a los servicios de salud por lo menos seis meses más, luego de haber quedado cesante; y en el ámbito de las cajas de compensación se debía garantizar una vinculación posterior equivalente a la antigüedad acumulada por el afiliado, y dichos beneficios deberían ser aplicados preferencialmente a los jefes de hogar de escasos recursos.

El segundo aspecto, se vincula directamente con la premisa rectora que se ha manifestado en diversos planes de desarrollo, la necesidad de educar a las personas para que las mismas tengan acceso al mercado laboral; para proyectar la presente propuesta, el directo encargado de ese desarrollo sería el servicio nacional de aprendizaje (SENA), en el siguiente sentido “El SENA destinará medio punto de su recaudo por concepto de contribuciones parafiscales para la capacitación de la población desempleada, y a la vez constituirá el registro nacional de desempleados” (Departamento Nacional de Planeación, 2003).

Las mencionadas políticas, cobran especial relevancia en la formulación del plan nacional de desarrollo, debido a la alta tasa de desempleo que se presentaba en el año 2002, esta era de 10% de acuerdo a los datos encontrados en estudio de LASSO, no obstante en el estudio también se presenta una nueva tasa, cuya observancia es importante puesto que fue el fundamento de las políticas de apoyo al empleo que ya se enunciaron, ésta es el promedio de duración por meses de un empleado en su puesto de trabajo, la misma se situaba en un promedio de 13.68 meses. Lo anterior, conforme a la interpretación del autor, puede entenderse así:

Una tasa de entrada más alta, es consistente con el incremento de la tasa de desempleo, lo que puede ser resultado por ejemplo: de un alto nivel de destrucción de vacantes, la introducción de los jóvenes, o una mayor participación de la mujer en el mercado laboral (Martínez, 2003, pág. 8).

Sea lo siguiente precisar, que la importancia de las políticas generadoras, tanto de estabilidad como de nuevos empleos, radica, en el intento de ampliar el rango de alcance y de los beneficios que brinda una relación laboral, en especial, en lo relacionado con la pertenencia al sistema de pensiones. Este punto, valga aclarar, como se ha visto anteriormente, ha sido la política rectora de las anteriores administraciones, para aumentar la vinculación al sistema general de seguridad social en pensiones y a su vez combatir la informalidad.

5.5 EL ESTUDIO DE LA INFORMALIDAD.

Con respecto a la informalidad, es necesario realizar un panorama de los modos de analizarla, dada cuenta que el concepto de ocupación no declarada ha sufrido cambios considerables a partir del siglo XXI, puesto que este fenómeno fue objeto de estudio de diferentes doctrinantes por la incidencia que esta tuvo en el desarrollo de los diferentes mercados laborales.

Esta preocupación parte de reconocer que después de varias décadas de instaurar el desarrollo como preocupación central de organismos internacionales y gobiernos nacionales, amplios grupos de población continúan por fuera de los beneficios del crecimiento económico, el avance tecnológico y la globalización. (López Pino & Luis Guillermo López Rodríguez, 2008, pág. 281).

En ese orden de ideas, es indispensable tener en cuenta que la informalidad corresponde a una serie de fenómenos económicos, sociológicos, políticos y tecnológicos, que modificaron de

manera considerable las diferentes dinámicas de producción de la sociedad y es así como los términos producción de empleo y calidad del mismo se ven seriamente afectadas por las nuevas formas de producción.

Por su parte, a partir de finales del siglo anterior en América Latina se ha dado una preocupación sobre la calidad del empleo a partir de los nuevos procesos de flexibilización de las relaciones laborales y una paralela precarización laboral observada en las últimas décadas (infante, 2000; Valenzuela, 2000). Estos estudios han puesto el énfasis en la multidimensionalidad del empleo y han avanzado en el análisis empírico de dichas dimensiones, superando en alguna medida los criterios de concepción y medición de la informalidad, pero careciendo de un enfoque teórico en el cual enmarcar la calidad. Recientemente, se ha hecho un esfuerzo por proporcionarle un marco teórico amplio a la calidad del empleo desde las discusiones sobre la calidad de vida y el enfoque de desarrollo humano, y a la par avanzar en su medición empírica. (López Pino & Luis Guillermo López Rodríguez, 2008, pág. 282).

En este punto, surge una escuela del pensamiento que se dedicaría a estudiar el fenómeno informal a partir del análisis de ciertos aspectos que inciden en el desarrollo del mercado laboral y que se denominaría el **estructuralismo**. La importancia de esta corriente radicó en la concepción del mercado laboral que lograron concretar y que serviría como fundamento para los estudios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La escuela estructuralista latinoamericana concibe así el mercado laboral en países en desarrollo estructurado a partir de una oferta abundante de mano de obra de baja calificación, especialmente provocada por la migración rural, la transición demográfica

y los procesos de urbanización urbana, y una demanda generada por los procesos de industrialización, los cuales son jalonados por un sector moderno que se fortalece a partir de los procesos de sustitución de importaciones y el aprovechamiento de las economías de escala. (López Pino & Luis Guillermo López Rodríguez, 2008, pág. 283).

Además de la posición estructuralista diferentes vertientes académicas del país distinguieron la situación ante la cual se encontraba el mercado laboral colombiano, y el peculiar fenómeno que se presentaba; este era una disminución en las tasas de desempleo, pero igualmente acompañado en una disminución de las condiciones y garantías laborales de los empleados. Es así como se llegó a la conclusión de que:

En Colombia existen claramente dos mercados laborales que pueden funcionar como mercados duales. Bajo esta hipótesis, existe en la economía dos mercados laborales; en uno de ellos los trabajadores gozan de altos salarios y protección laboral (sector formal) y en el otro los individuos trabajan por cuenta propia, sin protección ni seguridad social (sector informal) (Nuñez, 2005, pág. 11).

Dicha concepción, sirvió de fundamento para la formulación de las políticas que el gobierno formuló en materia de generación de empleo dentro del Plan Nacional de Desarrollo, ***Hacia un Estado Comunitario***.

5.6 REFORMA LABORAL LEY 789 DE 2002.

Uno de los mecanismos de materialización real de las políticas públicas formuladas fue la expedición de la Ley 789 de 2002, también conocida como Ley de la Reforma Laboral, la misma

se compone principalmente de cuatro secciones cada una de ellas encaminadas a la concreción de alguna política pública plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo.

La primera sección de la Ley, se encaminaba a cumplir con la política que buscaba una protección directa al cesante por medio de una desviación de los tributos parafiscales, en especial de aquellos dineros administrados por las Cajas de Compensación Familiar. Como muestra de lo anterior los artículos 8, 9, 10, 11,12 están directamente encaminados a disponer de un régimen de protección al desempleado dentro del cual se contempla una clara normativa que crea subsidios al desempleado, servicios para desempleados con vinculación anterior a las cajas de compensación familiar, un régimen de apoyo para desempleados sin vinculación anterior a las cajas de compensación familiar y un sistema de capacitación para inserción laboral. “Por mandato legal, los programas previstos, consistentes en subsidios en dinero y especie y planes de capacitación, se focalizan mayoritariamente hacia los desempleados con vinculación anterior a las cajas de compensación” (Gaviria, 2004, pág. 5).

La segunda sección de la mencionada Ley, es la atinente a la implementación de estímulos a las empresas que generasen nuevos puestos de trabajo, este sería nominado dentro del texto normativo como régimen especial de aportes para la promoción del empleo y se constituiría de tres artículos para desarrollarlo incluyendo un régimen para estudiantes y uno para trabajadores independientes, para estos últimos sería únicamente en lo relacionado con el sistema de seguridad social en salud. “Los estímulos son de varios tipos: subsidio al empleo, recursos de crédito para empresas pequeñas y medianas, y exención de parafiscales para empresas que empleen personas vulnerables y estudiantes” (Gaviria, 2004, pág. 5).

En virtud de lo antes expuesto, es necesario precisar que algunos de los mencionados estímulos contaban con una fuente clara de financiación, mientras que otros estaban sujetos a presupuestos o dineros inciertos y sumamente limitados. Lo que a la larga constituyó meros auxilios temporales que aumentaron la demanda de empleo, de trabajadores no calificados y otros grupos vulnerables.

El tercer acápite consistió, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo en la regulación del llamado contrato de aprendizaje; el mismo se desarrolló en 16 artículos y buscaba específicamente reglamentar las relaciones surgidas entre un estudiante en vías de capacitación y una empresa. En esta normatividad se contemplan tópicos tales como: el horario de trabajo, los recargos por hora extra, las vacaciones, las causales de terminación del contrato, la naturaleza y características de la relación de aprendizaje, las empresas obligadas a vincular aprendices y el apoyo de sostenimiento; todo esto con el fin de crear condiciones dignas de trabajo para el aprendiz.

Finalmente la cuarta sección de la Ley apunta directamente a flexibilizar los contratos laborales, en este punto se destaca la ampliación de la jornada de trabajo ordinaria, la reducción de los sobre costos que generaba el trabajo sobre dominicales y días festivos, la disminución de la indemnización por despidos sin justa causa para trabajadores con más de diez años de servicio; además de la estipulación de indemnizaciones por despidos equivalente al nivel salarial. Esto con el paso del tiempo generó un detrimento en las condiciones de trabajo, y si bien es cierto contribuyó a la generación de nuevos empleos, también provocó la pérdida del principio de estabilidad laboral.

En estos términos, de la reforma laboral o ley 789 de 2002 Puede afirmarse que las dos primeras partes de la Ley crearon programas asistenciales de cobertura limitada y

carácter temporal. La tercera parte flexibilizó las relaciones laborales para un contrato particular, y creo un impuesto a la nómina para las empresas cuya demanda por aprendices se ubique por debajo de los niveles exigidos; impuesto que viene a sumarse a los varios ya existentes. La última parte disminuyó los costos laborales para las empresas con operación nocturna o dominical e hizo menos oneroso el despido de trabajadores antiguos. (Gaviria, 2004, pág. 6)

Lo anterior en materia estrictamente laboral, no obstante la Ley 789 de 2002, modificó algunos aspectos relacionados con el Sistema de Seguridad social, especialmente en materia pensional, en ese sentido el artículo de la tratada norma se declaró condicionalmente exequible por la Honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-38 de 2004 dispuso:

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.

El objeto fundamental en el área de pensiones, es crear un sistema viable que garantice unos ingresos aceptables a los presentes y futuros pensionados (...) (Ley 789 2002. 2002)

Es imprescindible esclarecer que la exequibilidad condicionada por el fallo constitucional se da bajo el entendido de que los programas sociales deben corresponder al Plan Nacional de Desarrollo, o a leyes preexistentes y el gasto se haya incorporado previamente en el correspondiente presupuesto; así las cosas la citada norma proporcionó un marco general, el cual legítimo junto con la Ley 797 de 2003 algunos aspectos del sistema de pensiones especialmente por cuanto:

Decretó un aumento de dos puntos en la cotización de los trabajadores a los fondos de pensiones y al instituto de Seguro Social, el aumento decretado es gradual: un punto en 2004, medio en 2005 y medio en 2006, y puede ser aún mayor a partir de 2008 cuando el gobierno puede incrementar las cotizaciones un punto adicional si el crecimiento económico así lo justifica. (Gaviria, 2004, pág. 6).

Esta última afectaría directamente la vinculación de los trabajadores informales, por cuanto haría más costoso el monto de cotización mensual, inhibiendo el alcance de la vinculación de las personas ocupadas informalmente, para quienes fue más rentable abandonar el sistema. Lo anterior sin perjuicio del efecto negativo que dicho incremento generó en las cifras proyectadas del mercado laboral puesto que “el aumento de las cotizaciones incrementa los costos laborales y puede contrarrestar, parcial o totalmente, los efectos sobre la generación de empleo del aumento en la flexibilidad laboral” (Gaviria, 2004, pág. 6).

No obstante, lo anterior y considerando el objetivo final de la reforma hay que señalar que la misma, en principio, se tornó ineficaz por cuanto los resultados obtenidos fueron inferiores a los esperados en el primer año de aplicación, dada cuenta de que para 2003 la tasa total nacional de desempleo según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) era del 13,5% y para el 2004 aumentó a un 14,0%, reflejando un incremento en el desempleo (Anexo 1). Este hecho correspondió con la inadecuada reglamentación que se formuló para acceder a los beneficios enunciados como política generadora de empleo puesto que se orientaron principalmente a la prevención de fraudes por partes de personas que sin necesitarlo o sin tener derecho a ellas quisieran acceder.

Los trámites para acceder a los recursos son engorrosos, debido a cierta ambivalencia de la reforma, la cual buscaba reducir los costos laborales por medio de una exención a las contribuciones parafiscales, pero tenía al mismo tiempo la intención de disminuir la evasión de las contribuciones a la seguridad social y a los mismos parafiscales. Por ello la reglamentación de las normas estuvo orientada a prevenir el acceso fraudulento a las deducciones de parafiscales. Y por ello los trámites son dificultosos (Gaviria, 2004, pág. 19).

Sin embargo en los años subsiguientes a la implementación de la reforma las cifras de desempleo cayeron en 2005 a un 12,4% y en 2006 a un 11,7%¹³.(Véase anexo 1), por lo que es válido afirmar que los efectos de la reforma se evidenciaron dos años después de su promulgación cuando fue aplicable en su totalidad.

En ese orden de ideas, otro de los factores que incidió en los efectos de la reforma fue la situación económica del país la cual denotaba una gran mejoría para la época en mención; como ya se mencionó los efectos positivos de la reforma laboral se evidenciaron concretamente desde 2004, año en el cual el crecimiento efectivo del Producto Interno Bruto (PIB) fue del 4,10%, el crecimiento del empleo se ubicó en el 3,4% y el crecimiento de la inversión en un 13, 2% (Anexo 2). Todos estos valores, entendidos como fuente de crecimiento, terminaron por afectar en forma directa la eficacia de la ley de reforma laboral, así, al respecto el centro de estudios sobre el desarrollo económico de la universidad de los Andes, expuso:

Por otro lado, intuitivamente los cambios en la legislación laboral no deberían tener importantes efectos sobre el empleo durante la fase baja del ciclo económico ya que las firmas o incrementan sus plantas sin que aumenten sus pedidos; simplemente habría una

¹³ Anexo 2

redistribución de los empleos. Sin embargo, durante la fase de expansión sería contra intuitivo pensar que el empresario desaproveche la flexibilidad que entrégala reforma y el cambio de precios relativos entre capital y trabajo. Más aún, en nuestro concepto el momento en el que se promovió la reforma fue excepcionalmente bueno: la economía se encontraba por debajo de la tasa natural de desempleo donde una gran cantidad de recursos estaban desempleados y por lo tanto el impacto de la política fiscal expansiva que se dio entre 2002 y 2003 no tuvo efectos inflacionarios. Como consecuencia de la expansión y la flexibilización, el empleo creció 5.1% durante 2003, mientras el PIB crecía al 3.9%. (Núñez, 2005, pág. 5).

Es pertinente aclarar, además de las menciones hechas, que esta fluctuante economía constituye un impedimento para realizar una concreta medición acerca de los efectos de la reforma, y sobre todo su impacto en el desarrollo del mercado laboral; además del hecho de influir directamente en el desarrollo del mercado informal dada cuenta que la inestabilidad y la falta de seguridad económica con lleva al aumento de los niveles de la economía no declarada, de la cual el grupo social que más afectado se ve es el sector más pobre de la población, al igual que aquellas personas con un bajo nivel de escolaridad.

Recientemente el comportamiento del desempleo se ve asociado con el índice de crecimiento del salario real lo cual plantea que si bien el crecimiento se da, es importante que el ajuste del mercado laboral se realice de manera adecuada vías salarios y no vía empleo; una mayor participación en el mercado laboral de la población femenina y el reconocimiento de que el desempleo afecta a aquellos grupos menos educados frente a aquellos con nivel de educación completa y que se da en la población pobre. (Samper, y otros, 2006, pág. 114).

5.7 SISTEMA DE PENSIONES.

En el ámbito de la seguridad social, en lo atinente al Sistema General de Pensiones, la tasa de vinculación al mismo era de 4 millones de cotizantes activos, quienes a su vez conforman el 25,8% de la población ocupada (Ver anexo 3). Esto sin estimar el déficit en el pasivo pensional que la reforma de la Ley 100 de 1993 había dejado, la cual debería ser resuelta por la administración nacional con el fin de evitar una absoluta insolvencia del sistema. “Bajo esta perspectiva, el Gobierno nacional se propuso trabajar en un conjunto de medidas que incentivarán la afiliación y mejoraran la sostenibilidad financiera del sistema pensional” (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2010, pág. 115).

Corolario de lo anterior, el gobierno nacional implementó una serie sistemática de medidas para tratar de solucionar las falencias tanto en solvencia como en cobertura del Sistema General de Pensiones; en este orden de ideas el Ejecutivo desarrolló dos importantes elementos legislativos, el primero de ellos fue la ley 797 de 2003 por el 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. Para la materia de estudio, cobra especial relevancia por su jaez el artículo 6 de la Ley, el cual reforma el artículo 19 de la ley 100 de 1993, dispone:

Base de cotización de los trabajadores independientes. Los afiliados al sistema que no estén vinculados mediante contrato de trabajo, contrato de prestación de servicios o como servidores públicos, cotizarán sobre los ingresos que declaren ante la entidad a la cual se afilien, guardando correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos.

