



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XI - Nº 471

Bogotá, D. C., miércoles 6 de noviembre de 2002

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

LUIS FRANCISCO BOADA GOMEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (E.)

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA CONJUNTA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 057 DE 2002 SENADO, 056 DE 2002 CAMARA

*por la cual se dictan normas para promover empleabilidad
y desarrollar la protección social.*

INDICE

0. Introducción
1. Contexto internacional
2. Los resultados de unas políticas y ensayadas
3. El proyecto de reforma laboral es contrario a la Constitución Nacional
4. Las contradicciones de la exposición de motivos y de la ponencia oficial
5. El articulado
6. Conclusiones

PONENCIA SOBRE LA REFORMA LABORAL

Introducción

El proyecto presentado por el Gobierno de Uribe Vélez, representa la continuidad de las políticas que se han venido implementando desde los inicios del decenio de los 90, en aplicación de los postulados emitidos por el FMI. Nadie se puede llamar a engaño puesto que ya en la campaña electoral, el actual Presidente había anunciado, sin tapujos, en materia laboral, las medidas que hoy se discuten. El 16 de agosto del año pasado, en la Asamblea Anual de la ANDI, se había comprometido a la "...eliminación de los recargos por trabajo nocturno, de dominicales o festivos...disminución de la indemnización por despido unilateral de trabajadores antiguos".¹ Pocos días después, afirmaba de manera claramente contradictoria que "El obstáculo principal al empleo es el pánico de la inversión al orden público. A pesar de ello, algunos gremios reclaman nuevas normas laborales...".² El afán por atender el clamor de un empresariado miope y cortoplacista lo llevó, de inmediato a formular las mismas recetas, afirmando que los recargos "...afectan los servicios turísticos, hoteleros, el comercio y las actividades agropecuarias". Así mismo, como los empresarios "...se quejan del costo de la indemnización para despedir trabajadores antiguos...", procedió a proponer la disminución de esa indemnización. De remate, planteó "...eximir al empresario...del pago de

parafiscalidades al SENA, ICBF y Cajas de Compensación". Como se puede observar estamos ante un Presidente que solo escucha la voz de los de arriba, especialmente si se trata de los poderosos vecinos del Norte, cuyas recomendaciones, son órdenes para nuestros gobernantes.

1. Contexto internacional

A partir de la crisis de la deuda externa, a mediados de los años ochenta, se puso en marcha, en toda América Latina una oleada de reformas, en todos los órdenes, que de manera incesante se ha desarrollado, a lo largo de casi veinte años. El fin de la era bipolar, caracterizada por la confrontación político-militar entre Estados Unidos y Unión Soviética, dio paso a un mundo en el que varios centros de poder económico—Estados Unidos, Europa, Japón e incluso Rusia—se disputaban el control de los mercados y los recursos naturales.

Para que tal disputa se desarrollara de manera favorable a los intereses de las potencias industrializadas, agrupadas en el G-7, era indispensable modificar las reglas de juego vigentes y establecer un "nuevo orden internacional". Esas nuevas reglas fueron plasmadas inicialmente, en el libro "La Revolución Conservadora", publicado con las firmas de Ronald Reagan y Margaret Thatcher. Tales postulados posteriormente se elevaron a la categoría de nuevo credo económico, por los especialistas en esa materia, en el llamado *Consenso de Washington*.

Acogidos con entusiasmo, por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, se convirtieron en la base de los "programas de ajuste", promovidos por esas agencias, para "aliviar" la gravosa deuda de las naciones entrampadas. Chile, México, Argentina, Brasil y los demás países que habían caído en el carnaval del endeudamiento externo de los años setenta, fueron forzados a acogerse al Plan Brady, cuya principal condición era reformar los esquemas económicos, políticos y sociales, abandonando el modelo de sustitución de importaciones, promovido por la Cepal, en los años cincuenta. Desde entonces, aquel modelo, ensayado en el laboratorio chileno, bajo el régimen de Pinochet, no ha cesado de implantarse en todos nuestros países, bajo el supuesto de que entrañarían la solución de los centenarios problemas que agobian a nuestros pueblos.

Durante varios años los grandes teóricos de la economía, auguraron en medio de la euforia inicial que, con base en el modelo aperturista, era posible consolidar para siempre el actual sistema, basado en la explotación asalariada de la fuerza de trabajo por parte del capital. Hoy está demostrado que el modelo implantado no podía impedir la crisis de tal sistema. Es evidente que los índices de crecimiento de la economía orbital no son alentadores y su bajo nivel no indica que nos encontremos en un ciclo expansivo de la economía, lo

¹ Asamblea de la ANDI, Cartagena, agosto 16 de 2001.

² Periódico *Vanguardia Liberal*, 31 de agosto de 2001.

cual contradice la tesis acerca de que los avances científicos y tecnológicos han revolucionado los sistemas productivos. Prueba de ello es que entre 1953 y 1973 la productividad creció en promedio 2.6% y entre 1972 y 1995 sólo aumentó 1.1%. En su mejor momento—95-99—sólo creció 2.2%.

Desde la primera mitad del decenio de los ochenta el mundo vive, una tras otra, recurrentes crisis económicas, cada vez más profundas, prolongadas y extendidas. En el mundo hay más de 1.200 millones de personas desempleadas y entre un 25 y un 30% de los trabajadores del mundo están subempleados. En 1999, solo Estados Unidos mostraba índices de desocupación decrecientes, pero en los últimos dos años el desempleo en ese país subió del 3.2% a casi el 6%. En el sudeste asiático, después de varios años de crecimiento de los puestos de trabajo, a raíz de la crisis vivida en 1998, se revirtió esa tendencia y se incrementó la desocupación que, por ejemplo en Filipinas alcanzó el 13.3%. En los países de Europa Oriental, incluida Rusia, la OIT reconoce que se presenta un rápido aumento del desempleo, desde casi cero hasta más del 9%, destacándose Macedonia, Yugoslavia y Croacia con cifras superiores al 15%.

En el caso latinoamericano el número de desocupados aumentó a lo largo de los años noventa y nuestro país se disputa con Argentina el campeonato, con más del 20% de desempleados. Se calcula que en la Unión Europea hay más de dieciocho millones de trabajadores sin empleo, siendo la situación más dramática la de España con un 18.9% de desempleo. Italia, Alemania y Francia también registran altas tasas de desocupación. En cuanto al Japón, también se vio afectado por la crisis asiática y su nivel de desocupación creció.

Ello indica que los problemas de recesión económica y desempleo no son patrimonio exclusivo de países subdesarrollados, como el nuestro, y que los apuros también se encuentran allende nuestras fronteras. Tal apreciación nos lleva a considerar que los análisis, deben hacerse teniendo en cuenta el panorama mundial, más aún cuando nos venden la idea de que vivimos la era de la "globalización".

Uno de los aspectos utilizados para sustentar que el mundo es hoy una aldea global es la aparición del Internet, pero si analizamos su difusión en el ámbito mundial, encontramos grandes disparidades que niegan la posibilidad de que tan moderno instrumento integre a toda la humanidad. Mientras en Estados Unidos, más del 54% de la población es usuaria de este servicio, en las regiones más atrasadas—estados árabes, Africa Subsahariana y Asia meridional, cinco de cada mil acceden a esa tecnología. En América Latina sólo tres de cada cien, en promedio, está conectado a la red cibernética.

1.2 CAUSAS DE LA CRISIS ECONOMICA MUNDIAL

Mas no basta con señalar la dramática situación, para todos evidente, sino intentar encontrar las raíces de tan desastrosas circunstancias. Como no se puede detener el desarrollo de las fuerzas productivas y, de todas maneras, se implantan nuevas tecnologías, más sofisticadas, a la par que se incrementan los niveles de producción, se disminuye la tasa de ganancia de los inversionistas. A su vez, los trabajadores vinculados a esas faenas decrecen, reemplazados por los renovados equipos y sus salarios se ven disminuidos, lo cual entraña que la masa con capacidad de compra y su propio poder adquisitivo se contraen, generando una contradicción insalvable entre los elevados niveles de producción de bienes y la escasa demanda de ellos. La "sobrepoducción" se extiende, los inventarios crecen, los compromisos financieros se dilatan hasta el no pago y la burbuja estalla.

En el caso de los países subdesarrollados, se arguye que el desarrollo de nuestros países no es posible sin el financiamiento externo. Sin embargo, en un año fiscal, el 22% de los préstamos del Banco Mundial, se destinaron al sector financiero, el área parasitaria de la economía, en tanto que la industria, la minería y las telecomunicaciones, sólo recibieron el 5%, mientras que para beneficio de las faenas agrícolas no se destinó un solo dólar. Por ello, en los cien países que son clientes de ese organismo, viven 4.700 millones de personas, de las cuales 3.000 millones viven con menos de US\$2 diarios y 1.300 millones con menos de US\$1 por día. Por causa de enfermedades prevenibles mueren cada día 40.000 y, 1.300 millones carecen de agua potable. Las tres principales economías de América Latina, ostentaron, en 2000, déficit en su balanza comercial. Sumadas las tres cifras resultaba un desbalance de US\$7.483 millones.

Si a alguien le quedan dudas acerca de a quién ha beneficiado la llamada globalización, bástenle estos datos. En 1990 las multinacionales gringas se apropiaron del 36% de las utilidades generadas en el mundo, mientras que en 1999 se apoderaron del 46%. En 1980 el ingreso medio por persona en los países más ricos era veinte veces el ingreso por persona de los países más pobres y hoy se acerca a cuarenta veces. Los cuarenta países menos desarrollados del mundo que participaban con el 0.6% de las exportaciones hace veinte años, hoy sólo lo hacen en un 0.4%. Entre tanto más del 80% del comercio mundial es realizado entre países desarrollados.

En la era de la supuesta libre competencia, las quinientas más grandes empresas de los Estados Unidos acaparan el 70% de la producción total de ese país. La concentración monopólica llega a tal grado que los integrantes del G-7—Estados Unidos, Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia, Japón y Canadá—generan el 60% del Producto Interno Bruto, PIB, del mundo. De las quinientas transnacionales que controlan $\frac{3}{4}$ partes de la actividad económica mundial, el 48% son gringas, 35% europeas y 12% asiáticas.

Al inicio del nuevo milenio se ha dado un enfriamiento global de la economía. Desde la crisis del petróleo, de la segunda mitad de la década de los setenta, no habían coincidido congeladas o en recesión las economías de EE.UU., Europa y Japón. Cuando se producen los atentados del 11 de septiembre, el mundo ya estaba en recesión aunque no todos lo supiesen aún. Esos sucesos amainaron la mala marcha de la economía, pero sus efectos ya se esfumaron.

La quiebra de grandes empresas y la manipulación de las cifras contables, son una clara muestra de los afanes que vive el todopoderoso imperio del Norte. De hecho, la economía norteamericana ha venido sosteniendo al resto del planeta, con base en su alto nivel de consumo, pero esta fórmula se viene agotando, en la medida en que al aumentar sus importaciones, profundiza su gran déficit comercial. El balance de la cuenta corriente de Estados Unidos, como porcentaje del PIB, ha pasado de 0%, en 1980, a casi -6%, en 2000, como efecto del incremento de las importaciones gringas. En el siguiente cuadro se muestra la evolución, en los últimos diez años, de las exportaciones de los principales países importadores, con respecto al total de las exportaciones mundiales.

CUADRO NUMERO 1

Año	País	EEUU.	Alemania	Japón	Gran Bretaña	Francia
1991		14%	10.7%	6.5%	5.8%	6.4%
2001		18.7%	7.7%	5.5%	5.1%	4.6%

Desde el estallido de Enron a finales del año pasado apenas hay día en que no surja una empresa en la que se hayan disfrazado las cuentas, utilizando la *contabilidad creativa* con el objeto de engañar a los inversores. Ocho meses después de Enron quiebra la telefónica WorldCom, sustituyendo a la primera en la lista de grandes fracasos empresariales mundiales. A ambas empresas las han denominado las Torres Gemelas del capitalismo americano. WorldCom era otra de las organizaciones ejemplares de la *nueva economía*, la surgida de la informática, presentada como la gran esperanza del futuro. El mito de esa *nueva economía*, definida como aquella que no conocía los ciclos económicos, revaluando los viejos principios de la economía clásica, salta en mil pedazos. En medio de la quiebra de esas dos sociedades, han acaecido las de Xerox, Johnson and Johnson, Global Crossing, IBM, ABB, Nortel, Dynege, Adelphia, Qwets, Tyco y muchas etcéteras, que sortearon similares situaciones.

En suma, América Latina se hunde, las emergentes potencias de Oriente naufragan, Europa hace agua y el poderoso *Titanic* de la economía norteamericana, muestra los flancos débiles de su casco, en medio de corruptelas y negociados que involucran hasta al primer mandatario de la primera potencia, aquella que le dicta normas de conducta al resto del mundo.

La rebatiña se ha tornado tan feroz que la constante, en los últimos tiempos, es la fusión de poderosas transnacionales, con otras igualmente poderosas, para constituir monopolios aún más fuertes, lo cual riñe con los publicitados postulados de la libre competencia. La única salida que han encontrado, los profetas del *Consenso de Washington*, para resolver tales dilemas ha sido incrementar los niveles de explotación de los asalariados, de manera que la contienda entre las potencias desarrolladas, sea ganada por quien pueda explotar mano de obra más barata.

Este es el verdadero motivo por el cual, los organismos de crédito internacional, celosos guardianes de los intereses de los poderosos, han venido promoviendo la creación de las llamadas Zonas Especiales de Exportación y la reforma de los códigos laborales y los esquemas de seguridad social, al sur del Río Bravo, pues los costos de la mano de obra en esta región son bajos, pero no lo suficiente, para competir con los de otros países, en el sudeste asiático y otras latitudes.

A ello se suma la propuesta de crear el Area de Libre Comercio de las Américas, ALCA, lo cual significa la libre circulación de capitales y mercancías por todo el hemisferio. El meollo del asunto consiste en que hablar de integración, en condiciones de tan tremenda desigualdad es un exabrupto. De los 800 millones de personas que forman parte de la población afectada por el ALCA, 500 viven en Latinoamérica y la mitad de ellas se encuentra en situación de pobreza. Frente a ello, más del 80% del peso económico del continente lo controlan Estados Unidos y Canadá.

De los 12.5 billones de dólares que constituyen el PIB combinado de todo el continente, sólo Estados Unidos controla el 78.75%, es decir casi 10 billones de dólares, mientras el Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) participa con un billón, o sea el 8% del total. Si exceptuamos a Brasil todos los demás países latinoamericanos suman tan sólo el 9.84% del continente. Si nos remitimos a la renta per cápita, ésta oscila desde los US\$30.600 de Estados Unidos hasta los US\$100 de Haití, pasando por los US\$1.963 de Colombia y los US\$430 de Nicaragua. En cuanto a nuestro país solo participamos en el 0.7% del PIB continental. La oferta de reciprocidad comercial planteada en la propuesta gringa, recuerda la de los tratados de Inglaterra con Argentina, en el siglo XIX, que contemplaban que los barcos ingleses podían navegar los ríos internos de Argentina y la flota argentina podía remontar el Támesis. El único problema era que la flota argentina no existía.

CUADRO NUMERO 2

PIB de los principales países del ALCA

País	PIB – en miles de millones de dólares	Participación %
Estados Unidos	9'872.9	78.75%
Brasil	742.1	5.92%
Canadá	687.9	5.49%
México	475.9	3.8%
Argentina	279.4	2.16%
Colombia	96.7	0.77%
Chile	80.7	0.64%
Venezuela	74.8	0.6%
Perú	60.7	0.48%
Uruguay	19.6	0.16%
Ecuador	17.9	0.14%
Guatemala	17.7	0.14%
República Dominicana	17.2	0.14%
Costa Rica	14.8	0.12%
El Salvador	11.0	0.09%
Resto de países		0.61%
TOTAL	12'537.0	100%

Las voces de alerta y los avisos de catástrofe no provienen solamente de sectores opuestos a las recetas del FMI. Los editoriales de *Financial Times* alertan sobre la "...amenaza contra la globalización... cuenta regresiva antes del derrumbe". *The Washington Post*, sugiere "...repensar el capitalismo". *L'Éxpress* señala alarmado que "El capitalismo corre peligro de derrumbarse", y previene acerca de "...un círculo vicioso del dinero rápido... que desafía el sentido común... compromete el desarrollo... fabrica burbujas especulativas".

