

Bogotá D.C., junio de 2021

Honorables Representantes
JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
JAIRO GIOVANY CRISTANCHO TARACHE
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Ciudad

Asunto: Comentarios sobre el Proyecto de Ley No. 489/20C, 212/19S
“Por medio de la cual se reduce la jornada laboral semanal de manera gradual, sin disminuir el salario de los trabajadores.”

Respetados Representantes,

El Consejo Gremial Nacional, foro que reúne a los 29 gremios más representativos del país, está comprometido con el desarrollo social y económico de Colombia y con la búsqueda de iniciativas que en su conjunto favorezcan la reactivación de la economía, el crecimiento sostenible del país y la protección y generación de empleo. Una vez revisado el Proyecto de Ley No. 212/19 de Senado, 489/20 de Cámara que tiene como objeto reformar la jornada laboral, este Consejo considera que tiene un impacto negativo en el desarrollo empresarial por el alto costo que le implicaría al sector productivo.

A continuación, se presenta un análisis sobre la inconveniencia del Proyecto:

De acuerdo con la motivación del Proyecto de Ley, la reducción de la jornada laboral busca la generación de nuevos empleos y el aumento de la productividad. Desafortunadamente, la iniciativa desconoce factores como la experiencia internacional sobre este tipo de iniciativas, el impacto de la nómina en la oferta y la demanda por empleo, así como las necesidades particulares generadas con ocasión de la pandemia Covid – 19.

Por otra parte, esta iniciativa no contempla particularidades del sistema laboral colombiano, por lo que no tiene en cuenta, ni siquiera en la motivación de la iniciativa, factores que dificultan la implementación de este tipo de política pública: i. la asunción de costos parafiscales por parte del empleador, costos que aumentarían proporcionalmente y encarecerían aún más las nóminas y ii. la compensación del tiempo trabajado con días festivos, factor que es diferencial en Colombia debido a que es el país con mayor número de festivos en el mundo¹.

Adicionalmente, vale la pena considerar que:

- Actualmente, la jornada laboral máxima es de 48 horas, no obstante, la norma permite que las partes puedan pactar jornadas inferiores. Es relativamente común que en espacios de concertación laboral y atendiendo a las realidades de cada compañía, existan empresas que laboran jornadas inferiores.

¹ BBC Mundo, Cuáles son los países con más y menos días feriados en el mundo, Link: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-37053297>

- Disminuir la jornada máxima, tiene como efecto el encarecimiento de las horas de trabajo actuales, puesto que se indica que se seguiría pagando el mismo salario de 48 horas por 42 horas de trabajo, lo que implica asumir el pago extra de las horas a partir de la hora 43.
- Vale la pena señalar que la jornada tiene variables que dependen del empleado, la compañía y la realidad colombiana; variables que son desconocidas en el Proyecto de Ley, que ya son asumidas por los empleadores y que se suman a la carga de costos que implicaría una nómina de 42 horas en los términos de la iniciativa:
 - o Permisos sindicales
 - o Calamidad doméstica
 - o El ejercicio del sufragio, y el desempeño de cargos oficiales transitorios de forzosa aceptación, lo que se traduce en permisos y compensatorios para los jurados de votación y para los votantes.
 - o Licencias de maternidad y paternidad.
 - o Licencia de luto.
 - o Incapacidades, permiso para asistir al entierro de compañero de trabajo.
 - o Permiso para citas médicas.
- La jornada de la familia establece la necesidad de disponer de tiempos para actividades familiares; es bastante común que las empresas terminen disponiendo de parte de la jornada para atender este requerimiento legal.