Cuando se trate de personas que el gobierno nacional haya determinado que deban ser subsidiadas temporalmente en sus aportes, deberán cubrir la diferencia entre la totalidad

del aporte y el subsidio recibido. En ningún caso la base de cotización podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.” (Ley 797 de 2005. 2005).

Así pues, el fin de la norma era ampliar el número de personas con capacidad para cotizar al sistema general de pensiones, y de este modo lograr la materialización de dos objetivos; el primero consistió en aumentar la base fiscal que sustentaba la financiación del sistema de los diferentes fondos pensionales, en régimen de prima media y en el de ahorro individual, además de solventar los recursos necesarios para la creación de la subcuenta de solidaridad, quien a su vez sería la fuente de recursos del fondo de solidaridad pensional.

El segundo era el incremento en la cobertura que tenía el sistema, en especial de las personas que obtuviesen sus ingresos por medio de la ocupación no declarada. La mencionada Ley, fue desarrollada por los Decretos reglamentarios 3771 de 2007, 1355 y 3550 de 2008, al igual que por los documentos CONPES 70 de 2003, 78, 82 y 86 de 2004, 92 de 2005.

De otro lado, el 22 de julio de 2005 fue expedido el Acto legislativo 1 de 2005 por el cual se modificó y adicionó el artículo 48 de la Constitución política de Colombia de 1991. Con la reforma constitucional que efectuó el mencionado acto se buscó legitimar “la posibilidad de brindar beneficios económicos periódicos a las personas que no cumplan con los requisitos para acceder a una pensión, pero que pueden contar con una capacidad mínima de ahorro para la vejez” (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2010, pág. 115).

De lo anterior se puede colegir, que el último fragmento de la cita, beneficiaba a todos aquellos trabajadores que se encontraban en la informalidad, puesto que como se ha mencionado uno de los motivos por el cual esta clase de trabajadores no se vincula al sistema general de pensiones,

era el hecho de los altos costos que para ellos implica el aporte mensual; de ahí que el gobierno en turno pretendiera garantizar desde una fuente constitucional una igualdad entre los trabajadores, sin importar su nivel de ingresos, protegiendo a la población más vulnerable de la sociedad.

En efecto el inciso sexto del Acto Legislativo 1 de 2005 dispuso: “(...) Sin embargo, la Ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión” (Acto Legislativo 01 de 2005. 2005), autorizando de este modo a la administración para formular políticas influyentes en materia de pensiones.

En consecuencia, se produjo un cambio positivo en los datos estadísticos obtenidos a partir del 29 de enero de 2003, fecha en la cual se promulgó la Ley; para el año en mención el porcentaje de personas que cotizaban a pensiones, tanto en el Instituto de Seguros Sociales (ahora COLPENSIONES) y en Los fondos privados de pensiones, era de un 25,8%; gracias a los cambios estructurales que trajo la reforma aumentó un 4,79% lo que permite inferir que la tasa de afiliados para finales de 2003 fue de 30,59%¹⁴, En ese mismo sentido, el aumento fue gradual para los años 2004 y 2005, hasta 2006 en donde se presentaría una tasa final de vinculados al sistema equivalente al 41,5% de la población laboralmente activa.

¹⁴ Anexo 3

5.8 DEL ESTADO COMUNITARIO AL DESARROLLO

5.8.1 REELECCIÓN PRESIDENCIAL.

Entre los ambiciosos planes del gobierno de Álvaro Uribe, se venía planteando una posibilidad de buscar una reforma constitucional que permitiese la extensión de la presidencia y del gobierno por otro periodo de tiempo. Los objetivos del gobierno se derivaban de procurar mantener la línea de políticas públicas, lograr mayor atracción de la inversión extranjera y continuar la lucha contra los grupos armados al margen de la ley.

Para lograr tal fin, el gobierno nacional planteó a través del congreso un referendo para lograr la reforma constitucional a través de la ley 796 de 2003; referendo que en Octubre de 2003 fue mal recibido por la sociedad al ser derrotado en las urnas. La ley 796 de 2003 no solo planteaba un cambio en el ámbito ejecutivo dentro de la carta magna sino que también establecía cambios en el sector legislativo.

Como resultado de dicho fracaso, el gobierno nacional acudió a su segunda posibilidad que era promover la reforma desde el congreso nacional, pero una vez más encontró diversos obstáculos que el gobierno nacional debió manejar estratégicamente, generando alianzas con partidos con el propósito de garantizar la aprobación de la reforma. A mediados del año 2004, gran parte del sector político prestaba apoyo a la reforma, con tal efecto, de que esta fue planteada no por el gobierno nacional sino por partidos y miembros colaboradores, y eventualmente la casa de Nariño y la bancada Uribista se suman a la iniciativa que comenzaba a cobrar fuerza y a eliminar obstáculos.

En el mismo año, el Consejo de Estado emite un concepto donde daba vía libre a los legisladores para votar por la reforma, indicando que ninguno estaría en limitación o inhabilidad para hacerlo, como afirmaban algunos congresistas, y que por la urgencia, el trámite debía primar sobre otros proyectos. Es así que a través del Decreto 2310 de 2004 se ordena la publicación de los proyectos de ley que buscaban reformar la constitución, para dar trámite al debido proceso y evitar vicios de procedimiento; dichos proyectos fueron el Acto Legislativo número 12 de 2004 del Senado, y el 267 de la Cámara de representante, publicados el 25 de Marzo de 2004. (Las jugadas de la Casa de Nariño., 2004) (Semana, No. 1150, mayo 17-24, 2004: 44-47).

Después de esta publicación, comenzó el proceso de debates donde los proyectos no encontraron ningún inconveniente de importancia para su aprobación, fueron algunos textos de los mencionados proyectos referentes al presupuesto, alcaldes y gobernadores que interrumpieron provisionalmente lo que parecía ser inminente. El proyecto de acto legislativo quedó consagrado en la carta magna con un gran porcentaje de aceptación entre los congresistas a través del acto legislativo 02 de 2004.

Hacia el 2006, Uribe con un gran índice de popularidad persiguió nuevamente la presidencia de la República alcanzando un índice de votación del 62% contra su contendientes, logrando su segundo periodo presidencial 2006 – 2010.

5.9 ESTADO COMUNITARIO: DESARROLLO PARA TODOS

Posterior a la etapa reeleccionista, el gobierno debió formular nuevas políticas contenidas en un Plan Nacional de Desarrollo denominado “*Estado comunitario: Desarrollo para todos*”, el cual

orientaría la actividad de la administración desde el año 2006 hasta el 2010. Él mismo sería aprobado por el Congreso el 24 de julio de 2007 mediante la Ley 1151 de 2007.

Para el segundo periodo consecutivo del gobierno en cabeza de Álvaro Uribe Vélez, la política pública se estructuró sobre cinco principios fundamentales que la orientarían; el primero de ellos fue: *La seguridad Democrática*, El segundo *El Respeto a Las Libertades Públicas*, el tercero *La Construcción de Cohesión Social*, el cuarto *La transparencia* y por último se estructuraría sobre el principio de *El respeto a la independencia de las Instituciones del Estado*.

En ese sentido es pertinente aclarar el concepto de *plan de desarrollo*, que se tuvo en consideración para la formulación del tratado documento, el cual fue:

Un plan de desarrollo es, si se quiere, un ejercicio idealista en el cual se sueña con un país mejor, pero a la vez es un ejercicio práctico donde se diseñan instrumentos viables que efectivamente permitan convertir el país deseado en un país posible. En este sentido, un plan de desarrollo es la búsqueda de un adecuado balance entre objetivos y limitaciones, con la mira siempre puesta en tratar de incrementar el bienestar de la población. (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2007, pág. 17)

Tomando como derrotero lo anterior, de nuevo se formularía una política de reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad, la cual tendría como fin aumentar el acceso de los colombianos a los sistemas básicos de bienestar social, generando igualdad de oportunidades para que en un futuro les sea posible llevar vidas más dignas. “Se trata de superar el asistencialismo a través de políticas que incluyan dentro de su formulación apoyos condicionados, acompañamiento periódico y esquemas de graduación, y que permitan desarrollar

habilidades para generar ingresos en el futuro” (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2007, pág. 107).

Esta nueva política pública, buscaría elevar a otro nivel los logros obtenidos con el primer periodo de gobierno, y se enfocaría en llevar a los diferentes estamentos de la sociedad a una mejora constante. Con respecto a ello, dentro del documento contentivo del plan nacional, se referiría al término desarrollo en los siguientes términos:

Pensar en el desarrollo es tanto un gran reto intelectual como un inmenso compromiso nacional. Si las políticas de desarrollo tienen éxito, millones de compatriotas tendrán la posibilidad de ampliar su espacio de escogencias y de incrementar su bienestar: tendrán más libertad de elegir, ya que el desarrollo es libertad. Una política de desarrollo exitosa permite que millones de personas puedan levantarse por encima de la mera supervivencia, salgan de la pobreza y tengan espacio para que puedan orientar sus vidas a fines personalmente más elevados. Si, por el contrario, las políticas de desarrollo fracasan, se estará coartando la posibilidad de que muchos de nuestros compatriotas desarrollen todo su potencial. (Departamento Nacional de Planeación, 2007, pág. 1).

Evidenciando así la relevancia y amplia concepción que tendría este término, como lineamiento fúndate en la propuesta y desarrollo de las políticas públicas, especialmente en las que atañen al desarrollo de la actividad laboral, en todas sus dimensiones y las garantías que brinda el sistema de seguridad social, como cobertura de las diferentes contingencias, y como garantía de bienestar para quien esté cubierto por ella.

Con el fin de alcanzar el objetivo propuesto se trazaría una política dirigida a la consolidación de un mercado de trabajo, y de sanas relaciones laborales enfocadas a la consecución de las garantías del sistema de protección social.

De tal manera, que uno de los principales objetivos de este gobierno será seguir construyendo un escenario económico, social e institucional que garantice el mayor aprovechamiento de su fuerza laboral como principal motor del crecimiento económico, social e institucional que garantice el mayor aprovechamiento de su fuerza laboral como principal motor de crecimiento económico y de la equidad (Departamento Nacional de Planeación, 2007, pág. 115).

En ese sentido se trazaron tres puntos consecutivos enfocados al cumplimiento de dicha meta; en primer lugar se encontraba, La ***Política de Dinamización y formalización del empleo***, ésta consistió en el control y promoción de las Pequeñas y medianas empresas (PYMES), las cuales se ubicaban como importantes fuentes de empleo decente; además por medio de esta se buscaba armonizar los Ministerios de industria y comercio, protección social, acción social, a la red para la superación de la pobreza extrema, el SENA, las cajas de compensación, la banca de oportunidades, el programa para desarrollo de oportunidades de inversión y capitalización de los activos de las microempresas rurales, el proyecto de apoyo a alianzas productivas, las entidades territoriales, la sociedad civil, la academia y las fuentes de financiación. Aunado a lo anterior, también se dispuso la creación del sistema nacional de emprendimiento (SME), “conformado por esas entidades que establecerá el paquete de políticas necesario según las características de las unidades productivas y se dictara los criterios de coordinación e intervención” (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2007, pág. 117).

Por último, la primera política formulada tendía a mejorar las facultades que poseían las PYMES y las empresas medianas de autogestión, para que estas fuesen operantes aún sin la intervención de organismos con mayor experiencia;

Sin embargo se requiere de políticas micro acompañadas de cambios normativos e institucionales, como el diseño y operatividad del sistema de protección social y sus componentes la consolidación del sistema nacional de formación para el trabajo, de la banca de las oportunidades y de los instrumentos e institucionalidad que permitan traer un mayor coordinación de la política pública en general (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2007, pág. 116).

El segundo de los lineamientos de la política de generación de empleo, busco generar trabajo decente, dialogo social y concertación, todo ello con el propósito de brindar garantías laborales acordes con los derechos humanos, las garantías laborales y la dignidad de la persona. Este giro sería necesario, puesto que desde 1990, las leyes de flexibilización laboral, y la calidad en el empleo se había visto sacrificada por el intento de obtener un mayor número de puestos de trabajo; “para esto el gobierno emprenderá acciones orientadas a incentivar la concertación laboral y el compromiso con los empresarios, incluyendo metas de generación de empleo, a través, de otros, de la subcomisiones de concertación de política laboral y salarial.” (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2007, pág. 120).

Para desarrollar este objetivo el gobierno comisionó al ministerio de protección social, el cual mediante procesos de capacitación y asistencia especialmente técnica pretendía informar sobre las condiciones de dignidad laboral a empleadores y trabajadores; además, de instruir a los nuevos empresarios en la asunción de sanas políticas laborales. El Ministerio de la Protección

Social se apoyó en la organización Internacional del Trabajo (OIT), por medio de sus observatorios regionales del mercado del trabajo para la evaluación de los resultados en la aplicación de dichas políticas.

El Ministerio de Protección social promoverá el desarrollo del programa de las iniciativas locales de gestión empresarial, como una alternativa de promoción de nuevas empresas a través de la cooperación público-privada en los diferentes municipios del país. De la misma manera, promoverá y fortalecerá los observatorios regionales del mercado de trabajo en las principales ciudades, con el propósito de construir un sistema regional de información sobre los mercados de trabajo que sirva de soporte técnico a la formulación de programas de generación de empleo de carácter regional y local y que complementara los sistemas de información existentes sobre el mercado del trabajo a nivel nacional. (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2007, pág. 120).

Es evidente que en principio el gobierno nacional no sólo formuló propuestas de corto plazo, mediano o largo; sino que también buscó la posibilidad, al menos en teoría, de encontrar nuevas problemáticas en materia laboral y el medio de subsanarlas.

Otro aspecto de la política se basó en la necesidad de crear, diferentes modelos de asociaciones de trabajo que contribuyeran a la generación de ingresos para los trabajadores sin desconocer los principios y derechos fundamentales, es decir la consecución de puestos de trabajo decentes, principalmente para contrarrestar las costumbres de evasión de aportes a seguridad social.

Para esto el ministerio de la protección social debe consolidar un sistema de información útil para así identificar y combatir la evasión, al mismo tiempo que se

promueve el cumplimiento de la legislación laboral. Así, el Ministerio de la Protección Social promoverá un pacto social con los empresarios y los trabajadores con el fin de aumentar la calidad del empleo. (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2007, pág. 121).

En concreto, y por ser el tema directo de la presente investigación, las políticas que serían formuladas para favorecer la vinculación de los trabajadores informales al sistema de seguridad social, serían, concretamente las dispuestas en el acápite nominado *reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad*. Allí se dispondría la metodología dirigida a mitigar aspectos de la vida social tales como: el desempleo, la pobreza extrema, entre otras, las cuales directa o colateralmente inciden en la generación de la informalidad y en la deserción o desvinculación del sistema general de seguridad social.

En ese sentido, el plan de mitigación propuesto por la política pública, identifica como desafío directo la consecución de la equidad social; así las cosas, se plantea:

Entonces, el reto principal es la reducción de las brechas sociales y regionales, construyendo sobre lo ya logrado, lo cual requiere de intervenciones focalizadas en los grupos o regiones más rezagadas, sin perjuicio de alcanzar coberturas universales en salud y educación. (Departamento Nacional de Planeación, 2007, pág. 107).

Así las cosas, el gobierno de turno empieza a identificar una serie de características comunes a las políticas propuestas, con el fin de que estas se revistan de plena eficacia, para la obtención teleológica con la que se formularon. En ese sentido, son señalados cinco ítems rectores del tratado acápite. Estos son: “(1) aumentar la eficiencia del gasto social; (2) mejorar los procesos

de focalización de los programas; (3) consolidar el Sistema de Protección Social; (4) desarrollar habilidades para que las familias puedan insertarse al mercado laboral (5) mejorar la eficacia y efectividad de los Programas para contribuir a la reducción de la pobreza y desigualdad” (Departamento Nacional de Planeación, 2007, pág. 107).

Es con fundamento en lo anterior, que el gobierno nacional, afrontaría temáticas tales como la informalidad, el mercado laboral y la generación de empleo. Tópicos especialmente relevantes para el objeto de la presente investigación, los cuales serán desarrollados a continuación.

5.10 OCUPACIÓN NO DECLARADA

En el ámbito de la informalidad, teniendo la definición aportada del tema, el ejecutivo de ese periodo, distinguió como principal causa de la informalidad la falta de educación de la población ocupada informalmente, así, en el documento CONPES, se dice: “Por sus desventajas en términos de preparación, las personas más pobres tienden a ver reducidas sus posibilidades de emplearse, más aún cuando las exigencias de calificación profesional son mayores” (Departamento Nacional de Planeación , 2007, pág. 115). Esta percepción generaría una fuerte incidencia del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA.