Un asesor del empresariado francés se vino lanza en ristre en contra de "...un capitalismo estupefacto, desconcertado, un capitalismo que ya no sabe hacia dónde va, un capitalismo que nadie parece poder controlar, un capitalismo a la deriva, incapaz de hallar su puerto". *Le Monde*, se suma al desconcierto

apuntando que "La ola de reformas neoliberales iniciada en los años 90, bajo la batuta del Fondo Monetario Internacional –privatizaciones y apertura de la economía– no aportó el bienestar esperado". La prestigiosa revista *Business Week*, hace ya tres años alertaba que "Las políticas de austeridad impuestas por el FMI transforman los problemas de endeudamiento en desastre económico". Y podríamos seguir eternamente reseñando los pronunciamientos que presagian el hundimiento de unas políticas que tampoco salvaron al mundo industrializado de la debacle.

2. Los resultados de unas políticas ya ensayadas

Hace doce años, en los albores de la era neoliberal en Colombia, se nos anunció el advenimiento de un nuevo modelo, destinado a resolver los tradicionales problemas de subdesarrollo y pobreza. Para tan elevado propósito se modificaron todos los ámbitos de la vida nacional, comenzando por la añeja Constitución de 1886, pasando por las políticas de comercio exterior, de manejo del capital extranjero y de tamaño y funciones del Estado, para terminar con los códigos laborales y los esquemas de seguridad social. Todavía palpita en el oído de los colombianos la vibrante frase de *BIENVENIDOS AL FUTURO*, con la cual se anunció el inicio de una etapa de prosperidad y bienestar.

En medio de la discusión de tales reformas se dijo que "...la modernización, elevación de la productividad social y la internacionalización son el producto de una estrategia integral que **no se reduce a la liberación comercial o a la reforma laboral... Tal estrategia supone el crecimiento de la inversión, el mejoramiento redistributivo y el aumento del consumo familiar, la expansión del aparato productivo y las exportaciones, una transformación a fondo de la infraestructura, la eficiencia y racionalidad en la actividad estatal y un énfasis colectivo en los procesos educativos y de desarrollo científico-tecnológico**".³

En materia laboral se planteó que "...esa modernización de la economía hace necesario que se tome más flexible el régimen laboral **para darle mayor competitividad a nuestros productos, para promover la inversión e incrementar la generación de empleo**".⁴ El actual Presidente de la República, firmante de la ponencia para primer debate aseveraba que "...la reforma laboral está dirigida fundamentalmente a la creación de empleo productivo, estable y bien remunerado... Existe plena certeza de que el capital responderá a las metas de generación de empleo". Veamos cuál ha sido a la fecha el resultado de esas medidas, para contrastarlos con los vaticinios hechos con antelación.

2.1 EL CRECIMIENTO DE LA ECONOMIA

Según el programa del cuatrienio de César Gaviria "...el crecimiento promedio anual del PIB, en toda la década sería del 5.35%..." y que como producto de ello "En lugar de tener que esperar 157 años para doblar el ingreso per cápita de la población, este objetivo podrá lograrse en menos de tres décadas". Después de algunos años de irresponsable alegría, vinieron los efectos de la resaca, bajo la forma de un decrecimiento real de la economía. El promedio de crecimiento del PIB, en pesos corrientes, desde 1991 a la fecha es de 2.6%, menos de la mitad de lo pronosticado. Pero si lo medimos en dólares el asunto es más grave pues desde 1997, cuando llegó a su punto máximo –US\$95.963– ha venido en picada hasta llegar a un poco más de US\$80 mil millones, en 1999, para luego volver a subir levemente hasta US\$83.201 millones en 2001.

Si desagregamos en períodos de cinco años, encontramos que entre 1991 y 1995, el promedio de crecimiento anual fue de 4.5%, pero al sentirse ya los efectos de la nueva política económica, este índice bajó a 1.24%, en el último lustro. Esta cifra se encuentra por debajo de la tasa de crecimiento de la población, por lo que el índice por habitante se ha visto reducido severamente. En dólares hemos pasado de US\$2.393, en 1997 a US\$1.936, en 2001.

³ Ponencia para segundo debate del Proyecto que se convirtió en la Ley 50 de 1990.

⁴ Exposición de motivos del Proyecto de Ley que se convirtió en la Ley 50 de 1990.

CUADRO NUMERO 3

Año	Crecimiento PIB	Promedio Lustró	PIB en dólares	PIB/PER Cápita
1991	2.0		N.D.	N.D.
1992	4.1	4.5	N.D.	N.D.
1993	5.4		N.D.	N.D.
1994	5.8		N.D.	N.D.
1995	5.2		N.D.	N.D.
1996	2.1		86.413	2.304
1997	3.4	1.24	95.963	2.393
1998	0.6		90.306	2.215
1999	-4.2		80.824	2.072
2000	2.7		83.226	1.966
2001	1.6		83.201	1.937

2.2 EL DEFICIT FISCAL

En 1990, cuando arrancó el llamado *Programa de Modernización e Internacionalización de la Economía*, el balance fiscal, en proporción con el PIB, arrojaba una cifra negativa de 0.3%. De igual manera, en los primeros años de aplicación de esas políticas, los efectos no se presentaron, fue sólo a partir de 1995, cuando las finanzas públicas comenzaron a registrar crecientes saldos en rojo, lo cual corrobora que el déficit fiscal se disparó con la apertura.

CUADRO NUMERO 4. Balance Fiscal

Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
%PIB	-0.3	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.5	-2.0	-3.1	-5.5	-6.3	-3.6	-4.5

La cuenta corriente de la balanza de pagos llegó a registrar en 1991 un superávit de 4.8% del PIB. Dos años después comenzó a convertirse en déficit, hasta subir a -5% en 1995 y llegar a su punto más bajo en 1997, cuando alcanzó el -5.5% del PIB, como efecto del desequilibrio comercial y el incremento del servicio de la deuda. Muchas especulaciones se hacen con respecto a este tema, llegando incluso a achacarle al déficit fiscal, la responsabilidad de las penurias de la economía. La verdad es que no es otra cosa distinta a un efecto más de tan funestas políticas económicas. Las reales causas del hueco fiscal son, en su orden:

1. La renuncia a recaudar aranceles: Lo cual según Hernando Agudelo Villa representó una pérdida de ingresos para 1993 de \$358.000 millones. Si contabilizamos el monto de las exportaciones desde ese año en adelante y lo multiplicamos por el porcentaje en que se redujeron los aranceles (aproximadamente 20%), encontramos la suma total a la que el Estado renunció en aras de la apertura de la economía, cerca de US\$20.000 millones

2. La pérdida del monopolio del Estado sobre la compraventa de divisas: Negocio entregado al sector financiero, con una pingüe ganancia de cerca de 2 billones de pesos anuales.

3. La merma de los ingresos provenientes de las entidades productivas del Estado. Por la vía de la privatización de empresas rentables como Carbocol o Cerromatoso, o del debilitamiento, por la vía de la competencia privada de empresas estatales que aportaban ingentes recursos al Gobierno como Telecom o Ecopetrol.

4. El bajo recaudo tributario. Este indicador, pese a las sucesivas reformas tributarias, ha venido descendiendo como porcentaje de los ingresos totales de la Nación, como se observa en el cuadro #6.

5. Las ventajas otorgadas al capital extranjero. A partir de la Resolución 51 de octubre de 1991, emitida por el Conpes se otorgó igual tratamiento al inversionista extranjero que al nacional. Ello le permite llevarse el total de las ganancias, mediante la libre remisión de utilidades, prácticamente sin pagar impuestos. Ese gravamen que era del 20% fue gradualmente reducido hasta el 7%, lo que significaba una reducción del ingreso de \$31.500 millones anuales.

En esa misma dirección actúan las reformas a los contratos de asociación y a los porcentajes por regalías. Los primeros pasaron de repartir el resultado de la operación en partes iguales, a ser entregado al operador extranjero el

70% del producto, dejando sólo 30% al socio estatal. En cuanto a las segundas, su escala progresiva de acuerdo al tamaño del pozo, desfavorece el ingreso nacional, especialmente a los municipios y departamentos.

6. Sobre todo al creciente peso del servicio de la deuda pública, externa e interna, en las arcas de la Nación. El endeudamiento interno se dispara a partir de 1992, cuando se introducen los Títulos del Tesoro Nacional (TES), los cuales crecieron de \$819.000 millones en ese año, a más \$40 billones en 2001, causando elevadas erogaciones por concepto de intereses. Cabe recordar que el Estado destinó de sus fondos más de 7 billones de pesos para la operación de salvamento del sector financiero y ahora la banca le otorga créditos, bajo la forma de compra de estos títulos, por más de cinco billones de pesos, en 1998.

En cuanto a la deuda externa su creciente peso ha llevado a destinar cerca del 40% del Presupuesto Nacional a cubrir su servicio, como resultado de que pasó de un poco menos de US\$18.000 millones en 1990, a más de US\$37.000 millones, en 2001. De esa forma, su proporción con relación al PIB pasó de 26.8%, su punto más bajo en 1994, a casi el 50%. Cabe recordar que en 1991, los salarios de los servidores públicos y el servicio de la deuda tenían una participación igual en el Presupuesto Nacional—del orden del 13%—y en 2002, el costo laboral del Estado había bajado al 11%, mientras el servicio de la deuda crecía hasta el 41%.

A julio de 2002, los TES habían llegado a la cima de \$40 billones, representando el 71.2% del total de la deuda interna.

CUADRO NUMERO 5

Títulos del Tesoro Nacional –TES (millones de pesos)

Títulos del Tesoro Nacional –TES (millones de pesos)			
Año	Deuda total	Intereses	TES/Total deuda
1992	819.000'	285.700'	38.2%
1995	4'328.900'	652.700'	85.8%
1998	14'120.300'	3'047.700'	90.8%
1999	20'345.700'	3'466.300'	91.4%
2001	33'489.400'	4'382.700'	74.5%

Nota: la participación de los TES en el conjunto de la deuda interna pública se redujo, a partir de 1999, por la aparición de otro tipo de bonos y títulos, incluidos los Bonos Pensionales.

Los profetas del *revolución* predijeron que “El gasto público no aumentará por encima de sus niveles actuales, manteniéndose constante con respecto al PIB”, lo cual no fue cierto, como se puede observar en el siguiente cuadro:

CUADRO NUMERO 6

GASTO DEL SECTOR PUBLICO (% DEL PIB)

	1998	1999	2000	2001
Gobierno Nacional	9.9	10.8%	10.8	10.7%
Territorios	13.5	13.8	13.1	13.2
Seguridad social	6.8	7.7	6.7	7.4
Empresas nacionales	2.4	2.7	2.0	1.4
Establecimientos públicos	1.5	1.5	1.3	1.5
Total	34.2	36.5	34	34.2

Han sido los municipios los que han asumido la carga presupuestal, su participación en el consolidado nacional del gasto público pasó del 7.2% en 1990 al 13.2% en 1998. De esa forma, la participación de la Nación en el total del gasto público, que en 1982 era del 72.8%, se redujo al 60.8% en 1994, al 58.8% en 1998, y al 28.5% en 2001, mientras que la participación local creció del 22.4% al 25.35 y al 41.25 en el año pasado.

El Presupuesto Nacional para 1999, del orden de 45 billones de pesos se financió con 17.8 billones de ingresos tributarios, 9.7 billones con endeudamiento interno, 5.2 billones con endeudamiento externo, 4.1 billones con los excedentes de las empresas descentralizadas y 2.5 billones con venta de bienes de la Nación. Se aduce, para justificar la Reforma Política, que el Congreso Nacional es una fuente de grandes erogaciones para las finanzas del Gobierno central, sin embargo este rubro representaba solamente el 0.59% del total de gastos del Gobierno Nacional y se redujo al 0.39% en 2000 y al 0.36%, en 2001.

**CUADRO NUMERO 7
ESTRUCTURA DE LOS IMPUESTOS**

	Indirectos	Directos	IVA	Ing Trib/Ing. Total	Credito/Ing. Total
1989	64%	36%	29.2%	71.2%	18.3%
1992	50.8%	49.2%	33.5%	54.6%	18.8%
1995	57.9%	42.1%	42.9%	61.4%	21%
1998	59.2%	40.8%	44%	55.2%	39.2%
2001	58.7%	41.2%	39.8%	45.2%	46.1%

Nota: A partir de 1999 la estructura de los impuestos indirectos se ve modificada por la aparición del Impuesto a las Transferencias Financieras, considerado por la DIAN como un impuesto directo.

2.3 LA ESTRATEGIA EXPORTADORA

Una de las características comunes a los últimos gobiernos consiste en el énfasis descomunal que hacen en señalar que el futuro de nuestra economía se fundamenta en la conquista de los mercados externos. Gaviria prometía que **“el ritmo de crecimiento de las exportaciones aumenta hasta el 6.6% promedio”**, una meta que cuatro años después resultó fallida, pues lo que se encontraba era **“...un contraste marcado entre los períodos 85-91 y 91-93. Mientras en el primero las exportaciones totales crecieron en más del 12%, en el segundo mostraron una tasa de -0.3%”**. En cuanto a las exportaciones tradicionales, el asunto era todavía peor porque se presentaba una caída del 6.3% anual. Hoy, cuando los bienes industriales ocupan el 73% del comercio mundial, la industria colombiana ha reducido el porcentaje de su producción que destina a la exportación del 15 al 13%, a lo largo del presente decenio, en tanto que ha perdido más del 10% del mercado interno con las manufacturas extranjeras.

Más tarde el programa 94-98, *El Salto Social*, insistía en la estrategia de desarrollo basado en el comercio exterior, principalmente en el llamado Plan Estratégico Exportador, cuyo supuesto propósito era el crecimiento del empleo. Ya a esas alturas se reconocía que el ritmo de crecimiento de las exportaciones no correspondía a las proyecciones hechas cuatro años antes, pues las exportaciones no tradicionales se habían incrementado sólo 5.4%, frente al 20.3% del período anterior y en las tradicionales se había provocado una caída del 6.3% anual.

CUADRO NUMERO 8

Año	Millones de US\$	Importaciones	Exportaciones	Saldo Balanza
1991		4.949.3	7.218.0	2.258.7
1992		6.668.8	7.052.3	383.5
1993		9.831.9	7.113.8	-2.718.1
1994		11.942.9	8.537.5	-3.405.4
1995		13.853.1	10.125.9	-3.727.2
1996		13.687.7	10.586.9	-3.096.8
1997		15.377.7	11.522.9	-3.854.8
1998		14.634.6	10.890.2	-3.744.4
1999		10.658.6	11.575.4	916.8
2000		11.538.5	13.121.1	1.582.6
2001		12.833.7	12.309.1	-524.6

En síntesis, el balance de la gran estrategia de **“insertarnos en la economía internacional”** nos ha costado la bicoca de más de US\$18.000 millones. El balance positivo de 1999 y 2000 se presenta por la caída de las importaciones y el aumento del precio del petróleo.

2.4 LA DEMANDA INTERNA

También se ha planteado en los sucesivos planes de gobierno la necesidad de aumentar la demanda interna, pero ello ha venido acompañado de una clara política de contracción monetaria que actúa en la dirección contraria, trazada con el propósito de contener los índices de inflación, una recomendación de los organismos de crédito internacional para garantizar la estabilidad de las inversiones foráneas, a costa de deprimir el consumo de los hogares

colombianos. En 1991 el dinero en poder del público crecía a un ritmo del 30% anual y para 1998 ese índice decreció en un 4%, lo cual ha jugado un papel determinante en las elevadas tasas de interés que, a su vez, han afectado a todo el aparato productivo.

CUADRO NUMERO 9

Medios de Pago (en miles de pesos)

Año	Medios de pago	Variación %	Efectivo	Variación %	Depósitos C.C.	Variación %
1980	212.919'	261.40%	76.714'	263.70%	136.205'	260%
1985	642.184'	201.60%	265.445'	246%	376.739'	176.60%
1990	2'140.747'	233.30%	835.564'	214.80%	1'305.183'	246.40%
1994	6'602.657'	64.50%	2'453.652'	66.09%	4'149.005'	63.60%
1998	10'526.500'	62.50%	4'603.500'	87.60%	5'923.000'	42.80%
2000	16'720.800'	58.80%	7'276.000'	20.26%	9'444.700'	59.46%
2001	18'737.000'	12.05%	8'349.400"	14.75%	10'387.500'	9.98%

A ello se suma la contracción de la demanda derivada de la reducción de los salarios, de manera que los trabajadores del Estado, casi un millón de colombianos, han perdido en los últimos años el 28.62% de su ingreso, por la vía de los ajustes salariales por debajo de la inflación (ver cuadro #10). Otro tanto sucede con los cuatro millones de asalariados que devengan el salario mínimo, los cuales han visto reducir sus ingresos en un 10.9% en el mismo período (ver cuadro número 11). Mientras en 1991, las personas ocupadas que recibían menos de un salario mínimo eran el 23%, en 2000 este porcentaje se elevó al 37%. Esta dramática situación se ha reflejado en el comportamiento del consumo de los hogares, como proporción de la demanda final, que cayó del 57% en 1990 al 54% en 1997 y 53% en 2000.