Las consideraciones anteriores demuestran que, en Colombia, aun cuando la jornada máxima legal es de 48 horas, en la práctica pueden terminar siendo menos. Si se reduce la jornada a 42 horas, como se propone en el PL y se mantienen vigentes este tipo de permisos, los cuales de antemano consideramos que es importante conservar en la medida en que se trata de eventos esporádicos, pero que en definitiva el trabajador debe atender, la jornada puede terminar siendo sustancialmente inferior. Ante esta realidad, a continuación, se hace un análisis sobre los resultados empíricos de la implementación de este tipo de normas en otros ordenamientos jurídicos y el posible impacto macroeconómico que puede generar esta iniciativa.

Efectos de la reducción de la jornada laboral en otros Estados:

La Organización Internacional del Trabajo señala que la reducción de la jornada laboral aumenta la productividad e impulsa la generación de nuevos empleos, sin embargo, en la práctica esto no ocurre. Para varios autores que han estudiado el impacto de estas políticas en el tiempo, la reducción de la jornada laboral no ha obtenido los resultados macroeconómicos buscados; en el caso alemán la reducción de la jornada laboral durante los años 80 y 90 no mejoró los índices de desempleo. El caso francés no fue ajeno a estos resultados, para el año de 1982 se encontró que con la reducción de la jornada no se crearon nuevos trabajos, sino que incrementó el desempleo, posteriormente y con otra iniciativa de reducción del año 2000 se encontró un aumento en la rotación laboral, pero sin efecto sobre el empleo agregado. Para el caso canadiense, donde la semana laboral estándar se redujo gradualmente de 44 a 40 horas, se concluyó que la política no logró aumentar el empleo e implicó una pequeña disminución en el salario por hora de los trabajadores².

En el caso chileno, para el año 2001, los resultados principales de la evaluación de impacto de la

² García, N (2019), Impactos en el mercado laboral de la reducción de la jornada laboral

iniciativa de reducción de la jornada laboral fueron los siguientes:

- La reducción legal de la jornada a 45 horas tuvo un efecto directo en los asalariados del sector privado que trabajaban 46 horas o más antes de la reforma. Para este grupo la reforma implicó una reducción en el número de empleos en 4,5 puntos porcentuales, comparando antes y después de la implementación.
- El efecto fue mayor en los jóvenes (8,3), las mujeres (5,6), y las personas de nivel educacional medio (5,4).
- Parte de la reducción en empleo del grupo afectado significó mayor desempleo, especialmente en hombres, y en el grupo de 31-49 años. La probabilidad de desempleo para este grupo aumentó de 3% a 4,8%.
- Otra parte del grupo afectado tendió a una mayor inactividad (es decir, a no participar del mercado laboral una vez perdido el empleo), especialmente las mujeres, las personas con educación media, y los menores de 30 años.
- Quienes fueron afectados directamente, pero se mantuvieron empleados, redujeron en 2% su salario real previo a la implementación de la reducción de jornada, con un mayor impacto en los menores de 30 años³.

Si bien el Proyecto de Ley contiene un artículo que estipula que no se puede disminuir el salario de los empleados después de realizarse la disminución de la jornada laboral, lo que podría suceder, particularmente en sectores intensivos en mano de obra, es que los empleadores reemplacen a los trabajadores actuales por nuevos empleados dispuestos a trabajar por un salario menor. Por tanto, como se ha demostrado con los ejemplos anteriores, el desempleo puede no mejorar o incluso aumentar y los salarios reales, en el agregado, disminuir. Esto podría generar, a su vez, impactos desfavorables en el consumo agregado, el cual es indispensable reactivar para poder retomar la senda de recuperación económica después de la crisis que ha desatado el Covid – 19, y el reciente Paro Nacional .

En definitiva, el caso colombiano está lejos de ser ajeno a los efectos que tuvo la implementación de estas políticas en Chile, Canadá, Francia y Alemania. Además, la práctica señala que, en Colombia, las cargas impuestas a los empleadores profundizan el desempleo, la informalidad y generan menor productividad, por lo que una iniciativa de esta naturaleza, además de generar mayores costos de nómina puede profundizar los efectos negativos provocados por la pandemia.