Para el periodo comprendido entre 2006 y 2010, la tasa de informalidad¹⁵[1] fue de: **58,6%**, sobre el total de personas ocupadas, lo que representa más de la mitad de la población laboralmente activa; para el 2007 el porcentaje de informalidad fue de **56,6%**, aun superior a la media de ocupación; para 2008 disminuyó, sin ser inferior a la mitad de la población

¹⁵ Según la encuesta continua de hogares, la tasa de informalidad se define como la relación porcentual de la población ocupada informal sobre la totalidad de la población ocupada.

económicamente activa a un **55.8%**; a pesar de la tendencia negativa de la tasa de informalidad, el año 2008, se presentó un considerable aumento en el porcentaje de trabajadores no declarados, al llegar a la suma de **58,3%**, cifra poco menor a la que presentaba el país cuando inicio el segundo periodo de Álvaro Uribe.

Tomando como base lo anterior, es necesario, enunciar concretamente cuáles fueron las políticas públicas que se formularon con respecto al fenómeno laboral de la informalidad, en ese aspecto, para el ejecutivo, una de las principales causas de la informalidad, es la falta de preparación académica de las personas, quienes no podrían competir en un mercado laboral cada vez más exigente con la preparación de sus participantes.

En ese orden de ideas, la mejora de la educación, sería fundamental para mitigar la informalidad, al respecto en el plan nacional de desarrollo se describió: “el círculo vicioso que se establece entre hogares pobres-menos posibilidades de emplearse, ingresos bajos-menos oportunidades de educar a sus hijos jóvenes, se reproduce con consecuencias perversas que profundizan la inequidad.” (Departamento Nacional de Planeación, 2007, pág. 115).

Con respecto a esta necesidad, el gobierno amplió la cantidad de cupos existentes para la formación profesional, profesional integral, técnica y tecnológica, y los programas de formación virtual. Todos estos estarían dirigidos en su ejecución por el sistema nacional de formación para el trabajo (SNFT). En virtud de ello, se contaban en 2006 con 433.885 mil cupos para la formación profesional titulada, para 2010 se esperaba un aumento de estos cupos hasta la cifra de 478.041 mil. En el ámbito de la formación profesional integral complementaria se proyectó pasar de 3.714.924 en 2006 a 5.063.083. En la formación técnica y tecnológica se aspiraba aumentar de 141.765 cupos en 2006 a 230.450 para finales de 2010 y finalmente en formación virtual, se

proyectó ir de 980.633 a 2.813.500. (Departamento Nacional de Planeación, 2007, pág. 166). Todo ello con el fin de preparar a la población colombiana para una activa participación en el mercado laboral, y de este modo mitigar una de las causas identificadas como causales de informalidad.

El proceso educativo es reconocido ampliamente como herramienta que favorece el desarrollo tanto cognitivo como económico de una nación, razón por la cual el gobierno nacional ha otorgado un particular énfasis en la formación de capital humano, como vehículo para la inclusión social, la preparación y el acceso para el mercado laboral. (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2010, pág. 128).

Otro de los factores identificados como causas de ocupación no declarada se refiere a los altos índices de la empresa informal, está referida a la organización corporativa, sin registrar, estos son pequeños negocios especialmente familiares, los cuales son un factor generador de evasión al sistema de seguridad social y trabajo infantil. El Plan de formalización empresarial a cargo de las cámaras de comercio regionales, sería la respuesta inmediata para este hecho generador de empleo informal.

En ese sentido es importante fortalecer el autoempleo y la habilitación ocupacional de la población más vulnerable. La falta de acceso a recursos de crédito y la ausencia de información son barreras que impiden la generación de oportunidades para pequeñas iniciativas de generación de ingreso familiar. (Departamento Nacional de Planeación, 2007, pág. 140).

En materia de seguridad social especialmente referida a pensiones, es necesario considerar que en 2006, solamente el 5,94% de la población laboralmente activa, se encontraban afiliados al sistema general de pensiones, en 2007 la cifra ascendió a 6,52%, en 2008 la cifra fue de 6,59% y para 2009 fue de 6,91%, para terminar en 2010 en 6,94%.¹⁶ (Véase anexo 3). Estas cifras evidencian un aumento positivo en la vinculación de las personas al sistema de seguridad social, sin embargo no representa importantes inclusiones de los trabajadores informales y de los sectores en general; es decir la política formulada no surtió la eficacia necesaria.

En virtud de lo anterior, la política formulada por el gobierno consistió en una serie de medidas destinadas a disminuir la cantidad de requisitos para acceder a una prestación pensional, la implementación de un sistema de recaudo integral para la seguridad social y el desarrollo de una política anti evasión de cotizaciones al sistema integral de la seguridad social, conocido como *Planilla Integrada de Liquidación de Aportes a La Seguridad Social* (PILA). “Este instrumento permite a los aportantes autoliquidar y pagar todos los aportes a seguridad social (Salud y pensiones).” (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2010, pág. 116).

En 2007, se registraban 3,5 millones de aportantes al sistema de seguridad social, en 2009 se ascendió a la cifra de 8.7 millones de personas, y gracias a la implementación de la planilla integrada de liquidación de aportes, se logró la obtención por parte del sistema de aportes que ascendían a la suma de 2,5 billones de pesos por parte de los cotizantes.

También gracias al PILA ahora los trabajadores con condiciones especiales de aporte, tales como empleados del servicio doméstico, trabajadores por días, madres comunitaria se independientes con bajos ingresos pueden acceder al sistema de seguridad social de

¹⁶ Anexo 3

forma más expedita. La flexibilidad y versatilidad de esta herramienta son clave para alcázar las metas de cobertura que se propongan en los años venideros. (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2010, pág. 116).

Además de la formulación de tres decretos reglamentarios que desarrollaron la ley 797 de 2003, el primero de ellos es el decreto 3771 de 2007 por el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional. El cual sería vital para apoyar a la población de bajos recursos que con sus ingresos no alcanzaron a obtener los requisitos mínimos legales para una pensión.

El decreto 1355 de 2008, el cual reglamenta el artículo 19 de la Ley 1151 de 2007, con la cual se expidió el plan nacional de desarrollo 2006 - 2010, artículo en él se trata de la regulación para el acceso al fondo de solidaridad pensional. El Decreto 3550 de 2008. Al igual se formuló el documento CONPES número 105 de 2007 a partir del cual se genera el programa de protección social al adulto mayor (PPSAM).

5.11 CONCLUSIÓN

Se puede inferir que la esencia del gobierno en cabeza de Álvaro Uribe Vélez, parte de las diversas políticas adoptadas, a pesar de que se ubicaron en contextos diferentes y apuntaban a objetivos propios, perseguían un solo fin que era mejorar la seguridad y su percepción en el país y en el extranjero; para lograr captar la atención de la inversión internacional y permitir la apertura de mercados que se venía adoptando en gobiernos anteriores.

En este mismo sentido, se puede afirmar que aquellas políticas que se sortearon durante este periodo, si bien tuvieron un efecto positivo en materia de seguridad, no fueron significativas en otros campos y problemáticas sociales como lo son la educación y la oferta laboral; de ahí que el fenómeno de la informalidad no haya tenido cambios sustanciales durante el tratado periodo de gobierno, sin lograr un porcentaje significativo de mejora con respecto a este ámbito, lo anterior con base en las estadísticas y la investigación que se desarrolló en este documento.

No obstante, la principal estrategia del gobierno se enfocó en la lucha incansable contra los grupos ilegales, obteniendo importantes resultados y devolviendo en gran parte la tranquilidad a la sociedad; sin embargo, evaluar los cambios sociales resulta difícil pues si bien es cierto que ha existido una disminución de índices de violencia y actos terroristas, las leyes de desmovilización, sus procesos, la restitución de tierras y la reparación de víctimas ha sido ineficaces,, lo que ha generado como efecto colateral un mayor índice de desempleo e informalidad laboral, e incluso una mayor tasa de inseguridad urbana, por lo que se puede inferir que la realidad, aunque ha cambiado para bien, también se ha trasladado y convertido en otra problemática social.

Una de las políticas que causó más controversia, fue la destinación de recursos en guerra y no destinados a atender los conflictos sociales; el plan nacional de desarrollo (Hacia un Estado Comunitario: Desarrollo para todos), hace un importante énfasis a la necesidad de terminar de fondo con el conflicto interno, sin embargo, descuida, grosso modo, la situación social pues determina que el flagelo de la violencia es el principal problema y los demás son consecuencias accesorias. No se puede desconocer los logros en materia de seguridad ciudadana y nacional para el gobierno; pero es importante tener en cuenta que la sociedad Colombiana mientras no encuentre estabilidad laboral, educativa y oportunidades, no superará los fenómenos sociales que la aquejan, bien sea seguridad o informalidad, tornando a largo plazo ineficaz cualquier política formulada con el fin de hacerles frente.

6. JUAN MANUEL SANTOS: RENOVACIÓN DEL MERCADO LABORAL

6.1 EL RETO DEL NUEVO MUNDO

Luego de un exitoso periodo como Ministro Nacional de Defensa, miembro del gabinete del gobierno de Uribe Vélez, Juan Manuel Santos Calderón, alcanzó la presidencia de la República para el periodo 2010-2014. Como es natural en nuestra democracia participativa, y en virtud de los principios del voto programático, el candidato victorioso, propuso su estrategia de gobierno que denominó ***Prosperidad para Todos***, la cual estructuró sobre las metas fundamentales de “***Más Empleo, Menos Pobreza y Más Seguridad***”. Dicha vía gubernativa fue aprobada por el Congreso mediante la ***Ley 1450 del 16 de Junio de 2011***.

En ese orden de ideas, y teniendo que uno de los factores determinantes de esta política es la generación de empleo, durante este gobierno se han venido desarrollando una serie de estrategias y mecanismos de promoción de la ocupación, de formalización tanto de trabajadores, como de empresas y se adelantaría uno de los esfuerzos más significativos para vincular al sector informal, no regularizado a los sistemas de previsión social, especialmente al sistema general de pensiones. Bajo este entendido, se puede destacar entre otras, la ***Ley 1429 de 2010*** por medio de la cual se fomenta la formalización y generación del empleo, el documento ***CONPES 3674 de 2010***, expedido por el *Consejo Nacional de Política Económica y Social*¹⁷[1] por medio del cual se establecen una serie de lineamientos y de políticas para el fortalecimiento del sistema de

¹⁷ Consejo Nacional de Política Económica y Social, en adelante CONPES.

formación de capital humano, además de proponerse una serie de medidas para la protección a los cesantes, a quienes no logren cumplir con la totalidad de los requisitos establecidos en la Ley 100 de 1993 o en su régimen de transición para obtener una pensión de vejez, e incluso se está generando un proyecto de reforma al sistema pensional.

Ahora, es necesario ilustrar el contexto que se tuvo en cuenta por el ejecutivo para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, el cual enfatiza un ámbito económico prometedor que ofrece una serie de expectativas no previstas en administraciones anteriores, así en la motivación del texto se sostuvo:

El contexto histórico que enmarca este Plan Nacional de Desarrollo es diferente al de otras administraciones. Estamos frente a un optimismo auténtico en nuestro futuro, una confianza incomparable en las potencialidades del país y una imagen en el exterior que es claramente positiva. De ser percibidos en el mundo como un Estado fallido nos convertimos en una economía emergente, atractiva para la inversión y para el turismo. Pasamos además a formar parte, desde hace poco, de un selecto grupo de naciones, los CIVETS –Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Suráfrica–, percibidas en el planeta como economías con grandes expectativas de crecimiento para las próximas décadas. Adicionalmente, hemos iniciado el proceso para ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); algo impensable hace tan sólo unos años. (Departamento Nacional de Planeación, 2011, pág. 21)

Igualmente en el texto estudiado se plantea en términos generales la concepción que el gobierno tiene de un Plan Nacional de Desarrollo; hecho que a la larga le abrogará una serie de calidades

que permitirán la formulación de trascendentales reformas que permitirán y motivaran cambios estructurales e institucionales a nivel nacional. Así las cosas se expresó:

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, presentado a consideración de toda la sociedad colombiana y sus distintos estamentos, es el mapa y la brújula para abordar y resolver las necesidades apremiantes de la nación y aprovechar sus potencialidades, pero sobre todo para sentar las bases que nos permitan alcanzar las metas y garantizar el cumplimiento de la visión de país y los compromisos del programa de gobierno con el cual el pueblo colombiano eligió, con una votación histórica, al presidente Juan Manuel Santos. (Departamento Nacional de Planeación, 2011, pág. 22)

Con base en lo anterior, la política pública de este jefe de estado, se orientó sobre cuatro pilares fundamentales, denominados ejes transversales, los cuales permean e irradian toda la estrategia de desarrollo; estos son estructurados en un número igual de necesidades, las cuales son: la necesidad de innovación, de un buen gobierno, de relevancia internacional y de sostenibilidad ambiental.

Por innovación, se debe entender la introducción de Colombia en actividades de orden productivo diferente, moderno y técnicamente más adecuado, las cuales se pretenden alcanzar por medio de la alianza entre el privado y el ente público, siempre teniendo como lineamiento la gestión del desarrollo sostenible y la condición actual del cambio climático.

El buen gobierno, es un principio general de los estados, especialmente del Estado Social de Derecho y se configura en ese sentido como un principio orientador para la ejecución y formulación de políticas públicas; además de la implementación de los contenidos

programáticos que en materia social se presenten con el fin primero de estrechar y consolidar la relación entre la administración y el administrado.

El requerimiento de adquirir relevancia internacional, responde a la constante búsqueda del Estado Colombiano para adquirir una posición en el contexto global y en la comunidad internacional, no obstante esta necesidad se circunscribe a cuatro aspectos fundamentales, los cuales son: la consolidación de Colombia en los mercados internacionales, el desarrollo de unas sanas relaciones internacionales, el manejo adecuado de una agenda multilateral encaminada al desarrollo y la consolidación de relaciones eficaces de cooperación.

Por último, se reconoce la problemática global relacionada con el medio ambiente, por lo que, generar relaciones de producción, ambientalmente sostenibles, es una prioridad, pues el gobierno reconoce este elemento como un aspecto fundamental del bienestar social y como un principio esencial de equidad con las futuras generaciones; así mismo se debe garantizar la producción aún en presencia de los efectos que pueda traer un eventual cambio climático.

Estos cuatro pilares orientarán la política del Estado y se estructurarán especialmente como norte de la política generadora de empleo; por cuanto determina la vocación innovadora y el apoyo a la empresa emergente que el Estado procurará, las relaciones de sana interacción que existirá entre la industria y la administración, la obligación de protección ambiental de las empresas y la virtud de internacionalización por la que se propende para estabilizar y consolidar los mercados productivos colombianos en el plano general.

Pese a las previsiones axiológicas, anteriormente enunciadas, se entiende que el regionalismo y las brechas sociales son un obstáculo considerable, especialmente si se toma en consideración la

denominación dada al plan nacional de desarrollo designada “**Prosperidad para todos**”, el cual pretende alcanzar con una activa participación de actores privados de la sociedad sometidos fielmente al buen gobierno, sin tratar de ubicar al Estado como una figura absorbente y restrictiva. En relación a ello se expresa:

Como lo ha dicho el presidente Santos, el objetivo es establecer un gobierno de Tercera Vía que se resume en un principio fundamental: el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario. Un gobierno que prioriza las políticas que maximizan el impacto social, independientemente de su origen ideológico. Políticas que conducen a una mayor cohesión social a través de la generación de empleo, la educación y la igualdad de oportunidades, y que también promueven la participación ciudadana y la responsabilidad social. (Departamento Nacional de Planeación, 2011, pág. 24).

La premisa citada, también permite entender los lineamientos y los tipos de políticas que el gobierno adopta durante el transcurso de su administración, y las reformas que se proponen por el mismo para lograr garantizar y aumentar la cobertura del sistema de pensiones, especialmente entre la población que se desempeña en el trabajo informal.

6.2 LA INFORMALIDAD LEGADA

Si bien es cierto que el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, generó un descenso en el total de la población ocupada, esta cifra continúa en un porcentaje superior al cincuenta por ciento del total de la tasa de individuos en el sector informal, evidenciando de este modo el amplio margen de la población que al estar en la ocupación no declarada, también se encuentra fuera del sistema de previsión y garantías sociales, particularmente de una pensión.

Bajo esa línea de ideas, el gobierno de Juan Manuel Santos, recibió al país con un panorama laboral, si bien no particular, si con una situación de informalidad considerable, en ese sentido, para finales del 2011, de un cien por ciento (100%) de la población ocupada, el 51,3%¹⁸, se ocupa de manera no declarada, ello es consecuente con las cifras que históricamente han caracterizado el mercado laboral colombiano, esto es que el sector mayoritario de la fuerza laboral, ejecute sus actividades de manera informal.

Teniendo lo anterior, también es necesario señalar que ese 51,3% de población informal, un 51,2 % son hombres y el restante 48,8% son mujeres¹⁹, hecho estadístico, que permite inferir, sin temor a yerro que esta informalidad no afecta a un determinado sexo, sino que por el contrario, ambos sexos se ven afectados por el fenómeno de la ocupación no declarada de un modo similar y equitativo.