CUADRO NUMERO 10

Ajuste Salarial Estatal vs IPC

Año	IPC	Ajuste	Diferencia
1989	26.12	25	-1.12
1990	32.36	22.2	-10.16
1991	26.82	22.2	-4.62
1992	26.13	26.8	0.67
1993	22.6	25	2.4
1994	22.59	21	-1.59
1995	19.46	18.3	-1.16
1996	21.63	17.2	-4.43
1997	17.58	13.5	-4.08
1998	16.7	16	-0.7
1999	9.23	10*	0.77
2000	10	3.6	-6.4
2001	8	6.2	1.8
Diferencia final			-28.62

CUADRO NUMERO 11

Aumento salario mínimo vs Inflación

Año	IPC	Salario	Diferencia
1989	26.1	26	-0.1
1990	32.3	26	-6.3
1991	26.8	26	-0.8
1992	25.13	25	-0.13
1993	22.6	21	-1.6
1994	22.5	20	-2.5
1995	20	19.5	-0.5
1996	21.6	21	-0.6
1997	17.6	18.5	0.9
1998	16.7	16.19	-0.7
1999	9.2	9.83	0.63
2000	9.2	9.96	0.76
2001	8.0	8.04	0.04
Diferencia			-10.9

Tampoco ha sido favorable la evolución de los ingresos laborales, en términos reales, de los demás sectores de la producción, como se puede observar en el cuadro #11. De los 5.8 millones de colombianos que, en junio de 2000, recibían un salario, el 39.6% ganaba un salario mínimo o menos, prácticamente el doble de 1995, cuando esa cifra era el 20.5%. Para este mismo periodo, la población ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos pasó del 67.9%, al 75.2%.

CUADRO NUMERO 12

Ingresos laborales reales (en pesos constantes)

Año	Industria	Construcción	Comercio	Financiero	Gobierno
1994	320.143	309.481	322.485	505.268	514.115
1997	309.128	312.093	304.793	490.893	532.529
2000	342.727	312.373	256.750	630.492	580.000

Datos tomados de Portafolio, con base en el DANE.

2.5 MERCADO DE CAPITAL Y AHORRO NACIONAL

Otra de las expectativas creadas alrededor de las reformas se refiere a que la creación de los Fondos Privados de Pensiones y Cesantías entrañaría un crecimiento importante del ahorro interno. La crisis del ahorro en Colombia se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO NUMERO 13

Año	Ahorro total como % del PIB
1990	21.40%
1991	22.7
1992	19
1993	19.5
1994	18.6
1995	16.9
1996	12.6
1998	14.8
1999	12.5
2000	12.6
2001	13.5

En promedio, entre 1990 y 1993, el ahorro nacional representaba el 20.65% del PIB, cifra que se redujo al 13.35%, durante el período 98-01. Este descenso dramático del ahorro se presenta, pese a que en la exposición de motivos del Proyecto de Ley mediante el cual se creó el Sistema de Ahorro Pensional se decía que: "En los países en desarrollo, con escasez de capital... el ahorro forzado por la seguridad social, en especial para pensiones, es una fuente decisiva de financiación de la inversión, y por lo tanto, útil y definitivo instrumento del desarrollo... **Dicha financiación de la inversión contribuirá a generar el empleo que compense los aumentos de cotizaciones necesarios para financiar las pensiones y el ahorro movilizado**".

Lo que hemos presenciado en los últimos años es todo lo contrario, pues la masa de capital acumulado en los fondos pensionales, cerca de catorce billones de pesos, se encuentran invertidos en más del 90% en papeles de especulación financiera, que no generan un puesto de trabajo, mientras que un pequeño porcentaje se invierte en acciones del sector productivo. Lo más grave es que un alto porcentaje de esos recursos se encuentran invertidos en bonos de deuda pública—el 31%—y en TES—el 25% a octubre de 2002—, es decir que más del 50%, están en papeles especulativos emitidos por el mismo gobierno, para financiar su déficit. Por ello la inversión pública, como % del PIB, se ha bajado del 2.6%, en 1997 al 1.4% en 1999. En cuanto a la inversión privada, el mismo presidente de la República, reconocía que "...entre 1994 y el año 2000 se redujo del 26 al 15% sobre el PIB...".

En el texto del Programa de Desarrollo de César Gaviria se afirma que el mercado financiero "...con los Fondos de Cesantías, será más grande y menos concentrado", todo lo contrario de lo que ha sucedido, pues las liquidaciones, fusiones y absorciones de las pequeñas entidades han sido pan de todos los días, dando como resultado una mayor concentración del capital financiero en manos de tres grupos económicos y del capital extranjero. De hecho, el mercado de fondos privados de pensiones y cesantías se encuentra acaparado por seis entidades, con un alto porcentaje de inversión extranjera.

Tal grado de concentración monopólica ha significado que la usura se legalice y exhibamos una de las más elevadas tasas de intermediación del mundo entero y que tengamos un creciente peso específico del sector financiero, parasitario por excelencia, en el conjunto de la economía. La tasa de intermediación pasó del 11.01% en agosto de 1990, al 14.58% en el mismo mes del año 2000.

2.6 LA INFRAESTRUCTURA

Como quiera que la estrategia económica de la presente década ha estado basada en el comercio exterior se ha planteado reiteradamente la necesidad de mejorar la infraestructura de la Nación, no para integrar al país en su conjunto, sino para proveer corredores de circulación masiva de mercancías. Ello implicaba, decía Gaviria "...la construcción durante la presente década de 1.000 kilómetros de vías y el mejoramiento de 3.770 kilómetros", lo cual obviamente no se ha cumplido. De acuerdo con un reporte de la Sociedad Colombiana de Ingenieros, durante el mandato de Gaviria se pavimentaron 500 kilómetros de vías, se construyeron 500 kilómetros nuevos, se rehabilitaron 1.300 kilómetros y la inversión en vías como porcentaje del PIB mantuvo su tendencia decreciente.

En el cuatrienio del *Salto Social* se propuso la rehabilitación de 1.984 kilómetros y la construcción de 812 kilómetros, introduciendo la modalidad de participación del sector privado, bajo la figura de los contratos de concesión. En materia ferroviaria el fracaso fue de tal magnitud que el volumen de carga transportado por las redes del Atlántico y Occidente bajó de 836.000 toneladas en 1991 a 812.000 en 1994.

Las variaciones porcentuales en el índice de construcción de obras civiles, muestra que en 1999, se registró un descenso del 32,3%, con respecto al año anterior; una leve recuperación en 2000, del 13.4%; una nueva recaída en 2001, del 16.6%, agravada por un descenso más fuerte, en los inicios de 2002, del 18.4%. Al final del pasado gobierno, se reconoció que solamente se habían construido 283 kilómetros de nuevas vías y que el 40% de la red vial se encontraba en regular o mal estado. Tampoco ha sido exitoso el programa de concesiones viales, pues el descenso del tráfico automotor, un efecto de la recesión, al que se le suman los problemas de seguridad, ha disminuido notoriamente. El volumen de tránsito por las casetas de peaje bajó de 5'792.429, en enero de 1999, a 3'787.685, en abril de 2002.

2.7 LA CIENCIA Y LA INVESTIGACION

Uno de los factores que ha entorpecido el desarrollo nacional ha sido el abandono a que se ha sometido la investigación científica y el avance tecnológico. Para el cuatrienio 90-94, se ofrecía invertir en ciencia y tecnología la suma de US\$116 millones, pero el balance, cuatro años después, señalaba que "En el período 1990-1994, los Consejos de los programas nacionales aprobaron un total de 422 proyectos de investigación por un monto de \$13.908 millones y 68 proyectos de desarrollo tecnológico por un monto de \$6.993 millones". Es decir que a la tasa de cambio promedio en 1994, en realidad se invirtieron US\$25 millones.

Para el período de Ernesto Samper, se prometió que: "El gasto del país pasara del 0.5 en 1994 al 1% del PIB en 1998". Sin embargo, los resultados dicen lo contrario, pues el presupuesto de Colciencias que se proyectaba para 1994 en \$25.150 millones sólo recibió en ese año \$17.665 millones. Para 1998, la propuesta fue de \$136.325 millones, pero solamente se le asignaron \$43.641 millones, es decir la tercera parte de los requerimientos. En el Programa *Cambio para Construir la Paz*, no se dedicó ni siquiera un capítulo aparte al tema y el director de Planeación Nacional reconoció, en un debate en el Congreso Nacional que "La inversión pública en ciencia y tecnología es del 0.72% del PIB y mal haríamos nosotros en darle el 2%...". Al final de tal período las frías cifras arrojaban un modestísimo 0.05% del PIB, invertido en tan vital área.

Por ello en lugar de \$163.590 millones solicitados por Colciencias, tan sólo se destinaron \$39.150, o sea el 25% y, como si fuera poco \$10.000 millones se encontraban congelados. Lo que dejó la asignación real en \$29.000 millones, menos de la mitad de lo presupuestado en 1996. Con razón Moisés Wasserman, profesor de la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional, recordaba que "...el Club Militar tiene cinco veces más presupuesto que todo el Instituto Nacional de Salud".

2.8 EL EMPLEO

Según los promotores de los nuevos esquemas, como resultado de las reformas introducidas "...los índices de productividad de la economía

colombiana se deben recuperar y el país ofrecerá condiciones mucho más favorables para la inversión y el crecimiento” (Plan de Desarrollo *La Revolución Pacífica*). El programa de la administración Gaviria prometía un cambio en el modelo de desarrollo “...en favor de uno más abierto al comercio exterior, al bienestar de los grupos más pobres de la población, a la competencia y a la iniciativa privada” (ibid). Ello implicaría que: “la capacidad productiva del agro se expande a un ritmo medio del 3.9%” y que “El crecimiento sería bastante intensivo en recursos primarios, puesto que la agricultura no disminuiría su participación en el PIB y la minería la aumentaría, todo ello compensado con una reducción proporcional de la participación del sector servicios”. De igual manera señalaba que “...se volvería a presentar una presencia creciente de las manufacturas”. Además se admitía que la indigencia rural había aumentado “del 26.7% en 1991 al 35% en 1993”, de manera que las actividades agropecuarias que proporcionaban el 82% del empleo en 1978 se redujeron al 66% en 1993.

En el sector industrial las cosas no iban mejor, pues sólo había generado cinco mil empleos nuevos hacia 1993, llegando a 581.000, una cifra bastante baja si tenemos en cuenta que ya en 1973 se contaba con 448.000 puestos de trabajo manufactureros y las únicas ramas de la industria que mostraban mejores índices de crecimiento, en el período 91-94, frente al período 86-90 eran las ligadas a la construcción. Para ese entonces la construcción, el comercio y los servicios generaban el 60.3% del empleo total, pero sólo aportaban el 28.1% del PIB, en una clara muestra de su baja productividad.

CUADRO NUMERO 14

Empleo por Sectores de la Economía

	Industria	Agricultura	Minería	Comercio	Sector Financiero	Servicios Personales
1970	22.5 %	23.9 %	2.3 %	10.4 %	6.5 %	7.3 %
1980	21.4 %	22.5 %	1.4 %	9.8 %	7.7 %	7.7 %
1990	18.7 %	17.8 %	2.4 %	10.1 %	11.5 %	14.7 %
2000	13.9 %	14.4 %	4.8 %	10.9 %	17.5 %	20.7 %

Como se puede ver en el cuadro el sector real de la economía (industria, agricultura y minería), ha visto reducida su participación—del 45.3% en 1980 al 33.1%—en beneficio de los servicios y la especulación financiera que han incrementado su presencia del 25.2 al 49.1%.

El gobierno de *El Tiempo de la Gente* ofreció un crecimiento del empleo del 2.8% promedio en los cuatro años de su mandato, basado en el crecimiento del PIB a una tasa promedio del 5.7% anual. De todo ello se destacaba el aumento del 8% en el empleo minero, 200.000 puestos de trabajo en la industria, 220.000 en la agricultura, 120.000 en la construcción, 330.000 en el comercio y 510.000 en los servicios privados. Empero, ya para 1993 la tasa de informalidad alcanzaba el 53.4% de la PEA.

Todos estos positivos augurios no coincidieron con la cruda realidad. La tasa de desempleo ha evolucionado del 8 de 1994 al 15.7% de 1998, alcanzó casi el 20% a marzo de 1999, para estabilizarse en una cifra cercana al 18%, en las estadísticas oficiales, aún más amañadas ahora con las reformas introducidas en la metodología del DANE. En el período 1991-1996, el empleo en la industria se redujo en 1.5%, teniendo su peor año en 1997 cuando la rebaja fue del 5.3% y sólo tres de las veintiocho ramas manufactureras subieron ese porcentaje. De esa manera se llegó a un punto, en el cual sólo 7 de cada 100 personas ocupadas son obreros industriales. Para colmo de males el empleo público bajó de 510.000, en 1991, a 400.000, en 2000, lo que implicó que bajaran de representar más del 8% del empleo total, para ubicarse en el 6.91%.

CUADRO NUMERO 15

Composición del Empleo

Categoría	Formal %	Informal %
Año		
1992	46.74	53.26
1996	48.18	51.77
2000	40.49	59.51

Bajo el disfraz de las cifras se oculta el reemplazo veloz del empleo permanente por el temporal, en sus diversas modalidades. Para 1999, más del 40% de los puestos urbanos de trabajo correspondía a operarios vinculados bajo la figura del empleo temporal o el subempleo, lo que implica un deterioro brutal de los ingresos de las masas laboriosas. Durante el mandato Pastrana, el subempleo creció del 20.8%, en 1998, al 29.8% en septiembre de 2001, para llegar al 35.55 en 2002. De acuerdo con cifras provistas por el DANE, en 1994, el 57% de los trabajadores eran obreros o empleados, para 1998, esa cifra se redujo al 51.9%, mientras que los trabajadores por cuenta propia pasaron de representar el 26.4 del empleo al 30.9% en el mismo período. Finalmente, en el año 2000, estas cifras se movieron a la baja en la franja de obreros y empleados hasta el 47.7%, en tanto que los de cuenta propia crecieron hasta 32.72%.

CUADRO NUMERO 16

Total ocupados por posición ocupacional (%)

Año	Categoría Domésticos y familiares	Empleados particulares	Empleados gobierno	Cuentapropia o empleadores
1996	4.98	54.84	7.65	32.53
1998	5.19	51.87	8.02	34.92
2000	6.84	41.7	6.91	38.55

Otro indicador de la caída del empleo productivo nos lo da el registro de afiliación a las Cajas de Compensación Familiar, que presentó una merma de 528.642 afiliados en 1999, de manera que de más de 9'800.000, en 1998, hoy reporta menos de nueve millones y medio de aportantes.

Como se puede observar el problema del desempleo más que un problema jurídico o de excesivas normas laborales, es un problema económico, que no se resuelve, buscando el ahogado río arriba, reduciendo los salarios o desmontando las conquistas de los asalariados. Se trata de poner en práctica una política económica que fomente la producción industrial y agraria, proteja el mercado interno y estimule el consumo con base en incrementos reales de los ingresos de la mayoría, acompañados de aumentos significativos de la producción de bienes y servicios.

2.9 EL DESARROLLO AGRARIO

En cuanto al campo las cifras son dramáticas. A pesar de que la oferta de recursos hídricos, la diversidad climática y de ecosistemas, el beneficio potencial que representa nuestra ubicación geográfica, deberían permitirnos ser una potencia agrícola, en los últimos 20 años la actividad agropecuaria pasó de representar el 25 del PIB al 14%. Según el ministro de Agricultura la inversión en el agro, a precios de 1994, ascendió en 1995 a \$368 mil millones, en 1997 fue de \$319 mil millones y en 1998 de \$216 mil millones⁵. El crecimiento de la producción agropecuaria fue de 0.1 en 1996 y 0.2% en 1997, para 1998 el PIB del sector agropecuario decreció un 0.1% y el valor real de la producción disminuyó en 2.1%. en el año siguiente, el crecimiento del PIB agropecuario fue 0% y para 2000 repuntó con el 5%, para volver a caer al 0.1% en 2001. En fin, entre 1998 y 2000, el crecimiento promedio anual de la producción agropecuaria fue de 1.4%, por debajo de la tasa de crecimiento de la población. Los problemas del campo también tienen que ver con la concentración de la propiedad de la tierra, aspecto en el cual el 1.08% de los propietarios posee el 53% de la tierra, cuando hace diez años el 1.4% de los dueños controlaba el 46%.