Costos de la reducción de la jornada laboral:

De acuerdo con un estudio de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia ANDI, la estimación del impacto de la reducción de la jornada laboral a 42 horas indica que, en promedio, para cubrir las seis horas no trabajadas en la semana, las empresas asumirían un costo semanal de \$70.717 por persona. Esto, escalado a los 6,2 millones de empleados que trabajan más de 42 horas, significaría un costo anual de 22,8 billones de pesos para la economía, es decir, un impacto de cerca del 2,3% del PIB de 2019. Con base en esta estimación, se podría deducir que el costo para el empresariado de reducir la jornada laboral semanal en 6 horas sería de 13,6% adicional sobre el salario de los empleados.

³ Comisión Nacional de Productividad de Chile (2019), Análisis de posibles consecuencias de reducir legalmente la jornada laboral

ESTIMACIÓN DEL COSTO DE LA REDUCCIÓN DE LA JORNADA LABORAL

Asalariados totales por horas semanales de trabajo	# Ocupados	Salario promedio por hora	Costo promedio semanal por persona si se aprueba la ley (horas que dejan de trabajar al mismo salario)	Costo total anual para el país si la ley se aprueba	Costo total anual para el país sin sector público
Trabajan 42 horas semanales o menos	1,493,606	\$ 16,035	\$ 0	\$ 22.8	\$ 19.3
Trabajan más de 42 y menos de 48 horas semanales	4,077,070	\$ 8,418	\$ 50,509		
Trabajan 48 horas semanales exactas	431,350	\$ 12,220	\$ 34,027		
Trabajan más de 48 horas semanales	1,697,034	\$ 7,471	\$ 128,212		
Total	7,699,060	\$ 9,900	\$ 70,717		

Fuente: Andi, Estimación del costo de la reducción de la jornada máxima laboral de 48 a 42 horas.

Este análisis no descarta que cada sector tenga que asumir los costos de nómina dependiendo de las variaciones que su actividad económica implica. Por ejemplo, tratándose del sector industrial y del sector hotelero, el costo será mayor, porque deberán pagar horas extras a partir de la hora 43 y no de la 49, con su correspondiente recargo, para así poder mantener empleados trabajando durante los 7 días/24 horas a la semana. No hay que olvidar que, en las circunstancias actuales, el sector hotelero es uno de los que se ha visto más afectado por la pandemia, por lo que esta medida le dificultaría aún más mantener los empleos actuales. A su vez, sectores como el comercio y afines, que requieren de atención al público durante unos horarios específicos, no tendrán la facilidad administrativa y, por lo tanto, el incentivo, de contratar a personas por 6 horas semanales. Estas empresas también optaran seguramente por el pago de horas extras o por reemplazar a sus empleados por otros nuevos a un salario menor, como ya se explicó. En cualquiera de los dos casos, se obtienen efectos indeseados, pues no se impactaría positivamente la generación de empleo, podría incluso disminuir el consumo agregado y se generarían costos económicos adicionales a los empresarios.

A su vez, el aumento de los costos de la mano de obra puede impactar de forma negativa en los precios finales; esto, justificado en que el costo final del bien o servicio ofrecido sea ostensiblemente más caro, afectando las curvas de oferta y de demanda de los bienes y servicios.

Consecuencias de la reducción de la jornada laboral en el mercado de trabajo:

Al analizar los efectos que la aprobación del proyecto tendría sobre el mercado laboral, se considera que uno de los indicadores que resultaría más impactado sería el del empleo. Este es un aspecto particularmente sensible, en especial el año pasado en el que la tasa de desempleo llegó a uno de los niveles más altos de los últimos años, ubicándose en 14.7% para el mes de octubre. De acuerdo con información publicada por el DANE, entre abril y julio se perdieron en promedio más de 4 millones de puestos de trabajo cada mes y, aunque en octubre se puede evidenciar una leve recuperación, teniendo en cuenta que el número de ocupados aumentó, la tasa de desempleo sigue siendo alta, siendo 4.9 puntos porcentuales superior a la reportada en el mismo mes del año 2019.