Ahora, el fenómeno laboral estudiado, se manifiesta de manera diversa en el contexto económico y en el desarrollo de la dinámica laboral; esto es que la informalidad, se manifiesta de un modo más acentuado en algunos sectores de la economía, los cuales son principalmente el comercio, la hotelería y los restaurantes; los servicios comunales, sociales y personales, la industria manufacturera y finalmente el sector encargado de transporte, almacenamiento y comunicaciones. Bajo ese entendido, estos sectores de la economía se configuran como un semillero de informalidad y en ese mismo modo, estos se deben convertir en el principal objeto de atención del gobierno nacional para hacer frente a este factor²⁰.

¹⁸ Véase anexo (1).

¹⁹ Véase anexo (1).

²⁰ Véase anexo (2).

Pero más allá del aspecto macro y microeconómico, para fines de este texto, es la vinculación que esta población tenga a los diferentes sistemas de protección y de previsión sociales, aspecto que se configura como la primera causa de la preocupación por las condiciones de desprotección y vulnerabilidad en la que se encuentra esta población; así las cosas, en materia de seguridad social en salud y pensiones, del 100% de la población informal, un número de 84,2%²¹, está vinculado de algún modo al sistema general de salud, hecho que constituye una cobertura relativamente alta en este aspecto.

Sin embargo, en materia de seguridad social en pensiones, las cifras son abismalmente divergentes, pues para el informal, cotizar a pensión, no resulta como una necesidad inmediata que deba cubrirse, por lo que deciden omitirla. Por ello, de la población informal, tan solo el 9,9%²² se encuentra cotizando al sistema pensional.

En este contexto puntual, es que Juan Manuel Santos, propone sus políticas públicas y al ponerlas en marcha, se generarán un serie de fórmulas que están directa o indirectamente relacionadas con la vinculación del sector informal; de la economía a un régimen o sistema de pensiones, con el fin de brindarles garantías para su vejez, en el evento del acaecimiento de una invalidez o en la eventualidad de la muerte.

²¹ Véase anexo (3).

²² Véase anexo (3).

6.3 PROSPERIDAD PARA TODOS

Atendiendo a la relación estadística presentada en el Plan Nacional de Desarrollo de 2010–2014, se formulan una serie de mecanismos enfocados a formalizar las relaciones de producción que se presentan en el panorama nacional; las estrategias planteadas se ocupan de dos aspectos primordiales. El primero de ellos como tradicionalmente ocurre, se establecen medidas para contrarrestar el fenómeno de la informalidad, aunado a ello el gobierno en cabeza del presidente Santos, de manera novedosa y evidenciando que la informalidad no sólo se suscita de los particulares como personas naturales, sino también proviene de las empresas que ejecutan sus actividades sin estar debidamente registradas.

La informalidad, tanto laboral como empresarial, ha sido identificada como una de las principales barreras para alcanzar mayores niveles de crecimiento económico debido a sus efectos negativos sobre las condiciones de trabajo y su organización, la productividad, y la financiación del Sistema de Protección Social (SPS). (Departamento Nacional de Planeación, 2011, pág. 127)

En esa misma línea expositiva, es necesario determinar de manera expresa, quienes hacen parte del sector informal, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), conceptúa sobre dicho término, dividiéndolo en seis categorías a saber, las cuales son:

- *Los empleados domésticos que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta cinco personas;*
- *Los jornaleros o peones que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta cinco personas;*

- *Los trabajadores por cuenta propia que laboran en establecimientos hasta cinco personas, excepto los independientes profesionales;*
- *Los patrones o empleadores en empresas de cinco trabajadores o menos;*
- *Se excluyen los obreros o empleados del gobierno.* (Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, 2012, pág. 2)

En ese mismo sentido, el órgano de estadística oficial, adopta dos acepciones que de informalidad se suscitan en el plano internacional, especialmente las preceptuadas en la Organización Internacional del Trabajo en su calidad de organismo especializado de Naciones Unidas. Para el ámbito laboral, es concebida como aquellas unidades de producción que no se encuentran inscritas en la ley, y que su desarrollo no está cubierto por las garantías proscritas en los principios, reglas y disposiciones del ordenamiento laboral; bajo este entendido la OIT, sostiene:

Un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Dichas empresas no están registradas bajo las formas específicas de la legislación de cada país, tales como actas comerciales, leyes de seguridad social, etc. y sus empleados no están cubiertos por las normas de la legislación laboral vigentes. (Organización Internacional del Trabajo, 1996-2013)

Por otro lado, el grupo Delhi en el año de 2003 se pronunció en cuanto al tema, generando una acepción muy similar a la empleado por el DANE para clasificar y determinar quiénes son informales expresando dos criterios que podrían denominarse como un criterio orgánico y funcional; el primero de ellos corresponde a la entidad en la cual laboran, específicamente en cuanto al número de personas que laboran en esa entidad, y el segundo hace referencia a la función que ejecutan. En virtud de ello, el Grupo de Delhi sostuvo que:

El sector informal en general puede caracterizarse como algo consistente en unidades económicas orientadas a la producción de bienes y servicios con el objetivo primario de generar empleo e ingresos para las personas involucradas. Estas unidades típicamente operan a un nivel bajo de organización, con poca división o separación entre trabajo y capital en tanto factores de la producción y en una pequeña escala. Las relaciones laborales a su interior cuando existen están basadas en empleo casual, parentesco o relaciones personales y sociales, más que acuerdos contractuales acompañados de garantías formales (...) (Negrete Prieto, 2011, pág. 79)

6.4 EL PROBLEMA DE LA INFORMALIDAD

Teniendo la anterior definición, el gobierno nacional identificó a la informalidad laboral como un impase para el desarrollo productivo de la nación, pues la dubitable estabilidad laboral de los trabajadores en las organizaciones a las que pertenecen, desemboca en un problema de fidelidad y productividad, por cuanto los mismos no se sienten partes de las diversas organizaciones, para ello el gobierno formuló la **Ley 1429 de 2010**, conocida como la **Ley de Formalización y Generación de Empleo**, la cual tiene por objeto tal y como se evidencia en su artículo primero, formalizar y generar empleo, para de este modo propender por la entrega de incentivos a las

nuevas empresas, para mitigar los costos naturales derivados del pago de obligaciones eminentemente laborales.

La informalidad obstaculiza el mejoramiento de la productividad de las empresas, puesto que los trabajadores informales no tienen compromisos vinculantes con sus puestos de trabajo, y su alto nivel de rotación no permite acumular conocimientos que estimulen el aumento del valor agregado. Además, crea distorsiones en el mercado, entre las que se encuentran: (1) bajo recaudo tributario que crea una mayor carga tributaria sobre las empresas formales; (2) mercados caracterizados por información asimétrica, en los cuales compiten productos de mala calidad que no cumplen las normas con los que sí las cumplen; (3) incumplimiento de los derechos de propiedad; y (4) debilidad institucional debido a que crea incentivos para la corrupción. (Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, 2012, pág. 128)

En Virtud de lo anterior se contempla por el gobierno, las vicisitudes que la informalidad causa a nivel micro y macro económico. La primera de ellas se predica de la baja o nula tributación de los que genera el ejercicio de la ocupación no declarada, esto se debe a que los controles ejercidos por la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), se ve limitada por la ausencia de registros de este sector situación que a su vez y por efecto directo dirige la carga tributaria a aquellas empresas que efectivamente declaran, lo que convierte a la pequeña empresa formal en un ente costoso e inviable para quienes deseen constituir este tipo de entidades.

Otro aspecto se refiere directamente a la competitividad, no productiva sino de los productos propiamente dichos; puesto que se configura lo que el ejecutivo denomina información

asimétrica de los mercados, hecho en el que los productos de baja calidad compiten en el mismo nivel de mercado con piezas similares, pero de una menor calidad; dicha condición genera un plano de competencia desnivelado para quienes formalmente introducen sus mercancías y quienes lo hacen de modo irregular.

En el mismo sentido la ocupación y en especial la economía informal, generan una continua transgresión a los derechos de propiedad, debido a que durante la ejecución de estas prácticas mercantiles, las reglas generales del derecho industrial, dificulta y disminuye la internacionalización comercial por cuanto se socava la confianza necesaria para impulsar la inversión extranjera.

Finalmente el ejecutivo, reconoce una manifiesta debilidad institucional para controlar los movimientos de la economía informal, no solamente en lo concerniente al manejo tributario o aduanero que las mercancías, servicios o actividades generan, sino a nivel de seguridad social; por cuanto todas las entidades de este sistema cuentan con un déficit legal y administrativa para hacer frente a esta circunstancia.

Los efectos y consecuencias enunciados con anterioridad, tomados por el gobierno y que motivan la política pública, son reconocidos como retos de inescindible importancia, no sólo para el Estado Colombiano sino para toda la región Latinoamericana en general; en ese sentido se sostiene:

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) expuso que la informalidad laboral plantea un desafío prioritario para América Latina y que podría llevar hasta 55 años

reducirla a la mitad, "aun si la región lograra mejorar sus perspectivas de crecimiento económico y alcanzar un 4% anual," manifestó. (Noticias Financieras, 2013).

Como anteriormente se afirmó, el concepto de informalidad laboral no fue el único que se tomó por el formulador de políticas, el concepto de informalidad empresarial, también constituye una preocupación vital y una problemática de considerable importancia, pues este tipo de actividades irregulares generan consecuencias igual o más acentuadas que las genera la ocupación no declara; bajo este entendido se consideró: “La informalidad empresarial en Colombia en los últimos cinco años, medida como el porcentaje de microestablecimientos que no tienen o que no renovaron el registro mercantil, ha estado en promedio en un 55% y no ha logrado reducciones sustanciales” (Departamento Nacional de Planeación, 2011, pág. 128)²³

En virtud de ello, la economía nacional se sostiene en más de la mitad de su capacidad productiva por empresas informales, es decir sociedades u organizaciones que no se encuentran inscritas en el registro mercantil; ahora sin obviar las implicaciones tributarias y aduaneras que ello implica en materia laboral e individual, las personas que se ocupan en este tipo de establecimientos se someten a un pago reducido incluso inferior al que por ley debería ser el mínimo, afectando así la calidad de vida, la economía y los principios de trabajo decente sostenido por la OIT.

Teniendo lo anterior como derrotero, es evidente los efectos negativos de la informalidad, sin embargo, es en el ámbito de la seguridad social en donde este fenómeno cobra una mayor incidencia, al situar como se ha expresado a sus ocupados en una posición de emergente vulnerabilidad, pues ellos no cuentan con las garantías asistenciales y económicas del sistema;

²³ Véase anexo (4).

aunado a ello, y en un sentido generalizado, esta ausencia de vinculados, afecta de manera directa la sostenibilidad del sistema, debido a la ausencia de aportes que solventen el mismo. Al respecto el encargado de la cartera ministerial del trabajo del gobierno Santos, Rafael Pardo sostuvo: “por la alta informalidad laboral. Hay **5,3 millones** de personas en edad de pensión que no cotizaron las 1300 semanas de ley. Con pensión solo hay **1,6 millones**” (Amad, 2012, pág. 2).

Así las cosas, se han venido formulando estrategias para mitigar la informalidad laboral de un lado, y por el otro la empresarial, en ese orden de ideas la política destinada a mitigar la informalidad laboral, busca atacar elementos estructurales de la misma; con lo que se pretenden impulsar la formalización laboral propendiendo por la flexibilización del mercado del trabajo, además de garantizar las condiciones de estabilidad del mismo, modernizando de igual modo las dinámicas que regulan la actividad productiva.

En materia de formalización empresarial, se propuso una reforma al sistema tributario, la cual buscó impulsar la constitución de más empresas formales, además de velar por la promoción de la competitividad, el uso de tecnologías y la creación de una cultura legalista, esto con el fin de mejorar, no solo el entorno registral sino en el ámbito real.

El desempleo es un problema adicional y grave, pero no es el principal. El mayor problema de los mercados laborales es que el 50 o 60 por ciento de la población trabajadora está en el sector informal, con empleos de muy mala calidad, con acceso errático e incompleto a prestaciones sociales y con empresas que no invierten en la capacitación laboral, muy pequeñas. En muchos casos las empresas son ilegales y opera el auto-empleo. De esta manera, las perspectivas para aumentos permanentes en los

salarios reales son muy bajas y las perspectivas para el aumento de la productividad en el mediano plazo también son muy bajas. (Torres Villamarin, 2011).

Este sistema de política se torna como consecuente con los estudios realizados por la Universidad de los Andes, en su centro de estudios sobre el desarrollo económico, en el cual de un modo escueto se considera desde la reforma del 90, y pese a que se dio una reducción en ella de los costos laborales, eliminando ciertas figuras que tornan costosa una relación laboral formal; se estima que dicha reforma no afectó ni modificó en ningún sentido las cargas tributarias y fiscales, por lo tanto la misma no tuvo el efecto esperado en la materia de generación y formalización de empleo. “Por ende, es indispensable pensar en la posibilidad de disminuir estos rubros con el objeto de mejorar los índices de desempleo en el país y mejorar la calidad del empleo (en particular, disminuir los niveles de informalidad.)” (Bernal, y otros, 2009, pág. 30).

Para dar cumplimiento al sistema de políticas enunciadas y por enunciar en este texto, el ejecutivo delega en una serie de instituciones la ejecución y vigilancia de las mismas, con el fin de garantizar su eficacia. Estas son principalmente, el **Ministerio de la Protección Social**, quien tradicionalmente ha hecho vigilancia de este asunto y la **Comisión Intersectorial para la Formalización**, “la cual integrará a los ministerios y entidades del Gobierno nacional que tengan injerencia en la formalización laboral, la generación de empleo y el funcionamiento del mercado de trabajo.” (Departamento Nacional de Planeación, 2011, pág. 129)

Adicional a ello, el gobierno identifica como necesario la creación de incentivos que compensen a aquellos entes generadores de empleo, destacando que el empleo que se genera debe ser formal, estable y en general cumplir con los presupuestos del trabajo decente; en consecuencia,

también se deberán actuar o reformar los esquemas de contratación laboral. Además de buscar un equilibrio entre los costos generados de la vinculación y desvinculación de empleados formales.

Ello necesariamente, trae consigo una reforma o actualización al código sustantivo del trabajo, que incluya dentro del articulado del mismo el desarrollo de las políticas propuestas en el gobierno que se estudia, además de introducir las consideraciones y avances jurisprudenciales que sobre el tema se ha tratado.

En este sentido, se eliminarán trámites y procedimientos innecesarios y se tomará como principio la garantía de la movilidad y protección en el mercado de trabajo. Así mismo, se propiciará la incorporación de los avances de la jurisprudencia nacional sobre relaciones y derechos laborales, los convenios internacionales del trabajo, y la protección de las condiciones de trabajo (Departamento Nacional de Planeación, 2011, pág. 130)

En otro aspecto como se hizo referencia con anterioridad, era necesaria una reforma tributaria, ya que era imprescindible para los fines propuestos por la administración. En el Plan Nacional de Desarrollo, se reconoció que el orden tributario nacional tenía una orientación netamente fiscal que buscaba la solvencia del Estado, sin embargo su arreglo no facilitaba un entorno dinámico del empleo, por ende dificultaba la misión de formalizar las relaciones.

El motivo de la situación enunciada, radica en el fundamento sobre el que se erigió nuestro sistema tributario hasta 2012, denominado principio de beneficio, que consiste en que el aporte del ciudadano se realiza en virtud y prorrata de los bienes y servicios que le son proporcionados

en cumplimiento de los postulados de la función pública. Sin embargo el gobierno reconoció que este principio no era el más adecuado en razón de las vicisitudes que él mismo planteaba para la generación de empleo formal, y por ende buscó reestructurarlo en torno al **principio de capacidad contributiva**, el cual contrario sensu al de beneficio, pretende imponer al contribuyente cargas proporcionales a su capacidad económica, buscando así acelerar los objetivos propuestos en materia laboral.

El cambio axiológico, propuesto por el gobierno en turno se materializó mediante la **ley 1607 de 2012** o **ley de reforma tributaria**, que modificó el sistema de recaudo fiscal, el cual pretende tener una incidencia positiva en la labor formalizadora; en ese sentido el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en ejercicio de su función, manifestó en la exposición de motivos del proyecto ley de la referida:

En Colombia persisten altos niveles de desigualdad, informalidad y desempleo que constituyen importantes barreras al desarrollo, algunas de ellas causadas, por lo menos parcialmente, por factores asociados al sistema tributario. Por ejemplo, la estructura tributaria grava proporcionalmente más a asalariados de bajos en ingresos en comparación con personas naturales de ingresos altos. Igualmente preocupantes son las crecientes tasas de informalidad del mercado laboral colombiano que reflejan los altos costos asociados a la contratación de trabajadores bajo las condiciones establecidas en la ley vigente. El alto grado de informalidad contribuye a perpetuar las condiciones de desigualdad que, contrario a lo ocurrido en otros países de América Latina, no han registrado una tendencia a la baja en los últimos años. (Cárdenas Santa María, 2012, pág. 1)

Es de anotar que la reforma tributaria, se estructuró además, en cuatro orientaciones; la primera consistió en reducir el nivel de complejidad del sistema de tributación, para facilitar la interpretación y el cumplimiento del mismo; en segundo lugar se propendió por la automatización, virtualización y modernización en general de los procedimientos, trámites y procesos que se deban adelantar para fines del manejo de una sana vida fiscal. En tercer orden, se buscó generar una cultura de cumplimiento y legalidad en los contribuyentes, con el fin de evitar que la administración acudiera a sistemas de cobro coactivos o judiciales, velando por el cumplimiento voluntario; finalmente se eliminó una fuga constante del erario público, estas son las amplias exenciones tributarias que tenían algunos sectores, por ende cargando con sus obligaciones a los demás contribuyentes.