Según el Centro de Estudios Ganaderos y Agropecuarios, CEGA, la superficie cosechada en cultivos transitorios disminuyó un 14.53% entre 1997 y 1998. La producción de cereales bajo de 2.14 millones de toneladas, en 1991, a 1.38 millones en 2000. El área sembrada total disminuyó de 4.616.934 hectáreas en 1990 a 3.918.198 en 2001. Es decir que en doce años se perdieron más de 700.000 hectáreas y, por lo tanto, casi 200.000 empleos rurales. El valor de la producción agropecuaria creció entre 1990 y 1994 sólo en 1.5% y de este año a 1997 en 2.66%, un porcentaje todavía muy bajo. La producción agrícola nacional fue de 20.3 millones de toneladas en 1994 y de sólo 19.8 millones en 1997, para subir de nuevo a casi 23 millones de toneladas en 2001. El área cultivada en cultivos transitorios cayó 26% en ese mismo período.

⁵ *El Tiempo*, julio 7/98.

CUADRO NUMERO 17

Cultivo	Año	1990	2001
Algodón		199.804 has.	51.710 has.
Soya		115.300 has.	28.021 has.
Oleaginosas		333.254 has.	87.114 has.
Palma de aceite		88.688 has.	138.457 has.
Sorgo		253.824 has.	61.213 has.
Maíz		836.900 has.	575.408 has.
Caña		314.460 has.	392.092 has.
TOTAL		2'142.230 has.	1'334.015 has.

Fuente: SAC y gremios sectoriales.

Uno de los más graves problemas que afecta la producción agraria es la importación masiva de alimentos, que hoy alcanza la cifra de más de siete millones de toneladas. Entre 1990 y 1994 las exportaciones agropecuarias y agroindustriales crecieron 46.9%, en tanto que las importaciones crecieron 185% en el mismo período. Para el período 1994-1997 las exportaciones agropecuarias y agroindustriales crecieron al 15,5%, en tanto que las importaciones crecieron 61%. Debido a ello las exportaciones agrarias redujeron su participación en el total de las exportaciones del 20.1 en el 94 al 17.9% en 2001, en tanto que las importaciones del sector subieron su participación en el total de las importaciones del 7.8 de 1990 al 12% en 1997. En maíz pasamos de importar 20.000 toneladas, en 1990, a más de 1.800.000 en el año pasado. De igual forma, importamos 1.100.000 toneladas de trigo anualmente. Las importaciones agropecuarias que sólo llegaban a US\$377 millones en 1991, alcanzaron, en 2001, la escandalosa cifra de US\$1.635 millones, un incremento del 334%. Las consecuencias no se han hecho esperar, ya para junio de 1998, el empleo agrario sólo representaba el 10.6% del total.

Esta desigual competencia se ve más distorsionada aun por los subsidios que los países desarrollados otorgan a sus agricultores o ganaderos. El Congreso de Estados Unidos acaba de aprobar subsidios para la agricultura, para los próximos cuatro años, por US\$180.000 millones, en tanto que sus pares de Europa no se quedan atrás y vienen entregando casi US\$50.000 millones cada año. Algún día afirmaba, entre risas y lágrimas, que es mejor ser una vaca en Japón o Europa, que un ser humano en el Tercer Mundo, pues poseer una vaca da derecho a un subsidio diario de US\$2.5 por cabeza, en Japón o US\$7 en Europa. Mientras tanto aquí todavía discutimos si debemos poner o no aranceles que protejan la agricultura, el promedio mundial de esos impuestos para el azúcar, por ejemplo, es de 138%, o de la leche, del 65.4%.

2.10 LA QUIEBRA DE LA INDUSTRIA

El PIB de la industria llegó a representar el 22.9% del total en 1979, mas para 1995 ya había caído al 17.3% y en el 2001 sólo representaba el 14.4%. En cuanto al empleo, para junio de 1998 la industria ya generaba tan sólo el 20.9% del empleo y, a finales del 2000, 20.3%. En 1998 la manufactura presentó signo negativo, con -1.66%, en 1999 la producción industrial se descolgó en un 13.54% adicional al de 1998 y ningún sector se salvó de la recesión. Aunque volvió a crecer en 2000 un 10.6 y 0.71% en 2001, todavía no ha recuperado los niveles de 1997.

La falta de demanda interna y la competencia externa se convirtieron en el peor enemigo de los empresarios. La utilización de la capacidad instalada de la industria se redujo del 75.14 en febrero de 1995 al 65.62% en agosto de 1998 y al 61%, en el 2001, pero existen varios sectores que andan por debajo del 60% de su capacidad utilizada. El índice de producción real de la industria manufacturera, tomando como base 100 a 1990, sólo llegó a 105.3, en diciembre de 1999 y para el 2001 se proyectó a un escaso 107.2. Entre 1995 y 1999, el consumo de energía de uso industrial, en las cuatro principales ciudades bajó de 5.672 gigavatios/hora a 5.509.

De acuerdo con las proyecciones establecidas en los Planes de Desarrollo, la tendencia debiera marcarse hacia el decrecimiento de las actividades de servicios y el aumento de las productoras de bienes: la industria, la minería y la agricultura. Sin embargo, la realidad es totalmente contraria, pues en los servicios sociales y personales se generaba el 30% del empleo y en el comercio el 25,4%. La llamada modernización del Estado también ha puesto su cuota de trabajadores cesantes, la cual se calcula en más de 200.000 funcionarios estatales que han perdido su empleo y se han sumado a la masa desocupada o han engrosado las filas de la informalidad.

CUADRO NUMERO 18

Año	Participación por sectores en el PIB							
	Agro	Minería	Industria	Sector real	Comercio	Servicios financiero	Servicios Personales	Sector servicios
1979	23.4%	1.4%	22.9%	47.7%	10.4%	6.8%	7.8%	25%
1992	20.2%	2.8%	20.6%	43.6%	10.9%	10.4%	9.2%	30.5%
1998	13.7%	4.6%	13.9%	32.2%	11.5%	18.1%	19.7%	49.5%
2001	14.4%	4.8%	13.9%	33.1%	10.9%	17.5%	20.7%	49.1%

Es evidente que hemos vivido un acelerado proceso de desindustrialización similar al que atraviesa Argentina, país en el que entre 1976 y 2000, la participación de la industria en el PIB global, cayó del 31.7 al 16.1%. En Colombia, el sector real, que produce riqueza material ha perdido presencia, a favor de los servicios, la llamada terciarización. En especial es notorio al avance del sector financiero, el cual prácticamente ha triplicado su participación en el PIB. De esa forma, casi el 50% del PIB se genera en actividades claramente improductivas o parasitarias.

Otra de las fórmulas que se presentan como salida al descenso de la producción moderna es la microempresa, esa artificiosa forma de producción que impulsan las agencias de crédito internacional para mantenernos en el subdesarrollo y ya ocupa, en unidades productivas de menos de diez trabajadores, cerca de tres millones de colombianos. Sus casi artesanales métodos de producción hacen que su productividad sea muy baja, al punto que las unidades de menos de 50 trabajadores, no obstante generar el 51% del empleo nacional solamente aportan a la producción bruta el 13.9% y consumen el 7.3% de la energía consumida por las manufacturas. Entre tanto las factorías de más de 200 trabajadores generan el 37% del empleo, aportan el 55% de la producción bruta y consumen el 74.7% de la energía.

CUADRO NUMERO 19 - LAS PYMES

	Establecimientos	Personal ocupado	Valor agregado	Producción
1985	93	52	34	38
2001	96.4	63	37	45

2.11 LA ERRADICACION DE LA POBREZA

En las formulaciones del Plan de Desarrollo *La Revolución Pacífica*, se plantea que el porcentaje de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, al finalizar los años ochenta era del 40% y que, con sus programas, "entre 1990 y 1994 el total de pobres se reducirá en 3.137.000 personas", lo cual implicaría una disminución total del 20.3%. Es decir que: "La pobreza llegará a representar en 1994, no más que un 27.3% de la población". Empero, dichos vaticinios tampoco se cumplieron, al punto que al iniciarse el cuatrienio del *Salto Social*, se reconocía que: "La población pobre del país la constituyen aproximadamente 17 millones de personas, que corresponden al 47% del total".

El proceso de empobrecimiento se ha ensañado con las capas medias de la población, las cuales han visto reducir su participación en la distribución del ingreso, de manera que los estratos 3 y 4, que en 1993 percibían el 64.38% del total, en 1998 sólo percibían el 60.2%, en tanto que los estratos 5 y 6 elevaron su participación en la distribución del ingreso, al pasar del 14.75 al 22.87% entre los mismos años. Entre tanto los estratos 1 y 2, también se vieron afectados pues sus ingresos representaban el 20.88%, en 1993 y cinco años después sólo recibían el 16.93%.

El balance en este año muestra que por debajo de la Línea de Pobreza se encuentra el 59.8% de la población, según la Contraloría General de la República y la variación porcentual anual del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) creció el 26% en 1998, 24.9% en 1999 y 22.9% en 2000. En condiciones de indigencia total se encuentra el 23.4% de los habitantes.

El organismo de control asevera que más de 11 millones de personas no perciben ingresos de ninguna índole o vive con menos de un dólar diario. Dice además que el 20% más rico del país se apropia del 52% de los ingresos totales. El mismo Banco Mundial señala que 27 de los 42 millones de colombianos viven en la pobreza, es decir que sería el 64% de la población. Esta entidad le atribuye el aumento de la pobreza al bajo crecimiento de la economía y proyecta que para regresar a los niveles de pobreza de 1995, se requeriría crecer a una tasa superior al 4% anual.

El Índice de Concentración de la Riqueza, GINI, muestra una tendencia creciente al pasar de 0.554 en 1991, a 0.612, en 2001.

2.12 LA EDUCACION

Se decía al comenzar la década de los noventa que en materia educativa se proponían "...garantizar una oferta de cupos que permita el ingreso en el sistema a todos los niños entre siete y once años de edad". Empero, cuatro años después se reconocía que sólo el 85% de la población en edad de escuela primaria accedía a ella y que 2.4 millones niños y jóvenes entre 12 y 17 años no están escolarizados", una cifra superior a la de los alumnos matriculados en la educación secundaria oficial (2.065.711). Así mismo se aceptaba que en vez del 7% prometido en los inicios de *La Revolución Pacífica*, para educación solamente se había destinado el 3.03% del PIB.

Con base en *El Salto Educativo* se pretendía elevar ese porcentaje hasta el 5.51% y llevar el total de niños y jóvenes matriculados hasta el noveno grado a 7.233.504, lo cual implicaba un gasto oficial en educación del orden de más de 1.5 billones de pesos en los cuatro años.

Al final de ese período el gasto educativo representaba sólo el 4.35% del PIB. Esa tendencia se ha revertido posteriormente, por efectos de los cambios en las políticas laborales hacia el magisterio, como se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO NUMERO 20

Area Social	1994		2002	
	Inversión	Funcionamiento	Inversión	Funcionamiento
Educación	0.21%	2.55%	0.15%	4.07%

Sin embargo, las estadísticas oficiales muestran que todavía, a la fecha, la cobertura en preescolar es de sólo 40.5%, en educación básica primaria es de 83.6%, con tendencia a la baja; en secundaria estamos en 51.17% y en educación superior tenemos una de las más bajas coberturas, del orden del 12%, con la de que el crecimiento mayor se encuentra en instituciones privadas a medida que sube el nivel educativo. Debido a ello, el 73% de los estudiantes matriculados en la educación superior proviene de los estratos más altos y tan sólo un 4% proviene de los más bajos.

En 1996, la educación superior privada, proveía el 68.4% del total de cupos y, para 2000, ya había subido dicha oferta al 70.2%, es decir que la universidad pública genera menos del 30%. Ello ha conllevado a que el gasto de las familias, sea casi igual al del Estado, correspondiéndoles el 60% de esos gastos a las entidades privadas. El 3.26% del PIB sirve para financiar el 33% de la matrícula, mientras el 5.14% financia el restante 66%.

Otro aspecto es la llamada calidad de la educación, cuyo empeoramiento se promueve desde el Estado, con medidas como la promoción automática o el cambio en los sistemas de evaluación. El asunto es de tal gravedad que la escolaridad promedio en la zona rural, para población mayor de cinco años, es de 3.2 años, en tanto que en el área urbana llega a 6.8 años, cifras bastante por debajo de los indicadores internacionales.

2.13 LA SALUD Y LA SEGURIDAD SOCIAL

En los inicios de la era neoliberal se decía que: "A partir de 1996, se llegaría a la cobertura total de las familias en situación de pobreza, correspondiente al 45% de la población". Con este nuevo esquema se pretendía "...movilizar un gran volumen de ahorro que... contribuirá a generar el empleo..." y "...obtener pensiones superiores al promedio salarial..." sobre la base de que "...la tasa de retorno sea superior al 6%, si la economía crece a una tasa superior al de la última década..." o sea que su éxito dependía de la especulación financiera.

Esas proyecciones se basaban en falsos supuestos como una fidelidad del 100% en la afiliación de los trabajadores, un indicativo que en realidad era del 62%, es decir que en promedio, un trabajador cotizaba 32 de las 52 semanas del año, una cifra que tendió a la baja con la inestabilidad producida por la instauración de la Ley 50/90, al punto que los datos recientes del ISS, hablan de tan solo 25 semanas cotizadas por año.

Fue a Samper, a quien le correspondió echar a andar "... las nuevas instituciones del sistema, de manera que se garantice la cobertura universal del Plan Obligatorio de Salud en el año 2001". En los propósitos del *Salto Social* se contemplaba "Ampliar la cobertura de la seguridad social, duplicando

la cobertura actual del régimen contributivo y afiliando al régimen subsidiado al 80% de la población más pobre y vulnerable, para pasar de una cobertura global de la seguridad social del 20 al 71% en 1998".

El aumento de cobertura no se ha presentado pues, según *El Espectador*, a finales de 1998 el régimen subsidiado tenía el 33% de los afiliados al sistema y el contributivo el 67%. Entre los dos aglutinaban el 54% de la población, mientras el 46% no estaba afiliado, el informe presentado por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud revelaba que la afiliación al sistema, incluidos los dos regímenes, sólo alcanzaba al 48.4% del total de la población, de los cuales el 41.9% se encuentra en el régimen subsidiado y el 58.1% en el contributivo.

Estos porcentajes significan en cifras absolutas 8.505.241 afiliados en el primero y 11'792.453 afiliados en el segundo, muy lejos de las proyecciones que apuntaban a doce y quince millones respectivamente. Hasta el nuevo presidente del ISS, Jaime Arias, uno de los progenitores de la Ley 100, reconoce que "...más de la mitad de los colombianos está por fuera del sistema que creamos en la Ley 100". Lo cierto es que la cobertura específica del régimen subsidiado es solamente del 68.5% de la población objetivo, de manera que las cifras oficiales aceptan que el 48.6% de la población no está cubierto por el sistema de seguridad social.

CUADRO NUMERO 21

Categoría	Año Régimen	1991	2001
Seguridad Social	Contributivo		13.336
	Subsidiado	6.932	11'069
Red Minsalud		11.800	-
Medicina Privada		2.500	3.300
Población no cubierta		12.364	15.358
Población Total		33.596	43.063

Para 1998 el punto de cotización aportado por los trabajadores vinculados al régimen contributivo significó \$310.107 millones, más de la mitad del total recaudado en la subcuenta de solidaridad, en tanto que el aporte de la Nación sólo llegó a \$70.239 millones, no obstante haberse comprometido con \$184.485 millones en el Plan de Desarrollo. Según estudios realizados por Fedesarrollo y la Fundación Corona, dos defensores del modelo, se detectó un promedio de evasión del orden del 31%. En el ISS la evasión llega al 35% y sólo el 36% de las empresas no tiene problema con sus aportes.

En riesgos profesionales el bajo crecimiento de la economía y las elevadas cifras de desempleo han hecho estragos en las Administradoras de Riesgos Profesionales, en 1998, por ejemplo, el número de afiliados registró un crecimiento de cero. Aunque las cifras de afiliación muestran que el Seguro Social todavía mantiene el 60% del total de afiliados, en el último año perdió el 8.5% del mercado frente a las ARP privadas y la cotización promedio por trabajador en el ISS está por debajo del promedio nacional (\$5.284 vs. \$6.379), y existen ARP privadas que reciben en promedio por trabajador \$13.941, lo cual indica que existe una selección perversa que afecta al ISS.