Otro de los factores que incide en la recuperación del empleo en medio de la nueva realidad, es el proceso de reactivación empresarial, el cual ha sido bastante lento. Así lo demuestra el último informe publicado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en el mes de septiembre de 2020, el cual señala que, de acuerdo con la información reportada por 305 administraciones municipales y distritales con corte al 19 de septiembre, en el país se han recibido un total de 322.453 solicitudes por parte de empresas para el reinicio de sus actividades, de las cuales ya se ha autorizado la operación a 275.003.

Adicionalmente, destacan las cifras de empresas que han solicitado ante la Superintendencia de Sociedades iniciar el proceso de insolvencia. De acuerdo con dicha entidad, durante el primer semestre de 2020, la Superintendencia de Sociedades admitió a reorganización 364 deudores y a liquidación 84, por lo cual se admitieron un 45% más de empresas o personas naturales a procesos y trámites de insolvencia respecto al mismo periodo del año anterior, es así como se considera que la sanción del Proyecto de Ley y la asunción de nuevos costos en las nóminas empeoraría la situación de las empresas y la generación y el mantenimiento del empleo.

Lo anterior indica que sin duda la pandemia ha ocasionado un deterioro del mercado laboral colombiano. Si se compara el número total de ocupados del mes octubre de 2020 con respecto al total reportado durante el mes de diciembre del mismo año se puede observar que hay 3,064.000 puestos de trabajo menos. Ante esta realidad se cuestiona la necesidad de un Proyecto de Ley que aumente los costos de nómina para las compañías, y que, tal y como sucedió en países como Chile, Argentina, Canadá y Alemania, limite la posibilidad de generar nuevos empleos.

Por otra parte, los análisis económicos realizados por nuestros afiliados indican que llevar más de 37 días de Paro Nacional, con bloqueos y cierres en las vías del país, ha ocasionado una paralización en todo el aparato productivo, la pérdida de más de 330.000 puestos de trabajo directos e indirectos, el cierre de más de 40.000 empresas y una pérdida económica estimada en 10.2 billones de pesos.

Los argumentos expuestos demuestran que no es el momento oportuno para imponer más cargas a las empresas y encarecer los costos de éstas como lo está proponiendo el Proyecto de Ley, debido a que la reducción de la jornada significa un encarecimiento de los costos laborales asociados a la nómina que conllevarían a efectos indeseados en el empleo, el consumo de la economía y, por ende, en la posibilidad de retrasar la recuperación económica. El sector empresarial se encuentra en un momento de transición obligada por la presencia del Covid – 19, y del paro nacional en el cual, para sostenerse, ha sido necesaria la adquisición de tecnologías, fortalecer las competencias y habilidades del personal, la adopción de medidas de bioseguridad, cierres temporales de las empresas, por lo que no se encuentra en condiciones de asumir nuevas cargas.

Bajo esta argumentación, respetuosamente el Consejo Gremial Nacional solicita el **archivo** del Proyecto de Ley 212/19 de Senado, 489/20 de Cámara pues, como se expuso, podría generar efectos adversos indeseados en la economía y en la recuperación del empleo agravando la situación generada por la pandemia. Además, como también se ilustró, siempre ha existido la facultad para que los empleadores de forma voluntaria puedan disminuir las horas que laboran sus empleados. Sobre este punto, la OIT impulsa la negociación colectiva, siendo los sindicatos y las empresas los encargados de negociar y determinar la posibilidad de dar ese beneficio.

Finalmente, solicitamos que esta comunicación sea enviada al pleno de la Cámara de Representantes para su conocimiento y análisis y que repose en el expediente del Proyecto de Ley señalado en el asunto.

Agradecemos su atención.

Cordialmente,

JULIÁN DOMÍNGUEZ RIVERA

Presidente

CONSEJO GREMIAL NACIONAL