6.5 EL CRISOL DE LA FORMALIZACIÓN

Pese al esfuerzo hecho por el gobierno en turno, de reformar el régimen tributario, se reconoció la necesidad de concretar mecanismos que formalizarán, la actividad laboral de quienes ejercen de manera no declarada, y de aquellas empresas que teniendo el potencial de generar empleos garantistas y observantes de la ley laboral, por motivos económicos optan por desarrollar su objeto social, fuera del pleno marco legal.

La regulación del mercado de trabajo y la armonización de las normas y costos que lo rigen, permitirá consolidar las reglas de juego de los actores que intervienen en éste, reduciendo los costos de transacción en las relaciones que se establecen entre trabajadores, empresarios y Gobierno. Adicional a la introducción de reformas estructurales, en el corto y mediano plazo es necesario desarrollar mecanismos y estímulos que promuevan la formalización laboral y empresarial y la creación de empleo. (Departamento Nacional de Planeación, 2011, pág. 131)

Aunado a la citada consideración del ejecutivo, dentro del marco de políticas generadoras de empleo formal y decente, se consideraron dos modalidades de informalidad; las cuales no habían sido incluidas por gobiernos anteriores, y menos aún introducidas como precepto legal, tal avance es evidente en el artículo segundo de la Ley 1429 de 2010, este, preceptúa en el numeral 3 de la mencionada norma:

Tipos de informalidad de empleo: para los efectos de esta ley, existirán 2 tipos de informalidad de empleo:

a) Informalidad por subsistencia: *Es aquella que se caracteriza por el ejercicio de una actividad por fuera de los parámetros legalmente constituidos, por un individuo, familia o núcleo social para poder garantizar su mínimo vital.*

b) Informalidad con capacidad de acumulación: *Es una manifestación de trabajo informal que no necesariamente representa baja productividad. (Ley 1429 de 2010 Congreso de la República, 2010)*

Bajo esta aseveración, y por medio de la ya mencionada Ley 1429 de 2010, se configuró como uno de los mayores puntos de convergencias del plan nacional de desarrollo “*Prosperidad Para Todos*”, el cual se caracteriza primordialmente por emplear el concepto de competitividad como base de crecimiento y sostenibilidad económica en Colombia. Esta base centra sus objetivos en garantizar una economía estable capaz de brindar un esquema de oportunidades a los ciudadanos para que alcancen un mayor nivel de competitividad. “Si bien el crecimiento económico no es garantía para alcanzar los objetivos de progreso social, o de reducción de pobreza e inequidad, sí es un requisito fundamental para alcanzarlos” (Departamento Nacional de Planeación, 2011, pág. 63).

Es por eso, que el gobierno nacional ha situado como un paso fundamental en el desarrollo económico, la creación de un entorno de competitividad apto para fortalecer los sistemas financieros, los esquemas de negocios y las regulaciones económicas sencillas a través de la formalización de empresas y empleos; teniendo presente que la formalidad permite consolidar dicho objetivo, a través de la fuerza laboral estable y las micro, pequeñas y medianas empresas como una fuente altamente significativa de oportunidades laborales. Además hace un importante énfasis en que las juventudes profesionales, técnicas y tecnológicas deben ser un cimiento en el objetivo que persigue el gobierno en innovación y desarrollo tecnológico, permitiendo enfocar las oportunidades en este grupo social aumentando dicha competitividad. “Generar un entorno de competitividad para el desarrollo empresarial comienza por la formalización de los trabajadores y las empresas.” (Departamento Nacional de Planeación, 2011, pág. 64).

6.6 MECANISMOS DE FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO.

Como medio para materializar la intención de formalización laboral, el gobierno nacional radicó el 20 de Agosto de 2010 el proyecto de ley 57 de 2010 de la Cámara de Representantes, el mismo cursó su trámite y debates durante 5 meses hasta que fue aprobado el día 16 de Diciembre de 2010, y sancionado como ley el 29 de Diciembre del mismo año, siendo esta la ley 1429 de 2010 también conocida como ley de formalización y generación de empleo.

La composición de la tratada ley, se erige sobre 6 enfoques que persiguen la consecución del objetivo anteriormente planteado, siendo el primero de ellos el objeto de la ley plasmado en su artículo primero:

La presente ley tiene por objeto la formalización y la generación de empleo, con el fin de 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. (Ley 1429 de 2010 Congreso de la República, 2010).

Como se observa, la ley 1429 se orienta en términos generales a fomentar la formalización empresarial y del empleo a través de incentivos que funcionan como beneficios en compensación de la generación de empleo para las empresas, provocando así una causa-beneficio, transformando la generación de empleo y la formalización del mismo, en un sistema mucho más rentable y atractivo. Esta legislación, hace un importante énfasis en las pequeñas y micro empresas, estableciendo un campo de aplicabilidad para aquellas empresas que tengan menos de 50 empleados y un activo total igual o inferior a los 5.000 salarios mínimos mensuales vigentes.

En segundo lugar, uno de los esquemas jurídicos que la ley 1429 de 2010 incorpora en su contenido, se centra en la incentivación para la formalización de las empresas de hecho o nuevas empresas que puedan nacer a partir de la vigencia de la ley. Estos incentivos son de tres tipos y se crean a su vez para tres campos de aplicabilidad especiales; el primer incentivo, se centra en el ámbito económico y financiero, estableciendo que el gobierno nacional debe diseñar, promover y fijar los siguientes aspectos enunciados en su artículo 3, así:

a) Programas de crédito y microcrédito para empresas creadas por jóvenes menores de 28 años, b) Programas que permitan el desarrollo técnico y financiero en el sector, c) Programas para la formalización del empleo, d) Programas de fortalecimiento de las relaciones entre Universidades, Empresas y Estado, e) Programas para el mejoramiento

la ocupabilidad de los/las jóvenes, f) Reglamentación para que el Fondo Nacional de Garantías otorgue condiciones especiales de garantía a empresas creadas por menores de veintiocho años técnicos, tecnólogos o profesionales y g) Programas de formación y capacitación tendrán prioridad para los jóvenes discapacitados. (Ley 1429 de 2010 Congreso de la República, 2010).

El segundo incentivo de carácter tributario, establece que se montará progresivamente, en las pequeñas empresas, dentro de sus obligaciones tributarias como el impuesto de renta, y parafiscales, creando dos parámetros de aplicación, uno general y otro para las empresas creadas en Amazonas, Guainía y Vaupés; las segundas debido al bajo desarrollo empresarial gozarán de un término más amplio que las de carácter general para la aplicación de obligaciones tributarias. Dichas exenciones especiales al impuesto de renta y parafiscales, se realiza con el propósito de incentivar la formalización de empresas de hecho, permitiéndoles crear un esquema de mejor rentabilidad sin tener que incurrir a pagos que en etapas iniciales pueden crear dentro de una organización inestabilidad financiera, siendo así, un enorme beneficio para que una empresa alcance la estabilidad necesaria para garantizar un crecimiento económico. El tercer incentivo es de carácter burocrático, donde la ley establece una aplicación gradual para los costos que suponen la matrícula mercantil y la renovación permitiendo una exención gradual a las pequeñas empresas de dicha obligación para constituir las formalidades de ley.

De la misma forma que operan los incentivos para la formalización empresarial, la ley incorpora otras reglas especiales que buscan incentivar a los empleadores de cualquier empresa para generar empleo, permitiendo que tomen los aportes al Sena, ICBF, cajas de compensación familiar, el aporte en salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga y el aporte al Fondo de Garantía de Pensión como descuento tributario, y por tanto, crea situaciones y condiciones para realizar dicho descuento de la siguiente manera: para aquellos empleadores que contraten a

nuevos empleados, y que al momento del inicio del contrato de trabajo sean menores de 28 años, se les aplicará el correspondiente descuento, sin embargo no podrá exceder de 2 años por empleado ni se aplicará cuando se contraten para reemplazar personal contratado con anterioridad. También para aquellos empleadores que contraten a nuevos empleados en situación de desplazamiento, en proceso de reintegración o en condición de discapacidad siempre que estén certificados por la autoridad tendrán derecho al respectivo descuento, sin embargo no podrá exceder de 3 años por empleado ni se aplicará cuando se contraten para reemplazar personal contratado con anterioridad.

Para aquellos empleadores que contraten laboralmente a mujeres que en ese momento sean mayores de cuarenta años y que durante el último año hayan estado sin trabajo se les aplicará el descuento; en ningún caso podrá exceder de 3 años por empleada ni se aplicará cuando se contraten para reemplazar personal contratado con anterioridad. Para los empleadores que contraten nuevos empleados y que estos devenguen menos de 1.5 salarios mínimos mensuales legales vigentes, se les aplicará el descuento, siempre y cuando se cumpla la regla de ser nuevos empleados es decir que aparezcan por primera vez en la base de datos de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes PILA. En ningún caso podrá exceder de 2 años por empleado ni se aplicará cuando se contraten para reemplazar personal contratado con anterioridad.

En cualquiera de los casos listados, el descuento sólo será aplicable bajo los siguientes parámetros: que haya un incremento en el valor de nómina respecto a la declarada el año anterior; que no sean producto de una fusión de empresas; que los aportes sean debida y oportunamente pagados; que no sea una cooperativa de trabajo asociado; que no exceda el 75% de la renta presuntiva. Estos descuentos no se pueden acumular entre sí.

En el momento de la promulgación de la ley, también se estableció un ámbito de aplicación de retención en la fuente para independientes, según el cual, aquellos que tengan un solo contrato de prestación de servicios y no exceda a los 300 UVT, se les aplicará la misma tasa de retención contenida en el artículo 383 del Estatuto Tributario; sin embargo es importante resaltar que el mencionado artículo fue modificado por la **Ley 1607 de 2012** y por tanto la tarifa correspondiente a retenciones en la fuente. Igualmente se establece que los apoyos económicos no son constitutivos de renta ni de ganancia ocasional a partir del año gravable 2010.

Aunado a lo anterior, otro de los mencionados enfoques pretende simplificar los trámites laborales que pueden tener una consecuencia adversa a la hora de realizar la formalización; para ello se estableció en el artículo 17 de la ley 1429 de 2010 una modificación sustancial al artículo 119 del Código Sustantivo del Trabajo, el cambio consistió en eliminar el trámite de objeciones al reglamento del trabajo, permitiendo realizar la objeción por parte de los empleados directamente tras haberse publicado el reglamento en cartelera dentro de una empresa; y que a diferencia del texto anterior, no requiere acudir a la administración para realizar dichas objeciones, esto sólo se hará necesario cuando no se hayan aceptado las objeciones y se deba realizar una investigación por parte del inspector del trabajo.

En artículo 18 de la ley de la formalización del empleo, también realiza una modificación al artículo 149 del Código Sustantivo del Trabajo, añadiendo un numeral a su contenido en donde el empleador es responsable de realizar los descuentos correspondientes oportunamente, en donde el incumplimiento de esa obligación lo vuelve responsable ante los perjuicios que le cause al empleador. El artículo 19 elimina la capacidad discrecional de las partes contractuales en la relación laboral, para realizar los préstamos y deducciones a que haya lugar durante el término del contrato, facultando a los inspectores de trabajo, autorizar a solicitud de las partes dichas

deducciones y préstamos sin que afecten los mínimos de ley, la intención es proteger al trabajador frente a un eventual abuso por parte del empleador.

El artículo 20 de la ley ibídem hace una modificación al numeral 1 del artículo 189 del C.S.T, eliminando el trámite para recibir las vacaciones a las que tenía derecho en dinero a través de autorización del Ministerio del Trabajo, permitiéndole realizarlo directamente a través de comunicación escrita por parte del trabajador y recibir hasta la mitad de las vacaciones en dinero. El artículo 21 modifica el numeral 3 del artículo 256 del código sustantivo del trabajo, cambiando la potestad de aprobación de créditos por parte del inspector de trabajo o alcalde municipal a través de cesantías o por parte de los empleadores, a pasarlo directamente al empleador o al fondo de cesantías según sea el caso. Por último el artículo 23 modifica el artículo 3 y 4 de la ley 43 de 1984, transfiriendo facultades del ministerio de protección social a las alcaldías del domicilio principal de la asociación de pensionados.

La ley 1429 de 2010, incluye en su contenido una importante serie de trámites comerciales, con el propósito de mantener las estructuras empresariales dentro de un esquema que garantice el cumplimiento de obligaciones y derechos, las cuales se ubican en su Título IV; establece una nueva causal de disolución de sociedades comerciales, reglamenta el proceso de liquidación de sociedades que carezcan de pasivos externos, implanta la facultad para hacer depósito de acreencias no reclamadas, instaura el proceso para la adjudicación adicional en el evento de liquidaciones voluntarias, implementa la facultad de la Superintendencia de Sociedades para realizar acciones contra socios y liquidadores en la liquidación voluntaria, permite el procedimiento de reactivación de sociedades y sucursales en liquidación.

Adicionalmente, se halla la simplificación de otros trámites que no se derivan del aspecto comercial, pero que inciden directamente en la formalización y creación de empresa, entre los que se encuentra una reglamentación para la progresividad en el cobro de tasas por servicios requeridos, para el desarrollo formal de las actividades empresariales para las pequeñas empresas, el mantenimiento de cupo y servicio a los beneficiarios del SISBEN vinculados laboralmente, se modifican las sanciones de carácter administrativo establecidos en el artículo 73 la Ley 300 de 1996, respecto a los prestadores de servicios turístico, se limitan y se crean prohibiciones y sanciones a quienes accedan a los beneficios de esta ley.

Así pues, resulta de gran importancia que existan sistemas de información, que permitan depurar todos los datos concernientes al entorno de aplicabilidad de las normas y las políticas públicas; de este modo la ley 1429 de 2010 en su artículo 52 trae consigo la implementación y creación del sistema nacional de información de demanda laboral, **SINDEL**, que:

(...) consolidará y procesará la información relativa a la demanda laboral, incluyendo al menos información de los flujos y cantidades de mano de obra demanda, las características específicas de las ocupaciones demandadas en relación a los sectores económicos, los niveles de ocupaciones y las competencias laborales demandadas(...)
(Ley 1429 de 2010 Congreso de la República, 2010).

Dicho sistema es operado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y su comisión asesora, conformada por el ministro de la Protección Social como presidente, por el director del DANE como secretario técnico de la comisión, el director del SENA, el ministro de Educación, el ministro de Hacienda y Crédito Público, El ministro de Comercio, Industria y

Turismo, el Director del DNP, el presidente del Consejo Privado de Competitividad y un delegado de las instituciones de Educación Superior.

6.6.1 ANÁLISIS DE LA LEY 1429 DE 2010

Con base en lo anterior, es posible inferir y dar cuenta que la ley de formalización y generación de empleo, incluyen en su contenido unos importantes beneficios para estimular tanto la formalización empresarial como la generación de empleo, con especialidad en los jóvenes menores de 28 años, y los sectores más vulnerables y desprotegidos en la sociedad, y partiendo de un ámbito empresarial, las exclusiones tributarias y los incentivos económicos permiten, sin lugar a duda, un desarrollo de estabilidad apto y conveniente para el desarrollo económico. Sin embargo, en términos más objetivos, el gobierno supone que existe un índice adecuado de desarrollo educativo que no existe realmente, por lo que los efectos no son del todo positivos.

A finales de 2011, el Observatorio Laboral de la Universidad Externado de Colombia a través de un estudio correspondiente a la ley en mención afirmó:

La primera impresión que se deriva de la Ley 1429 es la de ser una herramienta bien intencionada, pero que carece de la necesaria integralidad y que resulta insuficiente para enfrentar con eficacia la compleja problemática de la informalidad del país (Universidad Externado de Colombia, 2011, pág. 22).

Entonces al estudiar dicha problemática sobre la informalidad, resulta evidente que ha habido un descuido en las políticas de educación y de inclusión de quienes se ven más afectados por este fenómeno.

Así pues, según un estudio realizado por el mismo observatorio concerniente a la evolución de las tasas de desempleo, realizadas entre quienes tienen un nivel de educación profesional, tecnológico y técnico respecto a quienes no lo tienen, usando información recopilada por el DANE, se obtuvo la siguiente información: la tasa de ocupación para el 2012 de la **mano de obra calificada** se ubicó en el **80,4%**, mientras que la **no calificada** posee una tasa de ocupabilidad del **52,4%**; generando una tasa de desempleo, para la mano de obra calificada del **9,7%** y para los no calificados del **11,4%**²⁴. Se puede inferir de la anterior información, que si bien existe un efecto positivo en la tasa de desempleo para las personas con nivel de educación profesional, técnico o tecnológico, las políticas adoptadas no generan un cambio potencial respecto a la tasa de desempleo de la mano de obra no calificada; entonces, descuida, grosso modo, esta población que, como se ha estudiado, conforma gran parte del índice de informalidad en Colombia.