CUADRO NUMERO 22

País	Gasto público del total	Gasto privado del total	Gasto Salud. PIB	> 60 años Mortalidad 90-99	Expectativa vida	
					Infantil niños-niñas	Hombre-mujer
Estados Unidos	44.1%	55.9%	13.7%	16.6-16.4	8 8	73.8 - 79.7
Alemania	77.5%	22.5%	10.5%	20.4-22.7	6 5	73.7 - 80.1
Francia	76.9%	23.1%	9.8%	19.1-20.5	7 5	74.9 - 83.6
Suecia	78%	22%	9.2%	22.8-22.3	5 4	77.1 - 81.9
Dinamarca	84.3%	15.7%	8%	20.4-20.0	7 6	72.9 - 78.1
Japón	80.2%	19.9%	7.1%	17.4-22.6	5 5	77.6 - 84.3
Bélgica	83.2%	16.8%	8%	20.7-21.6	9 6	74.5 - 81.3
Noruega	82%	18%	6.5%	21.0-19.7	6 5	75.1 - 82.1
Canadá	72%	28%	8.6%	15.5-16.7	6 5	76.2 - 81.9
Inglaterra	96.9%	3.1%	5.8%	20.9-20.9	7 6	74.9 - 79.7
Argentina	57.5%	42.5%	8.2%	12.9-13.3	23 20	70.6 - 77.8
Colombia	54.5%	45.6%	9.3%	6.3-6.8	31 26	68.1 - 74.1
México	41%	59%	5.6%	5.9-6.8	26 23	71 - 77.1
Rusia	76.8%	23.2%	5.4%	16.0-18.3	24 19	62.7 - 74.0
Cuba	87.5%	12.5%	6.3%	11.7-13.4	10 8	73.5 - 77.4
India	13%	87%	5.2%	6.9 - 7.5	97 104	59.6 - 61.2
China	24.9%	75.1%	2.7%	8.6 - 10	35 40	68.1 - 71.3
Haití	33.6%	66.4%	4.6%	5.8 - 5.5	120 111	50.6 - 55.1
Afganistán	40.6%	59.4%	3.2%	5.0-4.9	279 249	45.3 - 47.2

La política de privatizar estas áreas sociales no se compadece con la realidad internacional que muestra como los servicios de salud más eficientes son los de aquellos países donde el Estado asume la mayor carga.

En materia pensional el asunto es todavía más grave, pues la cobertura, en vez de crecer ha decrecido y casi la mitad de los afiliados no está cotizando. En 1996 el 39.16% de las personas ocupadas estaban afiliadas en pensiones y para el 2000 esa cifra había disminuido a un escaso 35.37%. Sobre este asunto no me extenderé porque ya habrá tiempo para su análisis en la discusión de la reforma pensional, sólo quisiera agregar que el 71% de la población mayor, que debería tener una pensión, no está amparada por esta prestación.

En cuanto a la vivienda, otro componente social importante, en 1994, la población sin vivienda era un 37.2% y, en 2000, el 41.6%. Tal ha sido el efecto del abandono del Estado de esa responsabilidad que ahora han asumido las empresas privadas. Por eso, durante el gobierno Gaviria, solo se construyeron 63.000 unidades por año, cifra que creció a 103.000, en los tiempos del *Salto Social*, para volver a caer, en el *cambio* pastranista a solo 54.000, condición agravada por la decreciente actividad del ente estatal y, en la misma proporción el aumento de la presencia privada.

La conclusión es obvia, doce años de neoliberalismo nos han conducido a la bancarrota general, pues no hay un solo indicador económico o social que muestre signos positivos. Esta debacle no ha afectado exclusivamente a los trabajadores y las capas desposeídas de la población, hasta nuestros descaecidos magnates se han visto obligados a ceder parte de su patrimonio, ante la ofensiva del capital extranjero, al punto que en 1996, figuraban tres de ellos—Santodomingo, Ardila Lulle y Sarmiento Angulo—, en la lista de los más acaudalados del mundo que publica, cada año, la revista *Forbes*, ya para el 2000, sólo aparecía Sarmiento Angulo, personaje que desapareció de tan exclusiva categoría, en 2001. No se trata, como lo plantean los ponentes de buscar la forma para que “...se socialicen los riesgos...”, sino de concitar una gran confluencia de fuerzas sociales y políticas, que con sentido patriótico, restablezca el manejo soberano de la economía.

3. El proyecto de Reforma Laboral es contrario a la Constitución Política

Basamos esta aseveración en cuatro aspectos:

3.1 EL PROYECTO ES CONTRARIO A LOS PRINCIPIOS MINIMOS FUNDAMENTALES DEL TRABAJO

Teniendo en cuenta que estamos ante una iniciativa de reforma legal, así como el mandato constitucional del artículo 4° sobre la primacía de la Carta sobre todos los demás instrumentos legales o reglamentarios, se hace necesario antes de cualquier análisis, determinar si las normas que se propone crear o reformar el proyecto, están acordes con el contenido y sentido de las establecidas en la Constitución.

Se trata de que el honorable Congreso de la República defina si acata la Carta Magna o por el contrario asume una actitud rebelde contra la misma. Hago esta afirmación por encontrar, luego de analizar el proyecto gubernamental y la ponencia mayoritaria, que se ha hecho caso omiso de la norma constitucional básica que fija los principios que deben acatarse al definir cualquier reglamentación que tenga relación con el mundo del trabajo en Colombia.

El artículo 53° de la C.P. dice a la letra:

“El Congreso expedirá el estatuto de trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, facultades para transigir y conciliar sobre los derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre primacías establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso

necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y los convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”.

En el marco de nuestra Constitución Política, sólo la aplicación de estos principios permite que el derecho al trabajo pueda garantizarse efectivamente, en desarrollo del mandato de protección especial contenido en el artículo 25 superior. Sobre su aplicabilidad inmediata, eficacia y fuerza vinculante, la Corte Constitucional ha precisado en diversas sentencias que es inmediata y no requieren de ser reglamentados para su plena vigencia.

Estos principios hacen parte de la relevancia que dentro del estado social de derecho se le ha dado al trabajo, ha dicho la honorable Corte Constitucional que: *“Es incuestionable la trascendencia del hecho de que por primera vez se hayan incorporado en la Constitución Nacional un conjunto de principios propios del derecho al trabajo, lo cual confiere un especial realce a esta materia y refleja la gran importancia que el nuevo estado social otorga al asunto laboral”.*

Resulta verdaderamente asombroso que ni en el proyecto del Gobierno ni en la ponencia mayoritaria, se haga siquiera mención del artículo 53 de la C.P., por el contrario se proclaman otros principios de la reforma absolutamente diferentes y ajenos a los mínimos fundamentales que impone la norma mencionada como son los de “cooperar, compartir y competir”, los cuales evocan una postura filosófica divergente a la propuesta por el constituyente en la Carta de 1991.

Es evidente que el gobierno al presentar la reforma laboral en los términos que aparece planteada en el proyecto, agravados en la ponencia, asume una actitud rebelde frente a la Constitución Política vigente, el contenido de estos documentos no consulta los principios mínimos fundamentales transcritos y en algunos artículos es francamente contrario a los mismos, veamos:

– **Se vulnera el principio de estabilidad en el empleo:** Al rebajar sustancialmente las indemnizaciones establecidas para los contratos a término indefinido con el absurdo argumento de que se logra *“... una mayor estabilidad para el trabajador, especialmente para quienes van a cumplir diez (10) años de servicio”*, argumento ya esgrimido en el trámite de la Ley 50 de 1990, donde se eliminó el derecho al reintegro de esos trabajadores para que no fueran despedidos antes de pasar dicho límite. La realidad demostró que ese remedio resultó peor que la enfermedad, lo cual se comprueba con los estudios del Departamento Nacional de Planeación indicativos de que—luego de expedida la Ley 50/90— el mayor porcentaje de despidos se presenta durante el noveno año (45%).

De aprobarse el texto propuesto se termina definitivamente con la única garantía que al respecto mantiene la legislación, pasando entonces de un sistema de estabilidad relativa a uno de ausencia total de estabilidad. La norma resultante será absolutamente contraria al principio de estabilidad en el empleo consagrado en el artículo 53 de la C.P.

– **Se vulnera el principio de garantía al descanso necesario:** Desde los inicios del derecho laboral ha sido principio básico el respeto a la fórmula de 8x3 (ocho horas de trabajo, ocho de descanso y ocho de estudio), la legislación laboral ha previsto para este efecto que cuando se superen estos límites por necesidades del empleador, existirá para el trabajador reconocimiento de recargos por el trabajo suplementario. Esta es la única y clásica forma de lograr que se respetan los máximos en la jornada y los mínimos del descanso. Por esa razón en el artículo 53 de la C.P./91 se incluyó como principio mínimo fundamental de obligatorio cumplimiento el de la garantía al descanso necesario.

El hecho de romper el ciclo circadiano del ser humano y afirmar—vía legal—que la noche es día, (6 p.m. a 10 p.m.) se convierte en un verdadero absurdo imposible de sustentar.

No es posible aceptar en forma generalizada para todas las actividades económicas y para todas las ramas de la producción y los servicios, la extensión de la jornada con la expectativa de "...creación de nuevos empleos al permitir la programación de dos (2) turnos sin recargo". Con una simple expectativa, no calculada y no comprobada no se puede actuar en contravía de un principio mínimo fundamental de orden constitucional.

No es cierto que el simple abaratamiento del valor del trabajo signifique automáticamente la creación de nuevos empleos. La supresión del recargo por trabajo en dominicales y festivos, así como la eliminación del descanso compensatorio cuando este tipo de trabajo no sea habitual (mínimo tres domingos en un mes) significa la más directa violación al principio del descanso necesario. Además la redacción del articulado que al respecto trae la propuesta es absolutamente antitécnica.

— **Se vulnera el principio del mínimo de derechos y garantías de los trabajadores:** La indemnización moratoria del artículo 65 del CST, responde a una lógica de protección especial a los derechos de los trabajadores, causados y no cancelados por el empleador a la terminación de los contratos de trabajo.

La norma propuesta de eliminación de los brazos caídos es violatoria del principio del mínimo de derechos y garantías de los trabajadores. Al plantear que se debe cancelar solamente los intereses corrientes cuando se presente mora en el pago de salarios y prestaciones, se está equiparando el trabajo con una cualquiera de las mercancías que fluyen en el mercado y el incumplimiento en el pago de derechos laborales al no pago de una obligación civil, comercial o financiera.

Es inaceptable, agresivo e injusto sustentar la propuesta de eliminación de la moratoria manifestando que "...se ha convertido en una forma de enriquecimiento de los trabajadores debido a la lentitud de la justicia... la manera como está prevista la indemnización por falta de pago ha dado lugar a que los trabajadores esperen para presentar sus demandas cuando están para cumplirse los tres (3) años, término de prescripción y le juegan a una cuantiosa indemnización moratoria a veces injusta". Este tipo de afirmaciones que descalifican de entrada la propuesta de reforma al artículo 65 del CST, constituyen una verdadera afrenta contra los trabajadores, pues contienen una presunción en su contra de mala fe y les endilga, de una parte la culpa de los patronos incumplidos y de otra la comprobada lentitud e ineficacia de la jurisdicción. Es absolutamente claro que por el contrario, todos los colombianos tenemos derecho al pago oportuno de nuestro trabajo y a una pronta justicia.

3.2 TRAMITAR EL PROYECTO HACE INCURRIR AL HONORABLE CONGRESO EN VIOLACION DE LA CONSTITUCION EN LA MODALIDAD DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION

La Constitución Política de 1991 en su artículo 53 le impuso al Congreso una perentoria obligación cuando dice: "El Congreso expedirá el Estatuto de Trabajo...". El constituyente quiso por esta vía hacer eficaz el mandato del artículo 25 de proteger el trabajo en todas sus formas, como bien fundante de la Nación y derecho fundamental, por medio de una legislación laboral integral que responda a los principios básicos fundamentales que el mismo artículo consagró.

Transcurridos casi doce años desde la entrada en vigencia de la Carta Política, el Congreso ha visto pasar varios proyectos de Estatuto del Trabajo, uno de ellos presentado por iniciativa popular y todos han sido archivados sin culminar su discusión.

Al encontrarse el honorable Congreso frente a una propuesta de reforma laboral que es meramente parcial y tramitarla haciendo nuevamente caso omiso a la obligación constitucional de expedir el Estatuto Laboral, incurre en una violación de la Carta por omisión, sin razones válidas, de un deber expresamente impuesto por ella, más aun cuando en el proyecto de ley que se tramita subyace un desconocimiento de los principios mínimos fundamentales de dicho estatuto.

Este mayor costo negativo, o si se quiere, este aumento en la plusvalía de cada obrero, es otro motivo por el cual el proyecto resulta inconstitucional. Las

luchas sindicales que llevaron al país a tener una legislación cada vez más clara en la generación de beneficios al trabajador, orientados sobre la senda de la estabilidad en el empleo, la búsqueda de un salario, por lo menos garantice los ingresos mínimos para la subsistencia de los trabajadores y sus familias. Esto y la reglamentación de la tríada Trabajo-Capacitación-Descanso, fueron la nota predominante hasta antes de la vigencia de la Ley 50, con lo cual esta legislación fue en contravía hasta de la Constitución Política de 1991, de manera evidente.

En este sentido, el artículo 53 de la norma constitucional de 1991, recogió los principios tanto de los avances normativos introducidos hasta entonces, y de las diversas conquistas de los trabajadores mediante sus luchas sindicales que fueron a la postre, paulatinamente, convertidas en legislación durante el periodo mencionado.

Esas motivaciones sociales y condiciones normativas, conocidas de siempre por el Estado y defendidas de siempre por los trabajadores y la sociedad en general, además tiene sustento en la normatividad internacional del trabajo, que ya en su mayoría ha sido ratificada por Colombia. Se entiende, entonces, que hacen parte de la norma constitucional por el llamado bloque de constitucionalidad y habían logrado plena legitimidad en los diversos ámbitos de nuestro país, integrados en la norma fundamental para así lograr una estabilización real del mundo del trabajo, de las relaciones obrero-patrono, y dejar las bases para lograr una estabilización social con la consecución de la equidad. En este sentido hemos visto cómo en diferentes espacios el Ministro del Trabajo y Seguridad Social ha sustentado que este proyecto no es una "Reforma Laboral" sino que por el contrario simplemente se trata de una modificación de las normas vigentes para, según el mismo proyecto, "Promover empleabilidad".

Pero muy por el contrario, la acción del poder legislativo a partir de la fecha ha sido trabajar en torno a la violación sistemática de la normatividad constitucional, en la modalidad de omisión, pero con los mismos efectos, con lo cual además de generar inseguridad jurídica, va en contra de las máximas normas nacionales e internacionales.

Se nos impone entonces a los legisladores el deber de archivar cualquier iniciativa que pretenda desconocer la Carta Política y proceder a abrir un amplio proceso de concertación social entre los actores del mundo del trabajo, para lograr un Estatuto del Trabajo que sea fruto del consenso y no de una imposición, como la que se pretende llevar a cabo.

3.3 EL NUEVO CONCEPTO DE "SISTEMA DE PROTECCION SOCIAL" PRETENDE SUPPLANTAR LA CATEGORIA CONSTITUCIONAL DE "SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL".

La Constitución Política ordena al legislador organizar un sistema de seguridad social bajo los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. Este sistema debe garantizar la efectividad del derecho a la seguridad social considerado como fundamental e irrenunciable, tanto por la Corte Constitucional como por los múltiples instrumentos de derecho internacional expedidos por la OIT, la ONU y la OEA.

No obstante lo anterior el gobierno pretende conformar un llamado "sistema de protección social" que tiene una connotación marcadamente asistencialista y establece una serie de prestaciones cuya concesión efectiva al ciudadano estaría mediada por la facultad discrecional del ejecutivo.

La nueva figura del "sistema de protección" propuesta como substitutiva de la categoría constitucional de "seguridad social", a la cual atribuye la Carta el estatus de "derecho irrenunciable", se orienta en la dirección ya enunciada por el Gobierno de recortar la protección judicial de los derechos fundamentales y retrotraer los avances logrados a través de la acción de tutela en la garantía del derecho a la pensión.

3.4 EL PROYECTO NO HA SIDO CONCERTADO, COMO LO ORDENA LA CONSTITUCION POLITICA.

Cree el gobierno, equivocadamente, que la concertación con las centrales sindicales y la Confederación de Pensionados de Colombia es una concesión graciosa de los ministros de turno o que el Presidente puede discrecionalmente decidir si hace o no concertación de las políticas laborales.

En su delirio quiere el gobierno hacer caso omiso de lo dispuesto en el artículo 56 de la Carta que establece la perentoria obligación de concertar las políticas laborales, obligación reglamentada por la ley 278 de 1996 que establece la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales creada por el artículo 56 de la Constitución Política.

El gobierno no ha cumplido la Constitución y la ley que ordenan concertar las políticas laborales, un mínimo rasgo democrático. No estamos dispuestos a tolerar que en tema de tanta trascendencia, el gobierno acuerde y discuta las políticas laborales con el FMI, y haga caso omiso de la obligación constitucional de concertar con las centrales sindicales.