Por último es importante resaltar, que el mismo observatorio laboral de la Universidad Externado de Colombia, ha concluido:

(...) el bajo número de empresas que solicitaron las rebajas ofrecidas por la Ley 1429 en las cotizaciones de sus obligaciones parafiscales se refleja en un reducido número de nuevos puestos de trabajo: apenas 11.599 a finales de agosto de 2011. El Gobierno había estimado la formalización de 350.000 empleos en cuatro años (...) (Universidad Externado de Colombia, 2011, pág. 29).

²⁴ Anexo 5. Fuente: Observatorio del mercado de trabajo y la seguridad social, boletín 13, 2011, pg. 12. donde calificada es mano de obra con nivel educativo profesional, técnico o tecnológico.

6.7 LAS GARANTÍAS ECONÓMICAS DEL SISTEMA

Pese a la política de formalización laboral y empresarial que el gobierno propuso como fórmula para dinamizar el mercado del trabajo, y mitigar el impacto del fenómeno de la informalidad, amplia en comparación con gobiernos anteriores, esta política, sería insuficiente, si no se formula en el mismo sentido y de manera concomitante, una serie de mecanismos específicamente dirigidos a consolidar un sistema de seguridad social, vinculante y financieramente sostenible.

Bajo este entendido, se establecería en el plan “prosperidad para todos”, un capítulo denominado Sistema General de Pensiones y Beneficios Económicos Periódicos, el cual no tiene otro fin distinto al de tratar de garantizar una prestación económica periódica a las personas que han superado su edad productiva y que en virtud del nivel de ingresos que obtuvieron durante la misma no pudieron acumular los requisitos de ley para un pago de este tipo.

Es necesario garantizar la disponibilidad de mecanismos de protección a la población en edad adulta mayor vulnerable y la población económicamente activa reconociendo la heterogeneidad de la población ocupada en Colombia, y su capacidad de ahorro al sistema (e.g. BEP, cotización por días). Estas acciones van en paralelo con el proceso de formalización de la economía y de sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones, para lo que es necesario ajustar el diseño normativo del Sistema (traslado entre regímenes) y optimizar el recaudo de los recursos (Departamento Nacional de Planeación, 2011, pág. 135).

Así, de conformidad con las cifras y diferentes tasas de vinculación al sistema, en especial de los trabajadores informales, el bajo nivel de cotización, siempre ha representado dos vicisitudes para el régimen pensional, en primer lugar, se evidencia un desvío del objeto bajo el cual se concibió un régimen pensional, desde su más primigenia forma, pues a quienes está dirigido, no se encuentran totalmente cubiertos por sus garantías, y en segundo orden, este supone un problema para quienes efectivamente se han vinculado al régimen de pensiones y es el continuo déficit en el presupuesto que sostiene y solventa al sistema en pleno; estos efectos con uno causa del otro y en ese sentido, no pueden ser vistos por el gobierno como problemas independientes, sino como una unidad. Lo anterior, cobra mayor injerencia, si se considera el modo en que está concebido el sistema pensional Colombiano.

El sistema de pensiones puede entenderse como una gran estructura que puede dividirse en tres grandes áreas, las cuales se entrelazan y otorgan diversas prestaciones a los afiliados y jubilados dependiendo de sí se acogen al RMP o al RAIS. La primera de ellas corresponde a la etapa de acumulación o etapa activa, la segunda es la etapa de desacumulación, o etapa pasiva, y por último, se encuentra el componente de solidaridad del sistema. (Llanes & Alonso, 2010, pág. 206).

Bajo la anterior premisa, en el plan de gobierno, se propusieron tres mecanismos directamente enfocados a garantizar las prestaciones y la disponibilidad de recursos del sistema, las cuales, y por expresa manifestación de la propuesta de política, debe manejarse de modo paralelo pero coordinado. Estos son, en primer lugar se formularon políticas generales para garantizar el pago, la solvencia y garantía de cobertura del sistema; en segundo lugar, se formuló una propuesta para el manejo de los recursos existentes en los fondos de Solidaridad Pensional; y finalmente el gobierno nacional, prestó especial atención a los llamados Beneficios Económicos Periódicos autorizados por el Régimen de Protección al consumidor financiero.

En ese sentido, el gobierno nacional reconoció la problemática y baja cobertura real del sistema de seguridad social en pensiones, además de reconocer la notable disparidad del mercado laboral colombiano, en el cual no solo la informalidad es el factor preponderante sino que esta informalidad es tan diversa que se extiende a todas las ramas productivas de la población. “Es necesario garantizar la disponibilidad de mecanismos de protección a la población en edad adulta mayor vulnerable y la población económicamente activa reconociendo la heterogeneidad de la población ocupada en Colombia, y su capacidad de ahorro al sistema” (Departamento Nacional de Planeación, 2011, pág. 135).

En un segundo aspecto, se refiere a los manejos de los dineros percibidos en virtud del aporte solidario de las personas que reciben una mesada pensional alta, la cual como propuesta, busca que los dineros recaudados sean administrados en fondos de naturaleza fiduciaria. Esto último, con el objetivo de que dichos dineros, generarán una mayor renta y en ese mismo sentido, se mitigara en algún grado el déficit y la carga fiscal que representan el llamado pasivo pensional.

Adicionalmente, se busca que los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional sean administrados en fiducia por las sociedades fiduciarias de naturaleza pública o privada, con el fin de favorecer la libertad económica y darle una mayor eficiencia a la administración de estos recursos. (Departamento Nacional de Planeación, 2011, pág. 136)

Finalmente, el gobierno propuso una fórmula encaminada a garantizar un ingreso mínimo para la población que haya cesado en sus actividades laborales y que por ende no se encuentran en capacidad de generar recursos por sí mismos, como herramienta para el cumplimiento de esta

meta, son los llamados Beneficios Económicos Periódicos, este, es un sistema administrado por Colpensiones y con cargo al fondo de solidaridad pensional, con el objetivo de permitirle a las personas realizar aportes de manera libre y únicamente determinada por su capacidad de pago, para poder aspirar a un monto mensual de ayuda financiera, aún inferior al salario mínimo.

Aunado a lo anterior, este sistema de beneficios, se materializó normativamente en el régimen de protección al consumidor financiero, ley 1328 de 2009 en su artículo 87, el cual reglamenta los pormenores y requisitos de acceso a este, en ese sentido, y respetando la intención del plan, también se establece la procedencia de los recursos para solventar lo, además de definir su naturaleza, la cual se aleja de ser pensional y se perfila como parte de un servicio social complementario.

Adicional a ello, la es la cartera destinada al Ministerio del Trabajo, la encargada de vigilar por parte del gobierno, el manejo de este sistema, sin perjuicio de las facultades atribuidas como administrador a Colpensiones. En el mismo orden de ideas, los Beneficios Económicos Periódicos, al no ser una prestación de naturaleza pensional, no se puede hablar de un incentivo para la vinculación al sistema, sino que más bien se establece como una mera garantía de un mínimo vital para personas de escasos recursos, como lo son en su mayoría los trabajadores informales, especialmente en la modalidad de subsistencia, quienes en igual modo se verán en una situación de vulnerabilidad y desventaja en comparación de las personas que sí cuenten con una garantía económica de naturaleza pensional.

Pese a la afirmación anterior, es insistente el Ministerio del trabajo, al sostener como máxima de la garantía pecuniaria este sistema de beneficios económicos, el cual empra en que este es un

medio para incluir, en especial a la población informal a las garantías para la vejez, la invalidez y la muerte. En ese sentido, el ministerio, establece:

- *Es un mecanismo individual, independiente, autónomo y voluntario de protección para la vejez.*
- *Estimula el interés de los colombianos de escasos recursos por tener algún tipo de protección en la vejez con la ayuda del Gobierno.*
- *Ofrece flexibilidad en la cantidad y la periodicidad a la hora de guardar los recursos y la participación es voluntaria.*
- *Permite la inserción en el sistema financiero formal a los trabajadores informales.* (Ministerio del Trabajo, 2013)

Afirmación del ejecutivo, que no es más que un sofisma de distracción, el cual aleja de la realidad la naturaleza de las prestaciones y las hace distar de una verdadera pensión, sometiendo el sistema de beneficios económicos a fenómenos tales como prescripción del derecho, pérdida de los aportes y pagos por debajo del mínimo. Así mismo este sistema por no ser pensional como se ha dicho, no puede tomarse como una política real de inclusión al sistema de pensiones, sino que por el contrario por su naturaleza este mecanismo tiene la virtud de alejar a los posibles cotizantes de un sistema real de seguridad social.

6.8 LA REFORMA TRIBUTARIA DE 2012

Otra de las grandes apuestas del gobierno nacional en cabeza de Juan Manuel Santos, fue reformar el sistema tributario con dos propósitos: 1) Estimular la formalización laboral generando más empleo y 2) Buscar una equidad en el momento de distribución de ingresos.

Respecto a esto, el Ministerio de Hacienda en su exposición de motivos afirma que “(...) la presente reforma busca dar un paso en un proceso, que debería ser continuo, para lograr un sistema tributario progresivo y que propenda por la formalidad laboral” (Cárdenas Santa María, 2012, pág. 4), y en ese sentido podemos dar cuenta, que existe una importante correlación entre los propósitos del plan nacional de desarrollo de este periodo y la iniciativa.

Previo a comprender los alcances y consecuencias de la reforma tributaria y poder analizar su eficacia, es importante resaltar que, antes de la presente iniciativa existía un régimen tributario regresivo en nuestro país, lo que quiere decir que existía una carga tributaria generalizada para los trabajadores que sin tener en cuenta la diferencia de ingresos los gravaba a través de una regla general afectando principalmente a quienes percibían un menor ingreso. De igual forma, la carga tributaria de parafiscales y sobre la renta en las empresas era significativamente mayor, efecto que puede incidir negativa y directamente en la generación y formalización de empleo.

Ahora bien, resulta imprescindible comprender que la base de un mercado laboral óptimo es la competitividad, por lo que es necesario observar la oferta y la demanda como sus factores de mayor influencia. Entonces, las cargas tributarias tienden a disminuir circunstancialmente el ingreso del consumidor incidiendo directamente en la demanda de mercado, y por tanto, en la competitividad y el mercado laboral. Es por eso que, la mayor proeza de la reforma tributaria es generar un esquema de reducción de gravámenes en un sentido general entre nómina y empresa, con el fin de estimular la formalización y generación de empleo, trasladando las cargas tributarias a quienes mayores ingresos perciben.

Con tal propósito, el gobierno nacional ha estimado que “la reducción de 13,5 pp en los costos no salariales podría generar entre 400 mil y 1 millón de nuevos puestos de trabajo formales” (Cárdenas Santa María, 2012, pág. 68), y permitiría aumentar el consumo de quienes menos ingresos perciben fomentando así el sistema económico nacional. Sin embargo, debe considerarse que si bien es un mecanismo que puede afectar realmente la estadística de formalidad laboral, carece de un método prolijo que realmente estimule la generación de empleo y la formalización.

Lo anterior con base en que, si bien el sistema pretende reducir circunstancialmente los gravámenes de un sector de la sociedad con el propósito de incentivar la demanda y crear un entorno de competitividad, y a su vez reduce las cargas tributarias del sector empresarial para fomentar el empleo, la renta para estos que es proporcionalmente mayor, y que en teoría debería dirigirse a la creación de nuevos empleos, no contiene pautas o condiciones en las cuales las empresas deberían ceñirse a tal propósito, es así entonces que la teleología de la norma podría extraviarse y en vez de generar mayor empleo, crear mayor riqueza entre quienes tienen una estabilidad laboral actualmente.

Una gran novedad de la reforma tributaria, fue un nuevo mecanismo “como el aporte con el que contribuyen las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, en beneficio de los trabajadores, la generación de empleo, y la inversión social” (LEY 1602 del 2012, Congreso de la República, art 20), denominado CREE. Este tributo que pretende gravar la renta de las empresas principalmente, tiene dos características esenciales: primero, que es un impuesto equitativo pues grava directamente la renta de los contribuyentes, permitiendo que quienes más renta generan, aporten más; y segundo, está dirigido esencialmente a cubrir cargas patronales, como aportes a parafiscales y aportes a salud, liberando de esta carga a personas naturales que emplean más de

dos empleados y a personas jurídicas que cumplen con ese mismo requisito, reduciendo el costo laboral de una forma importante. Como dato de interés, el CREE o Impuesto sobre la Renta para la Equidad, entró en vigencia el 1 de Enero de 2013, por lo que su contribución e impacto no ha sido objeto de evaluación; esto se debe a que la declaración del 2013 no se realiza sino hasta el presente año, 2014, y que con el fin de no impactar directamente a los contribuyentes, sus pagos fueron diferidos mensualmente hasta enero de 2015.

6.9 CONCLUSIONES.

Pese a la política de formalización activa, impulsada por el presidente Santos, la temeraria reforma tributaria y los mecanismos de ayuda económica para la vejez, la problemática original en materia de formulación de políticas dirigidas para la informalidad persiste, esto es el desconocimiento y negación reconocer que la informalidad en Colombia, no es una problemática derivada del mercado laboral, sino que por el contrario la informalidad es el mercado laboral, afirmación que se sustenta en la relatoría estadística efectuada a lo largo del documento; ello debe inducir al gobierno, no a formalizar, sino a generar garantías en el status de informalidad que ostenta más del 50% de la población económicamente activa.

Entender la informalidad como un fenómeno estructurador del sistema laboral, llevaría a crear garantías mediáticas para permitir el desempeño informal con el máximo de garantías posible, que propende, no sólo por brindar estabilidad laboral y derechos laborales, sino que le permita a los informales las condiciones para que puedan vincularse a un sistema de pensiones sostenible y que en virtud de ello, no cargue ninguna partida del erario público con más obligaciones maximizando la carga fiscal que genera el pasivo pensional.

De igual forma resulta importante entender, que en ausencia de una política integrada, que no solo se enfoque en recursos dirigidos a la formalización de empleo, sino también a la pedagogía y educación sobre esos recursos, para que la finalidad no solo sea perseguida por el gobierno sino también por la misma población, los esfuerzos pueden perderse e incluso provocar consecuencias adversas con respecto a lo que de verdad se persigue.

Sin embargo, no existen razones que permitan desconocer que las iniciativas pueden, en un contexto adecuado generar los resultados deseados, y así entonces, mejorar el nivel de vida de población, la protección social de quienes se encuentran actualmente desprotegidos y la competitividad de la nación, que en términos generales, se ve afectada por la misma informalidad laboral. Los resultados de las iniciativas dependerán entonces en cómo se integren dichos elementos de forma óptima con respecto al marco contextual actual que podremos evidenciar en los próximos años.

7. CONCLUSIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.

Con base y sumando a las conclusiones de cada periodo de gobierno descrito anteriormente, en términos generales, las políticas públicas descritas y desarrolladas en los periodos de gobierno objeto de estudio, se puede afirmar con un cierto grado de seguridad, que estas no generan un impacto diferencial significativo en la problemática de la informalidad laboral; esto podría obedecer, según lo observado en el desarrollo de esta investigación y teniendo en cuenta factores comunes entre las políticas, a cuatro causas que se dividirán en cuatro categorías. El primer grupo, se relaciona directamente con el contexto económico nacional, el segundo grupo con el contexto tributario y de hacienda pública nacional, el tercer grupo con el contexto social nacional, y por último, el cuarto grupo con el contexto constitucional, desarrollados de la siguiente forma.

7.1 CONTEXTO ECONÓMICO.

Uno de los elementos en común, evidenciado dentro de las políticas públicas estudiadas, ha sido el fomento económico, en particular de las empresas, en pro de garantizar la formalidad de los trabajadores y la afiliación de los mismos en el sistema de seguridad social.

En ese sentido, ha existido una preocupación respecto a la solidez económica de quienes, en principio, depende garantizar la formalidad de este segmento de la sociedad. Sin lugar a duda, la formalidad y en específico la vinculación al sistema de seguridad social es un costo directo que deben asumir en mayor parte los empleadores, sin siquiera tener presente que también lo deben asumir los empleados, por lo que desde la perspectiva económica, y en particular desde el punto empresarial, es un elemento que debe tenerse como variable dentro de la fórmula del fin esencialmente comercial que se persigue en estas unidades de producción.

Teniendo en cuenta lo anterior, las políticas públicas estudiadas han buscado mitigar ese impacto dentro de la fórmula empresarial principalmente en costos, reduciendo tributos, especialmente en materia de renta y parafiscales, para quienes contraten, formalicen y vinculen al sistema de seguridad social a sus empleados, fomentando así, de forma directa la formalidad. No obstante, la medida no parece ser suficiente pues no existen otras garantías que se relacionen con las actividades económicas de las empresas, en particular cuando uno de los principales propósitos de estos gobiernos se ha enfocado en fortalecer políticas de comercio exterior sin tener en cuenta el impacto negativo a los nacionales que ejercen el comercio y desarrollan productos o servicios. Un ejemplo de lo anterior, es la falta de políticas enfocadas a la innovación y al desarrollo de propiedad industrial.

Por eso, ha sido común una evidente presunción, en términos económicos, que la disminución de costos tributarios puede impulsar el aumento de aportes, contratación y formalidad, y se ha dejado de lado el hecho de que los ingresos de estas unidades económicas son variables y pueden tender a disminuir cuando no se ha fortalecido esa capacidad económica en materia de competitividad, innovación y producción, por lo que esta clase de políticas depende en gran parte del éxito de su actividad social. Así entonces, sería válido afirmar que esta clase de políticas no tienen forma de garantizar el cumplimiento de su propósito, pues están supeditadas al correcto desarrollo económico de las personas y las empresas.

Lo anterior, también encontraría su sustento en la normativa laboral colombiana, pues pese a los beneficios tributarios que se puedan llegar a conceder, estos no superan el costo laboral de tener un empleado formal, de ahí que en la realidad, no resulte económicamente atractivo especialmente para una MIPYME, lo que en realidad, encuentra una gran contradicción, pues gran parte de las políticas que se evidenciaron tendían a fomentar la generación y consolidación de las pequeñas empresas.

Es en esos términos se evidencia un yerro en materia de planeación y ejecución de planes y políticas, que ha resultado en una ineficiente e ineficaz mecanismo de formalización de los trabajadores ocupados informalmente; manteniendo los índices de ocupación no declarada constante.

7.2 CONTEXTO TRIBUTARIO Y DE HACIENDA PÚBLICA.

Conforme a lo anterior, queda en evidencia que ha existido, hasta el 2012, un sólo enfoque tributario dedicado a mitigar el efecto de la informalidad, sin embargo, dentro de ese contexto,

las diferentes políticas públicas objeto de estudio se han limitado únicamente a ese fin dejando al lado otros posibles beneficios que puedan garantizar mayor formalidad entre la población.

Antes de la reforma tributaria de 2012, realizada a través de la ley 1607 de 2012, y a pesar de que se presentaron diversas políticas similares, no existía un enfoque dirigido a la equidad tributaria permitiendo así garantizar un crecimiento económico más estable sin generar déficit dentro de la hacienda pública. Esto debe entenderse en que, en términos patrimoniales los particulares, en etapas tempranas de desarrollo de su actividad económica, incurren en diversos costos tributarios que afectan directamente su desarrollo económico, cuestión que debe suceder entre más se perciba económicamente o más grande sea su patrimonio.

Lo mismo sucede con las empresas, pues no todas las empresas se pueden encontrar en el mismo índice patrimonial o de ingresos, por lo que distribuir, con esa base, las cargas puede garantizar un mejor desarrollo económico de las mismas, especialmente cuando esas cargas buscan mitigar el costo de la formalización laboral y vinculación a la seguridad social, como sucede con el Impuesto para la Equidad (CREE) implementado por esta reforma. No obstante, la implementación es tan reciente (2013) que no existen datos o por lo menos suficientemente concluyentes que permitan determinar la eficacia de la misma. Lo que sí se puede afirmar es que este enfoque desde la perspectiva tributaria, es novedoso y puede traer buenos efectos, especialmente cuando los aportes van destinados a eliminar las cargas en materia de salud y parafiscales sin afectar el erario público y garantizar la formalización.

7.3 CONTEXTO SOCIAL.

En términos de contexto social, podemos dejar en evidencia que dos de las principales falencias en las políticas públicas estudiadas, han sido respecto a los tipos de informalidad y a la educación.

Respecto a los tipos de informalidad, vale la pena señalar que en la formulación de políticas efectuadas durante el periodo de estudio, nunca se tuvo en consideración que existe informalidad con capacidad de acumulación; en donde el ocupado no declarado es capaz de producir grandes sumas de dinero, suficientes para garantizar un mínimo vital y digno, y por otro lado, se presenta la informalidad de subsistencia, en donde el trabajador no logra producir lo suficiente en materia económica como para solventar los gastos básicos que tienden a garantizar un mínimo vital.

La desatención por parte del formulador de políticas respecto a la existencia de esta distinción coadyuva en la ineficiente respuesta del ejecutivo a la problemática estudiada, pues los informales con capacidad de acumulación y los informales por subsistencia encuentran dificultades totalmente diferentes uno del otro; además que las causas de la misma son diferentes, pues en una se puede presentar altos niveles educativos, mientras que la otra se encuentra en un nivel de escolaridad muy bajo; hecho que aunado a los descritos, impide generar una respuesta efectiva a la problemática de la ocupación no declarada.

En lo concerniente a la educación, debe hacerse claridad en este punto, de que se liga directamente con la condición cultural de la población informal; esto bajo el entendido de que las soluciones de esta condición, dependen en gran parte de las decisiones que esta sección demográfica tome. Así las cosas, las políticas públicas objeto de estudio demuestran que hubo

una constante omisión respecto de cómo esta población percibe la función del sistema de seguridad social, y en especial, en materia de pensiones, por lo que podríamos afirmar que en algunos casos, más allá de la frontera de la de posibilidades económicas, esta población no ve necesario o esencial, la formalización y afiliación. Esta falencia, a pesar de que es conexas a todas las demás políticas enfocadas a solucionar la problemática, podría ocasionar que estas no cumplan su objetivo esencial, por lo que parece ser un punto de inflexión bastante importante para mitigar la problemática.

Vale la pena aclarar que en materia de educación, el esfuerzo del gobierno se materializó en el esfuerzo de capacitar a las personas en instituciones como el SENA, en donde se busca ubicar al desocupado, en un puesto formal del trabajo, desarrollando figuras como el contrato de aprendizaje, evitando educar respecto de la importancia de la protección que brinda la seguridad social.

7.4 CONTEXTO CONSTITUCIONAL.

Una de las más importantes conclusiones que podemos encontrar, tras examinar, estudiar y describir las políticas públicas objeto de estudio, es que no existe una política pública constitucional, por lo que es común observar un constante cambio de políticas entre gobiernos evitando que se desarrollen a tal punto que puedan generar efectos positivos, entiéndase, a largo plazo. La anterior premisa obedece a que, si bien la carta política de Colombia establece una serie de lineamientos y principios que deben seguirse y obedecerse para garantizar el máximo bienestar de los colombianos, estos principios se ajustan perfectamente a todas las políticas estudiadas, no obstante, no existe un lineamiento transversal, de carácter constitucional, entre esos principios, que permita que los gobiernos mantengan una línea entre sus políticas para así

permitir efectos positivos a largo plazo, y no usar modelos económicos, sociales y políticos diseñados para largo plazo, en cortos y medianos plazos.

8. CONCLUSION PERSONAL

Las políticas públicas que se han descrito a lo largo de la investigación, han llegado a ser propuestas de forma razonable en el momento de ser propuestas y posteriormente aprobadas. No obstante, se encuentra un común denominador durante el periodo estudiado, y es que no se han tenido realmente en cuenta los múltiples elementos de las circunstancias sociales, políticas, culturales e históricas para definir el rumbo de dichas políticas, y por supuesto, su eventual eficacia.

En ese sentido, resulta valioso denotar que las soluciones que se plasman en concreto para una problemática social, y en específico, en nuestro caso de estudio, no se pueden analizar desde un marco únicamente normativo, sino que debe existir un enfoque sociológico que permita entender la problemática de forma multidimensional. Más allá de medir, con indicadores y estadísticas, el impacto y eficacia de una política pública, resulta necesario proponer soluciones enfocadas en un contexto social en el que no solo inciden dichas soluciones, sino también las circunstancias que se viven día a día, como por ejemplo en materia de economía nacional.

Así entonces, el aspecto más notable de los resultados evidenciados durante el desarrollo de esta investigación es ver cómo las mencionadas realidades sociales y las costumbres, apoyadas por factores de necesidad económica, superan la obligatoriedad de la norma formalmente emitida, hecho que sin lugar a dudas ha sido uno de los puntos críticos que el formulador de políticas públicas no ha podido contrarrestar de manera efectiva, por ello, mientras la norma rígida no se

ajuste de un modo más realista a las condiciones reales de quienes pretenden regular, se va a ver comprometido el nivel de efectividad de las mismas.

De igual manera, se evidencia como la existencia de diversas políticas de gobierno, no supera la ausencia de una política de estado constante y efectiva, que supere los cambios de mandatarios, partidos e ideologías; esta falta de articulación legislativa, provoca que cada nuevo mandatario electo deba asumir el problema de la informalidad, desde su propia perspectiva y opinión, y esto implica iniciar el abordaje de las vicisitudes de la informalidad cada cuatro años.

No obstante lo anterior, en materia de mercado laboral informal y políticas siempre existirá, la renuencia de la población a someterse a regulación y aun más a vincularse a sistemas como lo es el de la seguridad social, mientras este implique algún tipo de costo que estos deban asumir, así con la subsistencia de esta condición, la evasión será siempre una constante que impedirá hacer frente al fenómeno de la informalidad, al respecto y como se ha manifestado en el desarrollo del texto, la respuesta necesariamente debe consistir en la concienciar a la población respecto de la importancia que tiene la seguridad social para sus vidas, y procurar mejorar aspectos culturales, como la cultura del ahorro, que inciden directamente en problemáticas como esta; con este enfoque tan importante, el modo, la población y demás aspectos de este método será objeto de otra investigación.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, O. Ayala, U. (2001). Reformas Pensionales y costos fiscales en Colombia. (Única edición). Santiago de Chile. Chile: Naciones Unidas CEPAL.
- Afanador Núñez, F. Álvarez Pereira, C. Arenas Monsalve, G. Blanco Rivera, O. Bolívar Gutiérrez, S. Bustos Arenas, N. Cerón Coral, J. Charria Segura, J. Dacosta Herrera, A. Dueñas Quevedo, C. García Flechas, A. Godoy fajardo, C. Herrera Vergara, J. Jaramillo Vallejo, H. López Guerra, G. López Moreno, J. Molina Monsalve, C. Muñoz Segura, A. Orjuela Góngora, C. Orjuela Vega, J. Pizarro Jaramillo, E. Valdés Sánchez, G. Valdivieso Rueda, D. Vargas Osorno, R. Velasco Velasco, J. (2008) Trayectoria y Retos del Derecho del trabajo y la Seguridad Social en Colombia (Primer edición). Bogotá Colombia: LEGIS S.A.
- Amad, Y. (10 de Febrero de 2012). Todas Las Pensiones Tendrán el Mismo Subsidio. El Tiempo, págs. 2-4.
- Angarita, C. Cardona, G. Rengifo, F. Vengoechea, C. Fonseca, C. Forero, C. Garay, C. Londoño, M. Ospina, P. Posada, E. Rosas, G. Sarmiento, E. Sarmiento, L. Villate, A. (1997) El salto social: La sociedad pide cuentas, (Primera Edición). Bogotá D.C. Colombia: Consejo Nacional de Planeación.
- Arenas Monsalve, G. (2006) El derecho colombiano de la seguridad social, (Primera Edición). Bogotá D.C. Colombia: Editorial Legis.

- Bernal, R., Camacho, A., Flórez, C. E., Gaviria, A., Jaramillo, C., Nupia, O., . . . Urrutia, M. (2009). Desarrollo Económico: retos y políticas públicas. Bogota, D.C.: Universidad de los Andes.
- Cañón Sarmiento, C, Rodríguez Mejía, C & Romero Pérez, J. (2009) Derribando los obstáculos al derecho laboral (segunda edición). Bogotá Colombia: ediciones EQUIPO JURÍDICO.
- Cárdenas Santa María, M. (04 de Octubre de 2012). Exposición de Motivos al Proyecto de Ley “Por Medio de la Cual se Expiden Normas en Materia Tributaria y se Dictan Otras Disposiciones. Bogotá, D.C., Colombia.
- Cárdenas Santa María, M. (10 de Mayo de 2012). Exposición de Motivos Reforma Tributaria. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, .
<http://www.ilo.org/ilolex/spanish/iloconst.htm>
- Cortés Hernández, O. (2007) Derecho de la seguridad social, (Tercera Edición). Bogotá D.C. Colombia: Librería ediciones del profesional.
- Cortés Riaño, C. (1996) Cartilla pensional y de seguridad social (Tercera edición). Bogotá D.C Colombia: Editorial Legis.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, (2000, Junio 4) Colombia: Tasa de desempleo de participación global y de informalidad por sexo, 1991-2000, Encuesta de hogares, junio, Boletín de prensa.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, (2011, febrero 4) medición del empleo informal trimestre octubre – diciembre, Boletín de prensa, 9 páginas.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2012). Medición del Empleo Informal y de la Seguridad Social. Bogotá, D.C., Dirección de Metodología y Producción Estadística.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1998). Estadísticas Históricas de Colombia Tomo I. Bogotá D.C. Colombia: Editorial TM editores.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010). Informe al Congreso, Álvaro Uribe Vélez 2010. Parte 1. Bogotá: Presidencia de la República.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (6 de Junio de 2007). Portal Web Departamento Nacional de Planeación. Recuperado el 5 de Octubre de 2012.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos. . Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional De Planeación (DNP). (1991) La revolución Pacífica, plan de desarrollo económico y social 1990-1994. Bogotá D.C. Colombia: Impreandes.
- Departamento Nacional De Planeación (DNP). (1995) El Salto Social, Balance 1995. Bogotá D.C. Colombia: Presidencia de la República.

- Departamento Nacional De Planeación (DNP). (1995) El Salto Social, plan de desarrollo económico y social 1994-1998. Bogotá D.C. Colombia: Presidencia de la República.
- Departamento Nacional De Planeación (DNP). (1999). Cambio Para Construir La Paz Tomo I, plan de desarrollo económico y social 1998-2002. Bogotá. D.C. Colombia: Quebecor Impreandes.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2003). Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia Un Estado Comunitario. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (DNP). (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad. Tomo I. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Eco-finanzas (2011) Desempleo Friccional. Diccionario Economía - Administración - Finanzas – Marketing, Recuperado el 18 de octubre de 2011: http://www.eco-finanzas.com/diccionario/D/DESEMPLEO_FRICCIONAL.htm
- Escobar Perdigón, D. (2009) alcance jurídico de las reformas pensionales en Colombia 1985-2005 (Primera edición). Bogotá Colombia : editorial libros del páramo.
- Farné, S. Granados, E. Vergara, C. (2006). El mercado laboral y la seguridad social en Colombia en los Inicios del siglo XXI (única edición). Bogotá. D.C. Colombia: Naciones Unidas CEPAL.

- Gaviria, A. (2004). Ley 789 de 2002: ¿Funcionó o no? (Única Edición) Bogotá: Universidad de los Andes.
- Gill, I. Packard, T. Yermo, J. (2005) El futuro de la seguridad en América Latina. (Primera edición). Bogotá. D.C. Colombia: Editorial Alfaomega junto al Banco Mundial.
- Jaramillo, R. Plant, S. Miranda, G. Madrigal, E. Pretelt, S. Díaz, E. Fadul, W. Granada, J. Bustamante, R. García, L. Arbeláez, R. Escobar, J. Henao, S. Duque, L. Duque, M. Escobar, R. Galvis, V. Mantilla, M. Villareal, M. Mestre, G. Nieto, C. Quijano, C. Isaza, G. Usubillaga, F. Zuleta, H. Caicedo, L. Holguín, J. Abelló, C. Rosania, H. Díaz, O. (1989) La seguridad Social una prioridad Nacional. (única edición). Bogotá. D.C. Colombia: Nomos.
- Jiménez, L. Cuadros, J. (2003). Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: Cuatro aspectos críticos y sugerencias de Políticas. (Única edición). Santiago de Chile. Chile: Naciones Unidas CEPAL.
- Kostka Fernández, E (s.f.) políticas públicas. Diccionario crítico de ciencias sociales recuperado el 17 de marzo de 2011, http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas_b.htm.
- Las jugadas de la Casa de Nariño. (2004). Revista Semana No.1150, 44-47.
- Ley 1329 de 2009, Estatuto de Protección al Consumidor Financiero (Congreso de Republica 15 de julio de 2009).