Además, no estamos de acuerdo con conceder Facultades extraordinarias al ejecutivo en asuntos que perfectamente puede tramitar en su foro natural, que es el Congreso. Hacer las leyes, es en nuestro ordenamiento constitucional, la vocación primordial del Congreso de la República; delegar su misión fundamental en el ejecutivo, debe ser, en una democracia, una situación absolutamente excepcional, que por ello ha de fundamentarse en poderosas e incontrovertibles razones.

No puede fundarse en un juicio hipotético de mera conveniencia o en la supuesta complejidad técnica o en el simple imperativo de la necesidad de ahorrar tiempos en el trámite reglamentario, la solicitud del otorgamiento de facultades extraordinarias. Mucho menos es admisible que se soliciten tales facultades simplemente porque el gobierno no disponga aún de los proyectos correspondientes y de los estudios técnicos necesarios.

No hay razones explícitas en la exposición de motivos que justifiquen la solicitud del otorgamiento de las facultades extraordinarias contenidas en el proyecto y dado que las materias objeto de las mismas, no son residuales, ni meramente reglamentarias, y tocan, por el contrario, aspectos tan cruciales no hay una causa válida y suficiente para que los ordenamientos allí referidos no puedan ser objeto del ejercicio de la facultad legislativa ordinaria del Congreso.

4. Las contradicciones de la exposición de motivos y de la ponencia oficial

Aprovechándose de la amnesia colectiva que ha caracterizado el discurrir de nuestra nación y en una muestra de falta de imaginación y cinismo, se nos vuelve a decir que la solución a los problemas de desempleo se resuelven disminuyendo el costo laboral, lo que implica reeditar la vieja tesis de que son estos últimos los responsables de la falta de inversión y de creación de nuevos puestos de trabajo. "Crear 160.000 empleos por año -640.000 en cuatro años- es el resultado que el país obtendría en caso de aprobar el presente proyecto de Ley", es la pomposa frase con la que pretenden volver a embaucarnos. La prueba científica de que ello ocurrirá así no aparece por ningún lado, en tanto que la evidencia de los resultados anteriormente analizados prueban lo contrario. En reciente Foro, convocado por Fescol y Fedesarrollo se decía que, teniendo en cuenta la relación de elasticidad entre costo laboral y aumento de la demanda de mano de obra, se crearían, con los nuevos parámetros, entre 45.000 y 187.500 nuevos puestos de trabajo, por año.

Las propuestas presentadas supuestamente son "Medidas trascendentales aunque no de choque que den impulso al mercado laboral y contribuyan a recuperar la confianza tanto de los empleadores como de los trabajadores en la economía colombiana" y a su vez, "... hagan un poco más atractiva la posibilidad de generarlo" (el empleo). De nuevo se echa mano de la peregrina tesis de que el impulso al mercado laboral depende del recorte de los derechos de los trabajadores, lo cual evidentemente no ha funcionado y, por el contrario, ha arrojado resultados negativos para el conjunto de la producción.

Por el contrario, existen claros ejemplos, en los cuales la evidencia empírica demuestra lo contrario. Tal es el caso de la construcción, un sector en el cual ha existido siempre un alto grado de "flexibilidad" laboral, que se desarrolló positivamente, antes de la reforma del 90 y se derrumbó, años después, por la crisis general de la economía. La confianza en la economía colombiana, depende de que seamos capaces de romper los lazos de dependencia que nos atan a los organismos de crédito internacional. Los trabajadores colombianos solamente podrán recuperar la confianza en la medida en que dejen de ser golpeados por la política económica, se afiance un clima en el cual, las

contradicciones de la sociedad colombiana se diriman mediante el debate civilizado y las decisiones fundamentales sean tomadas de manera soberana.

En cuanto a la introducción de nuevos conceptos en la jerga económica y laboral, vale la pena referirse a la llamada *Empleabilidad*, la cual según la argumentación oficial "...busca básicamente crear políticas activas que faciliten las condiciones necesarias para la inserción laboral de los desempleados, mejorando tanto la calidad de vida de la fuerza de trabajo como el funcionamiento del mercado laboral". Llama la atención que no hay una sola medida que apunte a atender la actual masa desempleada. Puesto que el subsidio planteado es exclusivamente para los nuevos desempleados y, por un período determinado, de manera que no se entiende cómo se van a crear las *condiciones para la inserción* de los cuatro millones de desempleados, como producto de la era neoliberal. Tampoco suena lógico que se vaya a mejorar la calidad de vida de la fuerza de trabajo, desmejorando sus ingresos, mediante la supresión de las horas extras, el recargo nocturno y el pago triple dominical y festivo.

Hace doce años se nos hablaba de la necesidad de "flexibilizar" las normas laborales, porque su supuesta rigidez era la causa del anquilosamiento de la economía. Hoy se nos dice que "Se ha considerado fundamental simplificar la legislación laboral... Con el fin de dar la posibilidad a algunos sectores de la economía de **abrir las posibilidades para contratar nuevos trabajadores sin que la carga laboral impida esa creación de nuevos espacios de trabajo**".

Como ya no se puede argüir que el Código Laboral es rígido, ahora se busca presentarlo como muy complejo y, por ende, es indispensable simplificarlo, lo cual no es más que otra argucia para continuar abaratando el costo de la mano de obra, en beneficio, principalmente del capital extranjero. Se insiste en esta sustentación en que la carga laboral es la culpable de que los empresarios no creen nuevos espacios de trabajo, lo cual evidentemente no corresponde a la realidad vivida en los últimos años.

Como se ha demostrado fehacientemente en el análisis de los resultados obtenidos con la aplicación de las recetas neoliberales, la pérdida de presencia del sector real de la economía, en beneficio del comercio, los servicios financieros y personales, es una tendencia malsana que afecta la producción de riqueza material. Esta negativa propensión se verá reforzada, si se aprueba este Proyecto, porque es evidente que los mayores beneficiados serían los inversionistas en estas áreas improductivas y parasitarias. La exposición de motivos es suficientemente clara en señalar que "Esto se requiere especialmente para empresas comerciales y de servicios, de las cuales se exige una gran demanda de prestaciones pero debido a los recargos existentes, los empresarios no pueden atenderla en las horas en que los usuarios la requieren".

CUADRO NUMERO 23

Registro de inversión extranjera por sectores

	1995 %	2000 %
Agricultura, minería e industria	63.7	42,1
Servicios públicos, comercio, hotelería y financiero	28.4	47

No serán entonces la industria, la agricultura ni la minería, generadoras de riqueza, las que se beneficien, lo cual es más grave aún, en cuanto éstas no son ahora las áreas predilectas para la inversión extranjera, que no viene, como se cree, a resolver nuestros problemas de subdesarrollo, sino a solventar la disminución de las utilidades en sus propias economías, saturadas por los excedentes de capital. De hecho, son la banca, los seguros, el gran comercio, el turismo y los servicios públicos, los sectores a los que se ha orientado principalmente la colocación de recursos foráneos.

En un alarde de extraña magia procuran establecer el aparente carácter neutro de las medidas, al afirmar que "Se quiere aliviar a los empleadores del pago de los recargos por trabajo nocturno, horas extras, dominicales y festivos sin que se disminuyan de manera significativa los ingresos del trabajador". La verdad es que el alivio para los empresarios sí es significativo y, por lo tanto, la disminución de los ingresos de los asalariados, también lo es. Cálculos muy serios señalan que un alto porcentaje de los trabajadores de menores ingresos, son quienes acuden al trabajo extra para mejorar en algo sus magros salarios. Según Fedesarrollo, la conciencia económica de la nación, el 10% de los

trabajadores labora horas extras, lo cual implica que al eliminarse el recargo del 35%, se economizarían un 3.5% del valor total de la nómina, pero es evidente que al desaparecer dicho recargo, los empresarios tenderán a contratar más trabajadores, en esos horarios, lo que entraña mayores economías.

La reducción de costos por la eliminación del pago triple dominical y festivo, lo calcula la misma entidad en 4.3%, sobre el valor total de la nómina, con base en que 1/7 parte de la fuerza laboral trabaja en esos días. En el caso de los vigilantes privados, una franja de trabajadores que ha crecido en virtud de la incapacidad del Estado para brindar seguridad, el salario ordinario es generalmente el mínimo y ese ingreso casi se duplica, por la vía de los turnos nocturnos y dominicales o festivos. Otro tanto sucede con los trabajadores ocasionales de fin de semana que derivan su sustento del trabajo en actividades propias de esos días, cuya retribución se verá severamente disminuida.

Al respecto cabe recordar que la jornada de trabajo no tiene, por sí misma, límites constantes. El capital tiende permanentemente a dilatarla hasta el máximo de su duración físicamente posible, ya que en la misma proporción aumenta el trabajo adicional y, por tanto, la ganancia que de él se deriva. Cuanto más consiga el capital alargar la jornada de trabajo, mayor será la cantidad de trabajo ajeno que se apropiará. El capitalista alargando la jornada de trabajo, puede incluso abonar salarios aparentemente más altos, pero en realidad está disminuyendo el valor del trabajo, pues el mayor valor pagado no corresponde a la mayor cantidad de trabajo apropiado ni al más rápido agotamiento de la fuerza de trabajo. No podemos olvidar que el aumento de la intensidad del trabajo, puede hacer que un hombre gaste en una hora tanta fuerza vital, como antes gastaba en dos horas, en la medida en que se acelera la marcha de las máquinas o se aumenta el número de funciones que atiende un solo individuo.

La exposición de motivos se contradice con las presentaciones que el Ministro de Trabajo ha hecho en diversos foros. En aquella afirmaba que "La indemnización, tal como está implica que en promedio (según la antigüedad del trabajador), el costo laboral se reduce 25%". Pero en un gráfico presentado en Medellín se puede establecer que la proyección oficial a los 11 años, en vez de 450 días de indemnización el trabajador de salario bajo recibiría tan sólo 220 días, y el de salario alto 180 días. A los quince años en lugar de 600 días que contempla la actual escala indemnizatoria, recibirían 300 días y 230 días respectivamente. A los veinte años el cambio significaría pasar de 800 días de indemnización a 400 y 300, de acuerdo al rango salarial. En promedio la indemnización disminuiría más de un 50%.

Otro de los falaces argumentos que sustentan el proyecto es que "...otorgarles una serie de exoneraciones temporales frente a ciertas contribuciones a la nómina que permitan garantizar una mayor estabilidad en el empleo y condiciones para que la población desempleada en estas categorías se incorpore con mayor facilidad a la economía". Esta propuesta representa expedirle el certificado de defunción a una serie de instituciones, como el SENA, el ISS, el ICBF y las cajas de compensación familiar, que mal que bien han venido cumpliendo una importante labor social.

En el marco de la lógica neoliberal, la política social se reduce a que cada individuo resuelva por su cuenta y riesgo las contingencias de índole social, para lo cual debe acudir al sector privado, en la medida en que se ha venido debilitando la presencia del Estado en la atención de tales necesidades, hasta su extinción total. En el caso de las cajas de compensación, que se alimentan de cuatro puntos de la nómina de las empresas, la sola excepción de aportes a las empresas que contraten trabajadores menores de 25 años o mayores de 50 años, les representa dejar de percibir el 25.6% de los aportes actuales, equivalente a \$305 mil millones. O sea más de un punto de los cuatro que ahora perciben.

Otro de los emblecos que va a tener un efecto negativo es la reasignación de "...cerca de 90 mil millones de pesos del sistema de Cajas de Compensación Familiar para que estas personas en situación de desempleo puedan en forma temporal mantenerse afiliados al sistema de salud". De un tiempo para acá se han venido cometiendo lo que el ministro llamó irresponsablemente *pilatunas*, en contra del sistema de compensación familiar, una conquista de los trabajadores que, aunque se ha venido deformando en sus originales propósitos, debe ser defendido a toda costa. La primera *pilatuna* fue forzarlas a destinar

recursos para financiar vivienda de interés social, ante el abandono del Estado de tal obligación. Luego les impusieron el régimen subsidiado en salud y la educación básica de niños entre 0 y 6 años.

Ahora se pretende que dediquen parte de sus fondos a otorgar microcréditos, para el supuesto fomento del empleo y la protección al desempleado. Entregarles a las cajas más obligaciones y, a la par, disminuir sus entradas es prácticamente llevarlas a la desaparición. Más aún, cuando los programas que se les ofrecen son casi inocuos, en cuanto su efecto es nulo. Suena a chiste flojo, por ejemplo, que se les mantenga el acceso a los programas de recreación de las cajas, a los nuevos desempleados, cuando en realidad estos servicios no están al alcance ni siquiera de la mayoría de los afiliados que devengan todavía un sueldo.

Otra de las genialidades planteada para dorarnos la píldora y hacémosla tragar sin sentir su amargo sabor, es la de que el problema del creciente desempleo se resuelve mediante la conversión de todos los desocupados en microempresarios. En tal dirección apunta la aseveración de que "No queremos cabezas de hogar sin empleo, siendo necesario comenzar a enfrentar este difícil camino por la vía de generar trabajo a través del microcrédito... este propósito, se verá fortalecido con cerca de 30 mil millones de pesos anuales". En primer término, la cifra es ridícula, pues si se reparte de a siete millones de pesos por cada unidad, cifra que fue señalada por Uribe como "...el valor promedio de préstamo para microempresa, conocido como microcrédito...", sólo alcanzaría para un poco más de 7.000 entidades, un insignificante 7% del total de Pymes, sin incluir la mediana empresa.

Pero lo más grave de todo consiste en acogernos a las directrices de los organismos internacionales que nos conducen al desmonte y la desnacionalización del aparato productivo, para ser reemplazado por la artesanía. Si a ello le sumamos la creciente presencia del comercio y la especulación financiera, el futuro que nos espera es regresar al medioevo, cuando las sociedades se conformaban de artesanos, usureros y mercaderes. Con razón Uribe Vélez, en su llamado *Manifiesto Democrático*, sueña "...con un país de propietarios, con una revolución de impulso a la micro, pequeña y mediana empresa...", un sueño avalado por las entidades crediticias multilaterales, que se ha vuelto una pesadilla para la inmensa mayoría de las naciones atrasadas.

En reciente presentación el Ministro de Trabajo (e) señalaba que las causas del elevado desempleo eran tres: **Recesión inducida por factores externos y política; factores estructurales e institucionales que inciden en los contratos y en la formación de salarios e, insuficiente cantidad y calidad de educación y capacitación.** Lo curioso del asunto consiste en que respecto al primero, no precisa cuáles son los *factores externos y política*, que generan la recesión y, mucho menos se atrevió a formular las medidas que apuntan contra tales fenómenos. Tampoco se ve en la reforma presentada, cuáles son las grandes salidas que solucionan la *insuficiente cantidad y calidad de educación y capacitación*. Lo cual deja la salvación exclusivamente en manos de los cambios en los *factores que inciden en los contratos y en la formación de salarios*, es decir en las modificaciones regresivas de la legislación laboral.

En lo referente a los objetivos del proyecto de ley, se insiste en que se trata de crear empleo, mediante **la modificación de los parámetros de contratación, la capacitación para la producción y el subsidio de empleo.** Pero la estrategia detrás de tan loable fin no toca las reales causas, pues en verdad lo sustancial del proyecto es el primero de los tres aspectos señalados: la modificación de los términos de contratación de la mano de obra. Los otros temas, como la llamada protección a los desempleados no pasan de ser el adobo que permite disfrazar las verdaderas intenciones. Los programas de servicios en capacitación, salud y turismo y recreación no van a tener mayor incidencia en el mejoramiento de las condiciones de vida de la gran masa cesante. Otro tanto sucede con el seguro progresivo al desempleo, cuya cobertura va a ser muy limitada y, repito, sólo se dirige a aquellos que pierdan el empleo con posterioridad a la expedición de la Ley.

Frente a la posibilidad de promover empleo, mediante políticas macro, subsidios o microcrédito, lo único concreto en el contenido del proyecto son los subsidios, a todas luces insuficientes, y el microcrédito, sobre el cual ya he

señalado que entraña la generalización del artesanado y la renuncia a desarrollar una industria y una agricultura modernas y altamente productivas.

Se nos ha querido convencer que el principal problema de los empresarios colombianos es la carga laboral y prestacional, sin embargo, los propios productores se han encargado de desmentir esa falacia. La encuesta de Opinión Industrial Conjunta, desarrollada por la ANDI, señala que el principal problema de los industriales, hoy en día, es la baja demanda, factor al que le adjudican el primer lugar en sus angustias el 34.5% de los encuestados. Si a ese aspecto ligado al manejo de la economía, le añadimos la rentabilidad (10%), el capital de trabajo (7.5%), las materias primas (5%), el tipo de cambio (4.8%), la cartera (4.3%) y el contrabando (3.4%), los factores de orden económico representan el 69.4%, de los tropiezos de los industriales, todos los cuales están relacionados con la política económica.