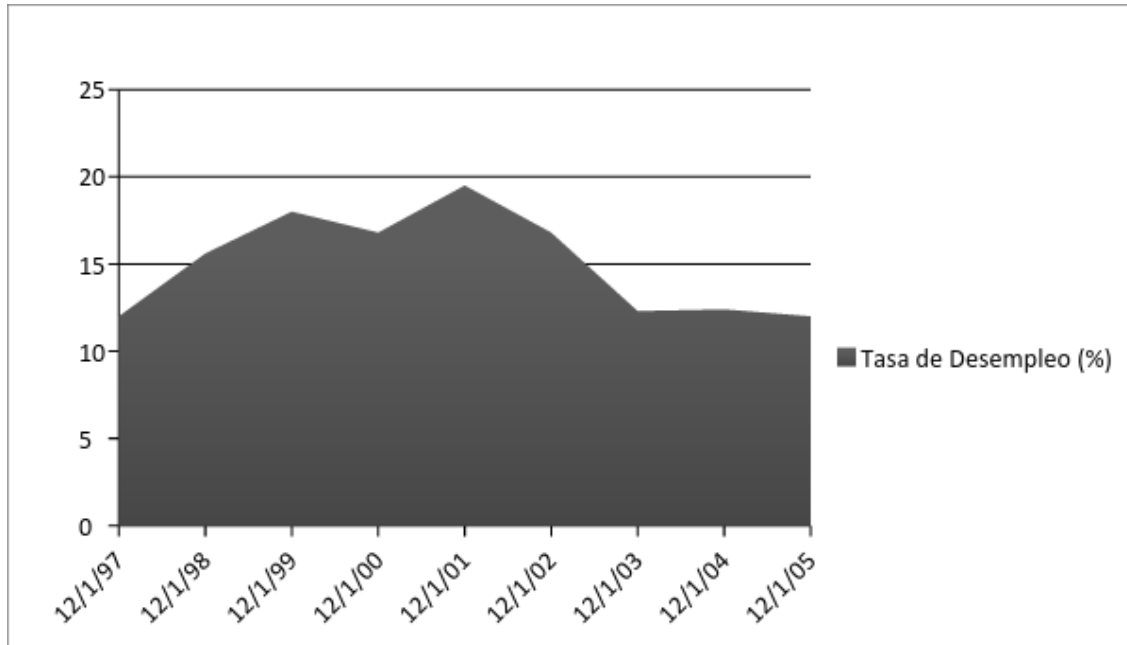
- Ley 1429 de 2010 Congreso de la República. (29 de Diciembre de 2010). Ley 1429 de 2010. Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo. Bogotá,, Colombia: Diario Oficial No. 47.937 de 29 de diciembre de 2010.
- Ley 344 de 1996 (diciembre 27), Diario Oficial No. 42.951, de 31 de diciembre de 1996.
- Ley 508 de 1999. (29 de julio 1999), Diario Oficial No 43.651, del 30 de julio del 1999.
- Ley 789 De 2002. (27 de diciembre 2002), Diario Oficial No 45.046 de 27 de diciembre de 2002.
- Ley 812 de 2003. (26 de junio de 2003), Diario Oficial No. 45.231, de 27 de junio de 2003.
- Llanes, M. C., & Alonso, J. (2010). Confianza en el futuro: Propuestas para un mejor sistema de pensiones en Colombia. En P. & BBVA, Las reformas de los Sistemas de Pensiones en Latinoamérica (págs. 199-257). España: BBVA.
- López Pino, C. M., & Luis Guillermo López Rodríguez, J. A. (2008). Vías y escenarios de la transformación laboral: aproximaciones teóricas y nuevos problemas. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario.
- Martínez, H. F. (2003). ¿Cuánto duran los colombianos en el desempleo?: Un análisis de supervivencia. Bogotá D.C.: Universidad de los andes.

- Ministerio del Trabajo. (2 de mayo de 2013). Mintrabajo República de Colombia. Obtenido de <http://www.mintrabajo.gov.co/empleo/abece-de-los-beneficios-economicos-periodicos.html>
- Mockus, A. Londoño, J. López, A. González. C. Fals, O. Gómez, L. Álvarez, M. Camargo, A. Ripoll, M. Puyana, Y. Schuller, I. Rojas, H. Londoño, R. Forero, C. (1994) La política social en los noventa Análisis desde la universidad (primera edición). Bogotá .D.C. Colombia: editorial indepaz.
- Muñoz, A. Romero, C. Téllez, J. Tuesta, D. (2009). Confianza en el futuro propuestas para un mejor sistema de pensiones en Colombia. (Primera Edición). Bogotá. D.C. Colombia: Géminis LTDA.
- Negrete Prieto, R. (2011). El Concepto Estadístico de Informalidad y su Integración Bajo el Esquema del Grupo de Delhi. Realidad, Datos y Espacio Revista Internacional de Estadística y Geografía, 76- 95.
- Noticias Financieras. . (06 de Marzo de 2013). Informalidad laboral, reto de la región opina la OIT. (2013, Mar 06). . Obtenido de <http://search.proquest.com/docview/1314702134?accountid=50439>
- Núñez, J. (2005). Éxitos y fracasos de la reforma laboral en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Ochoa Valencia, D. (2006) Informalidad en Colombia. Causas, efectos y características de la economía del rebusque. Santiago de Cali: Universidad ICESI.

- Organización Internacional del Trabajo. (26 de Abril de 1996-2013). Organización Internacional del Trabajo. Obtenido de <http://www.ilo.org/global/lang--es/index.htm>
- Rodríguez, R. (2009) estudios sobre seguridad social. (primera edición). Barranquilla, atlántico, Colombia: editorial UNINORTE.
- Samper, E. Perry, G. Silva, J. Cano, C. Rosas, L. Sarmiento, E. Botero, G. Navas, J. Méndez, J. Restrepo, J. Ruíz, J. (1995) Salto social, controversia plan de desarrollo Colombia 1994-1998 (Primera edición). Bogotá Colombia: Editorial Nikos.
- Samper, E., Montenegro, S., Uribe, J. D., Junguito, R., Misas, G., Gonzales, C., Pertuz, J. (2006). Apuntes Críticos Visión Colombia 2019. Bogotá: Politécnico Gran Colombiano
- Tókmán, V. E. (2007). Informalidad, Inseguridad Y Cohesión Social en América Latina. Santiago de Chile: publicación de la Naciones Unidas.
- Torres Villamarín, H. E. (16 de Enero de 2011). Informalidad, el mayor problema laboral. Portafolio. Obtenido de Proquest: <http://search.proquest.com/docview/840295173?accountid=50439>
- Universidad Externado de Colombia. (2011). Observatorio del mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Boletín 13, 2011. Bogotá., D.C. Obtenido de www.uexternado.edu.co/pdf/Boletin_13_observatorio.pdf
- Uribe Mallarino, C. (2002) La Reforma de Pensiones en Colombia y la equidad de género. (Primera edición) Santiago de Chile: Consejo económico para América Latina.

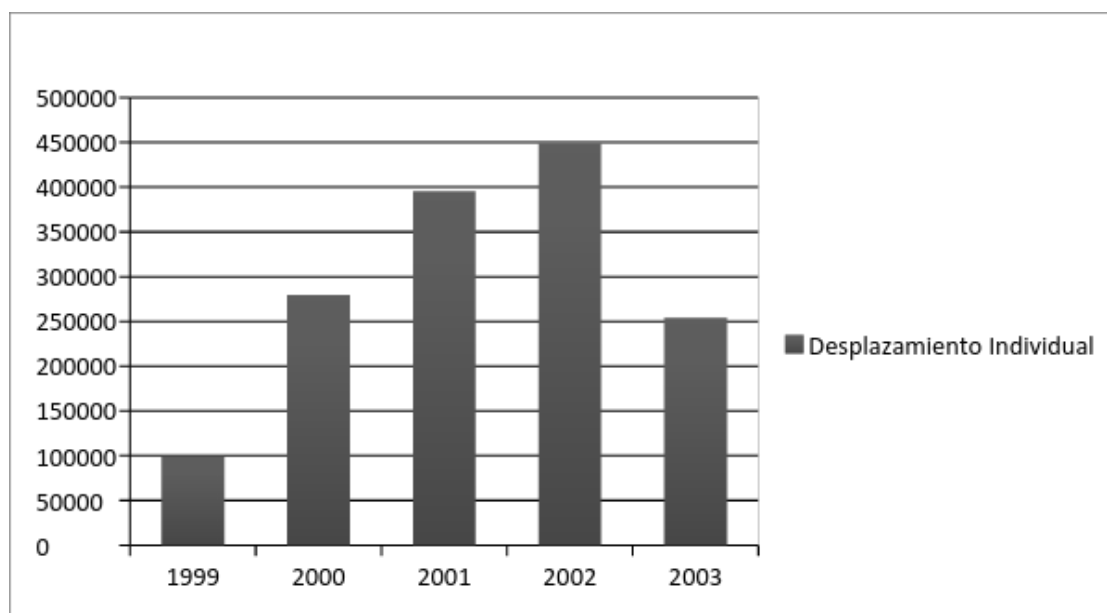
10. ANEXOS

Figura 1. Colombia, tasa de desempleo 1984 a 2005



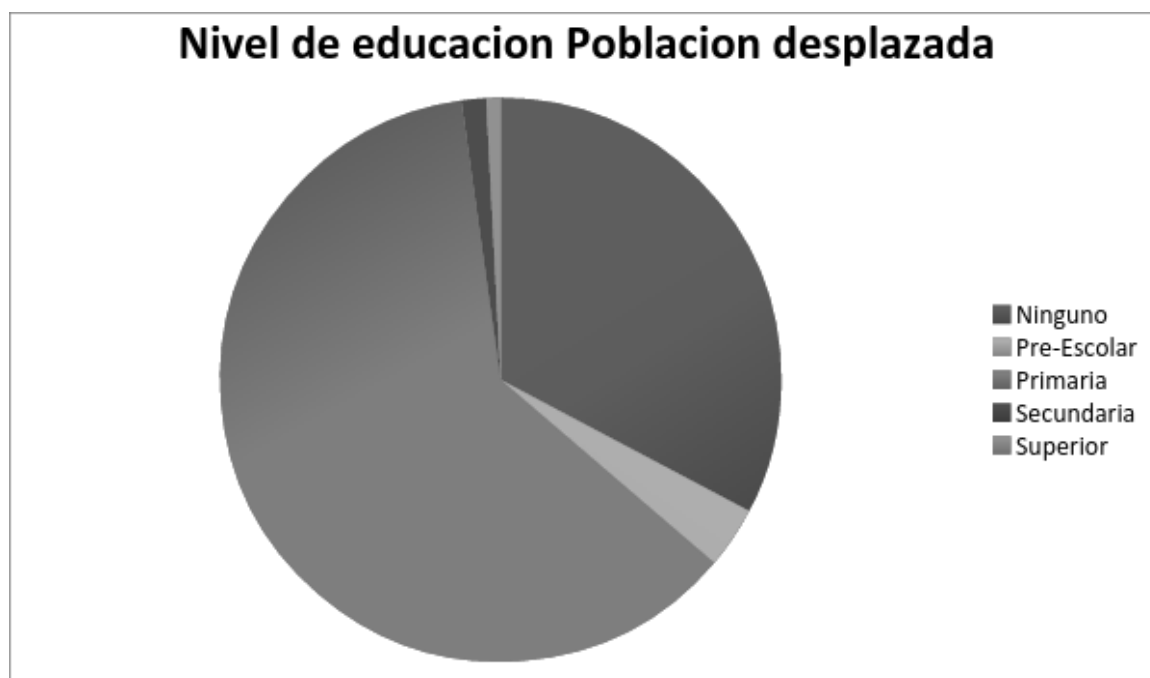
Fuente: Banco de la República, DANE

Figura 2. Desplazamiento forzoso 1999 - 2003.



Fuente: Acción Social, 30 de Junio de 2010

Figura 3. nivel de educación población desplazada.



Fuente: Universidad Nacional / Medellín / 2005

Anexo 1.

Fuente: Departamento Nacional de Estadística (DANE). Boletín de prensa febrero 6 de 2012, Medición del Empleo Informal gran encuesta formulada a hogares. Proporción de informalidad del total de ocupados.

http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bolet_ech_informalidad_oct_dic2011.pdf pág. 2. grafica

Anexo 2.

Fuente: Departamento Nacional de Estadística (DANE). Boletín de prensa febrero 6 de 2012, Medición del Empleo Informal gran encuesta formulada a hogares. Comportamiento del Empleo Informal. Ocupados informales según ramas de actividad.

http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bolet_ech_informalidad_oct_dic2011.pdf pág. 2.

Anexo 3.

Fuente: Departamento Nacional de Estadística (DANE). Boletín de prensa febrero 6 de 2012, Medición del Empleo Informal gran encuesta formulada a hogares. Comportamiento del empleo informal con seguridad social.

http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bolet_ech_informalidad_oct_dic2011.pdf pág. 5.

Anexo 4.

Fuente: Departamento Nacional de Estadística (DANE). Encuesta de Micro-establecimientos, IV trimestre. Cálculos DNP-DDE. Tasa de Informalidad Empresarial, 2004-2008.

<https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=J7HMrzUQfxY%3d&tabid=1238>

PÁG. 128 Figura 3.

Anexo 5.

Fuente: Observatorio del mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Boletín 13, 2011, pg. 12. Donde Calificada es mano de obra con nivel educativo Profesional, Técnico o Tecnológico.

Tipo de mano de obra	2009.II		2010.II		2011.II	
	Tasa de Ocupación	Tasa de Desempleo	Tasa de Ocupación	Tasa de Desempleo	Tasa de Ocupación	Tasa de Desempleo
No Calificada	51,1	11,9	51,8	12,3	52,4	11,4
Calificada	78,7	10,6	79,4	10,4	80,4	9,7

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	1
2. CÉSAR GAVIRIA: EL CUATRIENIO REFORMISTA	6
2.1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES	7
2.2 LAS HERRAMIENTAS REFORMISTAS	8
2.3 LA LEY 50 DE REFORMA LABORAL.....	13
2.3.1. LAS CONSECUENCIAS DE LA REFORMA.....	15
2.4. EL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	17
2.4.1 LAS PENSIONES.....	18
2.5. CONCLUSION.....	20
3. ERNESTO SAMPER: LA FORMAL INFORMALIDAD.....	22
3.1. CONTEXTO HISTÓRICO	22
3.2 PANORAMA DE LA INFORMALIDAD (1994-1998).....	25
3.3 POLÍTICA DE MÁS Y MEJORES EMPLEOS.....	27
3.4 MOTIVO Y FUNDAMENTO.....	33
3.5 CONCLUSIÓN.....	36
4. ANDRÉS PASTRANA: LA PASIVIDAD ENTRE ESTADOS DE FACTO.....	38
4.1 CONTEXTO HISTÓRICO, NACIONAL, POLÍTICO Y SOCIAL	38
4.2 LA PROPUESTA PARA EL CAMBIO	39
4.3 LA SEGURIDAD, SOSTENIBILIDAD, ENTORNO PENSIONAL Y EMPLEO.	42
4.4 LA POLÍTICA CONCRETA DEL MERCADO LABORAL.....	43
4.5 LA POLÍTICA EN MATERIA PENSIONAL	49
4.6 LA VICISITUD SOCIAL	53
4.7 CONCLUSIONES.....	57
5. ÁLVARO URIBE VÉLEZ: SEGURIDAD, EL NÚCLEO DE LA REALIDAD SOCIAL	61
5.1 COMPETENCIA INDUSTRIAL Y EMPRESARIAL. SUBSIDIOS E INCENTIVOS PARA DESARROLLAR EL MERCADO LABORAL.....	62
5.2 DESARROLLO COMPETITIVO EN EL MERCADO LABORAL Y REVOLUCIÓN EDUCATIVA.....	65
5.3 SEGURIDAD DEMOCRÁTICA, DESPLAZAMIENTO E INFORMALIDAD	66
5.4 HACIA UN ESTADO COMUNITARIO.....	68

5.5	EL ESTUDIO DE LA INFORMALIDAD.....	76
5.6	REFORMA LABORAL LEY 789 DE 2002.....	78
5.7	SISTEMA DE PENSIONES.....	85
5.8	DEL ESTADO COMUNITARIO AL DESARROLLO.....	88
5.8.1	Reelección Presidencial.....	88
5.9	ESTADO COMUNITARIO: DESARROLLO PARA TODOS	89
5.10	OCUPACIÓN NO DECLARADA.....	96
5.11	CONCLUSIÓN.....	100
6.	JUAN MANUEL SANTOS: RENOVACIÓN DEL MERCADO LABORAL	102
6.1	EL RETO DEL NUEVO MUNDO.....	102
6.2	LA INFORMALIDAD LEGADA.....	106
6.3	PROSPERIDAD PARA TODOS	109
6.4	EL PROBLEMA DE LA INFORMALIDAD	111
6.5	EL CRISOL DE LA FORMALIZACIÓN	119
6.6	MECANISMOS DE FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO.....	121
6.6.1	ANÁLISIS DE LA LEY 1429 DE 2010	128
6.7	LAS GARANTÍAS ECONÓMICAS DEL SISTEMA	130
6.8	LA REFORMA TRIBUTARIA DE 2012.....	134
6.9	CONCLUSIONES.....	137
7.	CONCLUSIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.	138
7.1	CONTEXTO ECONÓMICO.....	139
7.2	CONTEXTO TRIBUTARIO Y DE HACIENDA PÚBLICA.	140
7.3	CONTEXTO SOCIAL.....	142
7.4	CONTEXTO CONSTITUCIONAL.	143
8.	CONCLUSION PERSONAL	144
9.	BIBLIOGRAFÍA	146
10.	ANEXOS	154