Ello contradice las aseveraciones de los voceros del gobierno e incluso de los dirigentes gremiales. Tales cifras, incontrovertibles por provenir de los mismos empresarios, también desmienten las afirmaciones sin fondo del presidente de los comerciantes, Sabas Pretelt de la Vega, quien se empeña en achacarle a la violencia la responsabilidad de las tragedias de la economía, sin que queramos decir que este otro aspecto no contribuye, en segundo orden, al desbarajuste de la producción. Por eso la encuesta de la ANDI reseña que el 11.8% de las dificultades de los empresarios de la industria tiene que ver con los problemas de orden público, mientras no hay un solo industrial que haga referencia a los costos laborales, como la causa de sus afugias.

Otro tanto sucede con las opiniones de ACOPI, entidad que reitera en el documento presentado que "...el problema económico esencial de Colombia no es que carezcamos de capacidad de producción; carecemos de capacidad de consumo". Más adelante ratifica que "La depresión de la demanda es el eje de la recesión y ésta, a su vez, profundiza aquella, haciendo cada vez más grave el escenario de desempleo y subempleo". Como para que no haya dudas acerca del asunto, el documento afirma que "...en condiciones normales el consumo de los hogares es el principal 'motor de crecimiento' en una economía". Para reforzar tan sabias apreciaciones el gremio de los pequeños y medianos empresarios concluye que "...en opinión de los pequeños empresarios, la decisión de contratar mano de obra depende en una mayor proporción de la necesidad de producir más y de la dinámica de las ventas, que de la flexibilización laboral". Más claro no canta un gallo.

Los firmantes de la ponencia mayoritaria también caen en serias contradicciones que vale la pena refutar. Aseveran, por ejemplo, que "Algunos de los hechos que desencadenaron el comportamiento económico de los últimos seis años son los siguientes: descenso del gasto en inversión productiva del sector privado... la menor demanda externa ocasionada por la crisis de los socios comerciales de Colombia... los altos niveles de las tasas reales de interés... la caída de los precios reales de la propiedad inmobiliaria...", o sea que para tan distinguidos dirigentes políticos no han jugado ningún papel los elementos de política económica descritos con lujo de detalles, en la segunda parte de esta ponencia.

Señalan además que "...aunque la Ley 50 de 1990 avanzó en cuanto a lograr cierto grado de modernización en ese mercado para adaptarlo a los retos de la competitividad internacional. Todavía persisten factores de inflexibilidad y perduran altos costos debido, principalmente, al aumento en las cotizaciones a la seguridad social implementados en la Ley 100 de 1993". Sin aceptar el manido argumento de los altos costos, sin embargo, persisten en el proyecto de reforma pensional, en incrementar los aportes, lo que actúa en contravía de los propósitos allí enunciados.

También entran en contradicción con la realidad cuando afirman que "A pesar de la caída en la demanda por mano de obra de los últimos años, el salario promedio de la economía y el salario mínimo legal medidos en términos reales se han incrementado bastante". Las cifras aportadas en este documento son claramente demostrativas de que los salarios han sufrido una fuerte merma, en casi todos los sectores de la producción. Ante esta situación la salida que proponen es lamentablemente regresiva, porque consiste en que como "No es apropiado tener un marco legal que promueve que todos, empleadores y empleados, busquen eludirlo. Se tiene que aproximar la legislación a la realidad... Eso muestra cómo el mercado realiza su propia reforma pues la

racionalidad económica, generalmente, va por delante de las normas legales". Ello implica que ante la incapacidad del Estado para hacer que los empresarios cumplan las normas del trabajo, la salomónica fórmula sea eliminar las normas, lo que corrobora el principio de que bajo el neoliberalismo la norma es la ausencia de normas.

Las medidas de "fortalecimiento del sindicalismo", contenidas en la Ley 50, reivindicadas en la ponencia oficial, han tenido el efecto contrario pues la constante en este periodo ha sido la violación del derecho de asociación y la fuerza laboral sindicalizada ha decrecido, a causa de la cultura antisindical prevaleciente en el empresariado colombiano y la merma de la fuerza de trabajo asalariado. De hecho, en el periodo analizado se ha incrementado el número de pactos colectivos, en detrimento de los convenios colectivos negociados. En promedio cada año se han dejado de firmar 13 convenciones colectivas y se han firmado diez pactos nuevos, tendiendo hacia la desaparición de la negociación colectiva.⁶

Los aparentes efectos positivos de la Ley 50, según los ponentes del gobierno, "...se vieron revertidos por dos factores: la caída en la producción y el aumento de los costos salariales por efecto del alza en las cotizaciones para salud y pensiones, instaurada por la Ley 100 de 1993". Un análisis simplista que no profundiza en las causas de la caída de la producción e insiste en achacarle a las cotizaciones para seguridad social la responsabilidad, sin paramientos en que de nuevo se está proponiendo su elevación. Pero el colmo del cinismo se presenta cuando, haciendo caso omiso de la tragedia económica que vive la nación, se atreven a decir que "...la Ley 50 dinamizó la economía favoreciendo mucho más la creación de empleo bajo el contexto del crecimiento". ¿De cuál crecimiento nos están hablando? Y a ¿cuál creación de empleo se refieren? Señores ponentes: ¿en qué país viven ustedes?

Como si fuera poco, nos chantajejan señalando que si no se aprueba el malhadado proyecto privaríamos "...al país de un sistema de protección social integral y nos condena a seguir pensando que la seguridad del trabajador radica en el contrato de trabajo y no en el sistema de protección social". Pues si nosotros seguimos pensando que lo que más le conviene a Colombia es un modelo de desarrollo que genere empleo productivo y estable para la inmensa mayoría, porque esa ha sido la experiencia de los países que han alcanzado el desarrollo. La seguridad de la masa asalariada no se fundamenta en hipotéticos e irrisorios subsidios al desempleo, sino en la garantía de que puede contar con un empleo bien remunerado y permanente.

Los ponentes, por el contrario, reducen su análisis a frases de Perogrullo como en la que afirman que el desempleo se produce porque "...cada año ingresan a la fuerza laboral cerca de 370.000 personas y...al bajo crecimiento del empleo...". Tanta profundidad nos abruma y la fórmula sería sencilla: dejar de procrear y esperar que, por efecto de la "mano invisible del mercado", vuelva a crecer la actividad económica. Además pareciera que dentro del equipo de sabios que asesoró a los ponentes, se hubiera colado Cantinflas, como se puede observar al leer la siguiente frase: **"Se exige que mayor independencia en la actividad de mercadeo como principio de transparente que posibilidad una mejor gestión y de contera una mejor supervisión con clara independencia para evitar una eventual desviación de recursos"**

5. El articulado

Para abordar el articulado en concreto, vamos a hacerlo en el mismo orden en que lo presentó el gobierno, dividido en tres grandes temas: el régimen de fomento al empleo; el sistema de protección al desempleado y, el sistema de protección social. Alrededor de cada tema haremos los comentarios correspondientes a las modificaciones planteadas en la ponencia oficial, las cuales en general, empeoran la propuesta original. Al final, fijaremos posición frente a los artículos nuevos, sobre temas igualmente nuevos, desarrollados por los ponentes.

5.1 REGIMEN DE FOMENTO AL EMPLEO

• Trabajo diurno es el comprendido entre las cinco horas (5:00 a.m.) y las veintiuna horas (9:00 p.m.)

⁶Tendencias y contenidos de la negociación colectiva en Colombia, 1990-1997. Proyecto OIT-Ministerio de Trabajo.

Trabajo nocturno es el comprendido entre las veintiuna horas (9:00 p.m.) y las cinco horas (5:00 a.m.).

El trabajo nocturno, por el solo hecho de ser nocturno se remunerará con un recargo del veinticinco (25%) sobre el valor del trabajo diurno, con excepción del caso de la jornada de 36 horas semanales prevista en el artículo 20, literal c) de la Ley 50 de 1990.

El trabajo extra diurno o extra nocturno, se remunerará con un recargo del veinticinco por ciento (25%) sobre el valor del trabajo ordinario diurno.

Aunque ya corrigieron la terminología y ahora hablan de jornada ordinaria, la propuesta contenida en la ponencia, mantiene la ampliación de los horarios de las 6 a. m. hasta las 10 p. m., lo cual entraña un grave desmejoramiento de los ingresos de los trabajadores, en cuanto habría cuatro horas más de trabajo sin recargo por hora extra ni por ser horario nocturno. La ponencia ratifica el errado concepto, sin prueba empírica ni científica de que "...permita la creación de nuevo empleo...". Lo que sí es cierto en la sustentación de los ponentes oficiales es que el mayor beneficio será para "...el sector comercio ya que podrán abrir los establecimientos en la noche; en el sector servicios y turístico (restaurantes, espectáculos, etc.), que hoy tienen horarios restringidos por razón de los costos derivados del pago de esos recargos". Lo novedoso consiste en creer que antes esos establecimientos no abrían, solo que lo hacían con un mayor costo laboral. El otro falaz argumento consiste en hacernos creer que la única posibilidad de competir con los mercados asiáticos es reducir el costo de la mano de obra. Al procesar la Encuesta de Hogares se advierte que en el total nacional para el 2001, el 22% que devenga, en promedio \$332.006, trabaja 52.41 horas a la semana, lo que implica que las horas extras le reportan un 16% de ingreso adicional. Para el siguiente rango, quienes devengan en promedio, \$491.231, la jornada semanal es de 52.42 horas, las horas extras le significan un incremento de 35%, en su ingreso. Es necesario reiterar que Colombia figura en tercer lugar, por menores costos laborales, en el continente, después de Ecuador y México. En ese sentido cabe preguntarse cómo hace Alemania, cuyo costo laboral por unidad de producto (CLU) en la industria manufacturera es casi tres veces el de Colombia, para ser una de las naciones más competitivas, o Estados Unidos, que exhibe un CLU, dos veces superior al nuestro, para ser el mayor exportador de bienes del mundo. El quid del asunto consiste en entender que en la división internacional del trabajo, implantado en la era neoliberal nos han asignado el despreciable papel de proveedores de mano de obra barata, como única ventaja comparativa en el marco de una feroz competencia, donde los poderosos compiten con ventajas tecnológicas y de capital infinitamente superiores. Es oportuno señalar que, desde finales del siglo XIX, el proletariado internacional libra intensas batallas con la bandera de los Tres ochos, ocho horas de trabajo, ocho horas de educación y cultura y, ocho horas de descanso. Varios fueron los mártires de la causa obrera que ofrendaron su vida, tras este objetivo que fue finalmente alcanzado y plasmado en la legislación laboral de los países más avanzados. Más de un siglo después, aprovechando las transitorias dificultades que vive la lucha de las fuerzas del trabajo, en su sempiterna confrontación con las del capital, han venido desmontando las conquistas centenarias de los obreros del mundo.

• El trabajo en domingo o días de fiesta se remunera con el salario ordinario, en proporción a las horas laboradas, sin perjuicio de la remuneración al descanso dominical de que trata el artículo 26 de la Ley 50 de 1990.

En consecuencia, salvo los recargos a que hubiere lugar, según lo previsto en el artículo 168 de este Código, el trabajo en domingo o días de fiesta no genera recargo alguno.

El trabajador que labore habitualmente en día de descanso obligatorio tiene derecho a un descanso compensatorio remunerado.

En el caso de la jornada de treinta y seis (36) horas semanales prevista en el artículo 20 literal c) de esta ley, el trabajador sólo tendrá derecho a un descanso compensatorio o remunerado cuando labore en domingo.

En este tema las razones para desecharlo son básicamente las mismas, pues de nuevo arguyen que "...al abaratar los costos del trabajo festivo, el empleador, con ese ahorro, puede generar nuevos puestos de trabajo". La pregunta que siempre se ha quedado sin respuesta es ¿cuál es el mecanismo que garantiza que ese ahorro, calculado en 4.3% de la nómina, no lo va a asumir el empleador como una mayor utilidad, que va a parar a su bolsillo? De otro lado, la precisión acerca de que el trabajo dominical es habitual, solo cuando se laboren tres o más domingos, al mes, entraña que en las industrias cuya operación no permite suspender la producción, los trabajadores que laboran en turnos rotativos se vean afectados si en un mes determinado no logran trabajar sino uno o dos domingos. Lo que debería precisarse, en este aspecto, es que laborar en domingo festivo implica que además de la retribución ya ganada por haber trabajado el resto de la semana, a ese empleado se le debe pagar el salario de ese día duplicado, sin perjuicio del descanso compensatorio al que tiene derecho para recuperar las energías y su capacidad de trabajo.

• Vacaciones anuales remuneradas. Los trabajadores que hubieren prestado sus servicios durante un año tienen derecho a veinte (20) días hábiles de vacaciones remuneradas, las cuales podrán fraccionarse en períodos no inferiores a cinco (5) días hábiles.

Con este artículo pretendía el autor original del proyecto compensar el desmonte del pago triple dominical, una compensación bastante desigual, puesto que se trataba de canjear 69 días festivos y dominicales por cinco días adicionales de vacaciones. Más aún cuando los precarios ingresos del 85% de los asalariados que devengan menos de dos salarios mínimos, no alcanzan ni para financiar las vacaciones del trabajador y su familia, en los actuales quince días. Mas ni siquiera este bombón de entretención fue validado por los ponentes del gobierno, los cuales van más lejos aun pretendiendo que es suficiente con que "...el trabajador tenga derecho a vacaciones proporcionales desde el momento en que cumple tres meses de labores. Con este beneficio se compensa la supresión del recargo por trabajo en dominicales y festivos". Tanta generosidad es la que ha venido caldeando los ánimos de la población, cuya paciencia tendrá algún día límite.

• Terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa.

En todo contrato de trabajo va envuelta la condición resolutoria por incumplimiento de lo pactado, con indemnización de perjuicios a cargo de la parte responsable. Esta indemnización comprende el lucro cesante y el daño emergente.

En caso de terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa comprobada, por parte del empleador o si éste da lugar a la terminación unilateral por parte del trabajador por alguna de las justas causas contempladas en la ley, el primero deberá al segundo una indemnización en los términos que a continuación se señalan:

En los contratos a término fijo, el valor de los salarios correspondientes al tiempo que faltare para cumplir el plazo estipulado del contrato; o el del lapso determinado por la duración de la obra o la labor contratada, caso en el cual la indemnización no será inferior a quince (15) días. Cuando el contrato de trabajo a término fijo de uno (1) a tres (3) años no se prorrogue, al trabajador se le reconocerá a título de indemnización el equivalente a treinta (30) días de salario. Si el contrato de trabajo es a término inferior a un (1) año, la indemnización será proporcional al término inicialmente pactado.

En los contratos a término indefinido la indemnización se pagará así:

a) Para trabajadores que devenguen un salario inferior a diez (10) salarios mínimos mensuales legales:

1. Treinta (30) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año:

2. Si el trabajador tuviere más de un (1) año de servicio continuo se le pagarán veinte (20) días adicionales de salario sobre los treinta (30) básicos del numeral 1), por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción;

b) Para trabajadores que devenguen un salario igual o superior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales:

1. Veinte (20) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año:

2. Si el trabajador tuviere más de un año de servicio continuo, se le pagarán quince (15) días adicionales de salario sobre los veinte (20) días básicos del numeral 1) anterior, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.

Parágrafo transitorio. Los trabajadores que al momento de entrar en vigencia la presente ley tuvieran diez (10) o más años al servicio continuo del empleador, seguirán amparados por el artículo 6° de la Ley 50 de 1990, salvo que el trabajador manifieste su voluntad de acogerse al nuevo régimen.

Resulta insultante, por decir lo menos, que el desmonte de las garantías mínimas de estabilidad, sea presentado como la panacea para lograr "...una mayor estabilidad para el trabajador, especialmente para quienes van a cumplir diez años de servicio". Ya se ha demostrado suficientemente que, por el contrario, lo actuado, por medio de la Ley 50 de 1990, al cambiar la estabilidad a los diez años por una tabla indemnizatoria más alta, no mejoró la estabilidad de los trabajadores. Las estadísticas al respecto no mienten, pues registran que en el rango de más de 10 años de antigüedad se encuentra el 45% de los despedidos, en el último decenio. De otro lado, cabe recordar que la antigüedad en el sector privado esta apenas en cuatro años promedio y un 33% de la fuerza laboral del país está rotando cada año. Los ponentes en otra demostración de su nulo compromiso con los de abajo eliminan el párrafo del texto original que reconocía que "... Cuando el contrato de trabajo a término fijo de uno (1) a tres (3) años no se prorrogue, al trabajador se le reconocerá a título de indemnización el equivalente a treinta (30) días de salario. Si el contrato de trabajo es a término inferior a un (1) año, la indemnización será proporcional al término inicialmente pactado". Los posibles vicios de inconstitucionalidad de esta indemnización, podrían ser resueltos buscando otra figura jurídica. En cuanto al tope de diez salarios mínimos legales mensuales para diferenciar la nueva escala de indemnización, cabe señalar que en el primer rango se ubica el 99% de los asalariados, lo cual implica que la franja superior afecta una ínfima minoría. Otro tanto sucede con la garantía para los trabajadores con más de diez años, el primero de enero de 1991, una categoría prácticamente inexistente, por la arremetida neoliberal.

Pero lo más escandaloso de la ponencia gobiernista es la intentona de eliminar la indemnización moratoria, canjeándola por el pago de intereses de mora. Lo peor del asunto es que el argumento central es que esa indemnización, conocida comúnmente como "brazos caídos", se presenta como "...una forma de enriquecimiento de los trabajadores debido a la lentitud de la justicia". De manera que aunque el trabajador demuestre que su despido fue arbitrario, no cabe la justa sanción al empleador, obligándolo a restituir el daño causado, mediante el pago de los salarios dejados de pagar. Suponer que "...los trabajadores esperen para presentar sus demandas cuando están para cumplirse los tres años, termino de prescripción...", es partir de la supuesta mala fe del trabajador, cuyo afán por demandar es directamente proporcional a su debilidad económica. Los aportes de los ponentes al desmejoramiento de los trabajadores se completan con los artículos nuevos referidos a los viáticos, sobre los cuales proponen que en ningún caso, sean o no permanentes, constituyan factor salarial y que los gastos que sean cubiertos con esos dineros deben estar soportados por los respectivos comprobantes. En un país donde, de acuerdo con el

estudio de la firma Morgan Stanley Dean Witter, de Nueva York, que incluye 31 países, el salario real por hora del sector industrial es el quinto más bajo, impedir que un trabajador realice alguna economía, cuando viaja en misión de la empresa, no hospedándose en un hotel o aceptando una invitación a comer, es una mezquindad propia de dirigentes políticos o empresarios, de muy cortas miras.

• Estarán excluidos del pago de los correspondientes aportes al Régimen del Subsidio Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, los empleadores que vinculen trabajadores con las siguientes características o condiciones:

1. Personas que hayan sido vinculadas para prestar un servicio a las empresas desde los lugares donde se encontraran privados de la libertad o fueren vinculadas posteriormente, sin solución de continuidad, mediante contrato de trabajo después de haber recobrado su libertad, hasta por un período de 3 años contados a partir de esta fecha.

2. Personas con disminución de su capacidad laboral superior al 25% debidamente calificada por la entidad competente.

3. Reinsertados de grupos al margen de la ley, de acuerdo con la reglamentación que defina el Gobierno en cuanto a duración y condiciones del beneficio.

4. Trabajadores entre los 18 y los 25 años y trabajadores mayores de 50 años, de acuerdo con la reglamentación que defina el Gobierno en cuanto a duración y condiciones del beneficio.

5. Jefes de hogar trabajadores, de acuerdo con la reglamentación que defina el Gobierno en cuanto a duración y condiciones del beneficio.

6. Personas que se ocupen en programas especiales calificados por el Gobierno como de desarrollo comunitario, apoyo social y cívico a través de empresas que tengan dentro de su objeto por lo menos una de las siguientes actividades: inserción laboral, conservación y mejora del medio ambiente, cuidado del entorno, servicios a las personas y comunidad y desarrollo de calidad de vida.

Parágrafo 1°. Las empresas que pretendan contratar conforme a la presente disposición, deberán acreditar las siguientes condiciones:

a. El valor de los aportes al SENA, ICBF y CAJAS DE COMPENSACION al momento de la contratación, debe ser igual o superior a la suma aportada durante el período inmediatamente anterior a la contratación y durante toda la ejecución del contrato, suma de aportes que deberá ser ajustada en el índice de precios al consumidor para el año inmediatamente anterior, certificado por el DANE, con el objeto de mantener su valor.

b. Que hubieran cancelado sus aportes parafiscales.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional definirá la relación de número de trabajadores con régimen especial de aportes frente a trabajadores con régimen ordinario, que se debe mantener en las empresas que se creen a partir de la vigencia de la presente ley. Se privilegiará a las empresas cuyo objeto social sea la inserción laboral y la relación que debe existir en las empresas actualmente creadas, sobre la base de preservar el principio de equilibrio financiero con relación a las entidades que administran los aportes.

Parágrafo 3°. Será facultad del Gobierno, dentro de programas especiales financiados con crédito externo, recursos fiscales o recursos de los entes territoriales, determinar las condiciones en que se podrá financiar total o parcialmente los aportes parafiscales a la Seguridad Social y los casos especiales en que en forma transitoria, por un período no superior a 2 años, se podrán exceptuar ciertos colectivos de desempleados de los aportes al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, con sujeción al parágrafo primero del presente artículo.

Lo primero que llama la atención en este artículo es que los ponentes hayan optado por eliminar el parágrafo tercero, el cual aunque sonaba a canto a la bandera, por su inocuidad, intentaba compensar la disminución

real de los aportes parafiscales, que entraña esta propuesta. Es clara la intención, de corte neoliberal, de extinguir, debilitar o transformar la naturaleza de las entidades que cumplen una función social, tras el supuesto fin de generar empleo. La teoría general sobre el tema se basa en que disfrutar un empleo y sus beneficios constituye un odioso privilegio que debe ser eliminado, por la vía de arrebatárselo a quienes lo disfrutaban. Ni más ni menos que nivelar por abajo, empobreciendo a las capas medias de la población. Al respecto, nuestro criterio es que la manera progresiva de eliminar privilegios es mediante una política económica, progresista y soberana que garantice el acceso de la mayoría al empleo productivo, como camino para alcanzar los beneficios de una seguridad social integral. Los dueños del poder, por el contrario, mientras se rasgan las vestiduras, derramando lágrimas de cocodrilo por las tragedias de los marginados, le echan mano al bolsillo de los asalariados, en tanto sus faltriqueras se engordan sin cesar. De todos es sabido que los controles del Estado, sobre las nóminas de la empresa privada, son una mera ilusión, por lo que crear la expectativa de que esta exención de aportes no va a ser utilizada para rotar la fuerza de trabajo y eludir el pago de los aportes parafiscales es otra fantasía, de las que los mismos ponentes señalan como rigideces que el mismo mercado se encarga de eliminar.

• Los estudiantes menores de 25 años que trabajen jornadas de medio tiempo o por horas se regirán por las siguientes reglas:

a) Sólo estarán sujetos a la cotización del sistema de riesgos profesionales, en aquellas actividades que expresamente determine el Gobierno Nacional;

b) No obstante carecer de éste, tendrán derecho a que se les liquide su cotización sobre un ingreso base de cotización equivalente a un salario mínimo legal vigente. Cuando el trabajador independiente acredite el grupo familiar, su cotización se liquidará sobre un ingreso base mínimo conforme las normas vigentes.

A este acápite le caben las mismas observaciones que al anterior, en cuanto a la incapacidad gubernamental para fiscalizar que, por ejemplo, los aportes excluidos no representen más del 10% del valor de la nómina respectiva. De todas formas, alguien tiene que salir damnificado y, en este caso, si la exención beneficia al empresario, por reacción perjudica a las entidades que se financian con los aportes parafiscales, en la medida en que las triquiñuelas para acogerse a ese beneficio pululen.

• Cuando estando vigente la relación laboral se produzca la desafiliación del trabajador a los sistemas de salud y riesgos profesionales por mora en el pago de los respectivos aportes, esta desafiliación no exonera al empleador del pago de las contribuciones. Los aportes a la seguridad social que no corresponda causar a las entidades administradoras dentro de los sistemas de riesgos profesionales y salud, serán ejecutados por el fondo de riesgos profesionales y el fondo de solidaridad y garantía respectivamente.

Corresponde al Instituto de los Seguros Sociales iniciar el cobro coactivo frente a los empleadores que no hubieran afiliado a sus trabajadores al sistema de pensiones.

Para tramitar las diferentes solicitudes por parte del empleador frente al Ministerio de Trabajo y ejercer los diferentes derechos que le concede el Código Sustantivo del Trabajo al empleador, será condición el que éste se encuentre al día con los aportes parafiscales que sean de su cargo.

Será causal de terminación unilateral de los contratos que celebren las entidades públicas la evasión en el pago total o parcial de los aportes parafiscales por parte del contratista durante la ejecución del contrato.

Se podrá enervar la causal, mediante el pago de los recursos dejados de cubrir, incrementados con los correspondientes intereses de mora dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación.

De nuevo salen a la luz las verdaderas intenciones de los promotores de la reforma, cuando por arte de magia se esfuman del articulado, los aspectos que tienen que ver con mejorar los instrumentos de control de la evasión y la elusión empresarial y estatal de los aportes parafiscales, incluida la seguridad social. La verdad es que todos los anteriores puntos, relativos a dotar de mejores herramientas a las instituciones sociales que manejan los recursos parafiscales, fueron embolados a cambio de entregarle al gobierno facultades extraordinarias para legislar al respecto. En cambio, en el tema del contrato de aprendizaje, tan complejo como el anterior, la actitud es totalmente contraria. Frente al primero les parece que "...las facultades solicitadas resultan plenamente justificadas, ante la imposibilidad de desarrollar en toda su magnitud esta clase de materia...". Pero frente al contrato de aprendizaje, cuya reforma es un viejo anhelo empresarial, ahí sí les parece pertinente "introducir un mayor desarrollo en la ley..."

• Las empresas podrán definir un régimen de estímulos a través de los cuales los trabajadores puedan participar del capital de las empresas. Para estos efectos, las utilidades que sean repartidas a través de acciones, no serán gravadas con el impuesto a la renta al empleador, hasta el equivalente del 10% de la utilidad generada. El Gobierno definirá los términos y condiciones en que las acciones deben permanecer en cabeza de los trabajadores. Las utilidades derivadas de estas acciones no serán sujetas a impuesto dentro de los 5 años en que sean transferidas al trabajador y éste conserve su titularidad.

Ya son varios los ejemplos nacionales e internacionales en los que a los trabajadores se les ilusiona con la posibilidad de ser accionistas de la empresa en que laboran, sin que ello haya significado mayor beneficio para los nuevos "empresarios". En esta ocasión la ilusión es mayor porque el texto propuesto solo hace referencia a que "...podrán definir un régimen de estímulos...". En cambio lo que sí no es una expectativa, sino una realidad, es que el porcentaje de utilidades repartido estará exento de impuestos a la renta, otra tronera para la disminución de los aportes tributarios de los empresarios.

• El Gobierno Nacional tendrá una facultad permanente para regular la organización y funcionamiento de un régimen excepcional de subsidios al empleo, a las contribuciones a los sistemas de pensiones, salud y riesgos laborales y a las prestaciones, cuando circunstancias de emergencia calificadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, así lo aconsejen dentro del principio de equilibrio financiero, conforme las disponibilidades presupuestales.

Sobre este punto no haremos mayores comentarios, pues su aplicabilidad va ligada a la creación de ese tipo de subsidios, sobre cuya validez abrigamos serias dudas.

• El Gobierno Nacional expedirá el régimen de organización, administración y funcionamiento del sistema nacional de registro laboral cuya función será el control de la vinculación y desvinculación al trabajo y condición previa para el otorgamiento de los subsidios a que se refiere la presente ley, en los casos y las condiciones que determine el Gobierno Nacional.

Como los ponentes no se han dignado opinar al respecto, asumimos similar actitud

• Se conceden precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República por un término de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley para expedir:

a) La organización, funcionamiento, características, naturaleza y efectos del contrato de aprendizaje;

c) Un régimen de cobro coactivo para ser utilizado por parte de las administradoras de fondos de pensiones, fondos de cesantía, cajas de compensación familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje, entidades promotoras de salud, administradoras de riesgos profesionales, fondo de solidaridad y garantía y fondo de riesgos profesionales, como garantía para el cobro de los respectivos aportes.

Sobre este tema ya hemos abundado en referencia a los puntos que tienen que ver con el cobro coactivo de los aportes empresariales ligados a la nómina. Rechazamos esta propuesta porque le coarta al Congreso sus funciones y porque en la historia nacional ha sido muy negativa la experiencia y se ha prestado para todo tipo de arbitrariedades.

A manera de conclusión sobre este paquete de la propuesta, ligado al Código Sustantivo del Trabajo, nuestra propuesta es que se niegue esta parte del articulado y el Congreso proceda a retomar el trámite del Estatuto del Trabajo, específicamente el presentado como iniciativa popular, con el número de firmas equivalente al mensaje de urgencia, que esta honorable institución, sin razón justificada, archivo en pasadas legislaturas

5.2 SISTEMA DE PROTECCION AL DESEMPLEADO

• Créase el sistema nacional de protección para el desempleo con el objeto de proteger al trabajador o aquellos grupos especiales que se determinen en la ley, frente a las contingencias del desempleo a efecto de compensar parcialmente, y en forma temporal, su reducción de ingresos, mantener su capacidad de acceso a los servicios básicos y esenciales y facilitarle condiciones para su proceso de reinserción laboral a través de la capacitación. El sistema se desarrollará de acuerdo con las disposiciones de la respectiva ley.

La filosofía que caracteriza esta propuesta es de claro signo regresivo, pues se trata, ni más ni menos, que del regreso al pasado, cuando la acción del Estado era fundamentalmente de naturaleza asistencial. Forma parte de la teoría del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, de la "focalización" del gasto público, acuñada para paliar los gravísimos efectos sociales de las políticas económicas aperturistas. En últimas, es la renuncia de nuestros gobernantes a impulsar un modelo de desarrollo que genere bienestar, mediante la construcción de un aparato productivo moderno, basado en la industria y la agricultura. Se olvidan intencionalmente de que sin desarrollo económico no puede haber desarrollo social y optan por placebos que no resuelven ni siquiera las mínimas angustias que aparentemente solucionarían, dado el carácter temporal y parcial de las ayudas, de corte asistencialista, que se implantan. Para colmo de males, los recursos destinados para tan nobles propósitos provienen del debilitamiento de las cajas de compensación "...a través de una reorientación de los recursos parafiscales". La mejor manera de atender la angustiada situación de los desempleados es promover una política económica que les permita abandonar para siempre tan ominosa condición, brindándoles la oportunidad de acceder a un empleo estable y bien remunerado.

• Créase el Sistema de Protección al Desempleo, que se integrará por los regímenes individual y solidario del auxilio de cesantía.

El Régimen Individual se financia con dos fuentes:

1. 5.33 puntos de los auxilios de cesantía que depositará periódicamente el empleador en la cuenta que tuviere el trabajador en el respectivo fondo de cesantía, cuya aplicación exclusiva para programas de vivienda, educación y

retiro programado, se adelantará de conformidad con los porcentajes, términos y condiciones que determine el Gobierno Nacional.

2. Un aporte del empleador equivalente al 1% del salario mensual del trabajador, que será depositado en su cuenta en el fondo de cesantía o de protección para el desempleo.

El Régimen solidario tendrá las siguientes fuentes de financiación:

1. Una contribución de 3 puntos de los auxilios de cesantía a cargo del empleador, girados en los términos y condiciones que fije el reglamento. Esta contribución podrá aumentarse o disminuirse hasta en medio punto, considerando las reglas que se definan por el Gobierno Nacional sobre la base del análisis de las siguientes variables:

a) Tasa de rotación de sus trabajadores;

b) Conversión de trabajadores en misión a trabajadores propios;

c) Generación de nuevos empleos a través de contratos a término indefinido superado el período de prueba.

2. Una contribución del 3% mensual del salario integral de los trabajadores con esta modalidad de remuneración.

Esta parte de la propuesta oficial fue radicalmente modificada por los ponentes del Gobierno que acogieron el clamor de los empresarios acerca de lo lesivo y contradictorio que les resultaba que se le añadiera una nueva carga a los costos no salariales de la fuerza de trabajo. A cambio de ello, optaron por echar mano de recursos del sector privado, como son los de las cajas de compensación, entidades sobre las cuales se ha venido descargando la ausencia del Estado, en la atención de las necesidades sociales de la población no asalariada. Para el plan asistencialista del gobierno se destinarán entre el 1% y el 8% del recaudo del subsidio familiar, el porcentaje no ejecutado del 4% que le corresponde a la Superintendencia del Subsidio Familiar, el 2% en que se propone reducir los gastos de administración de las cajas y los rendimientos financieros de todos estos dineros, que serán administrados por las mismas cajas. Dichos recursos serán asignados en un 35%, al programa de microcrédito que tanto entusiasmo genera en los organismos de crédito internacional, pues garantizan que sigamos hundidos en el pantano del atraso y el subdesarrollo. Se aduce que el programa debe ser manejado por las cajas, debido a su experiencia en el otorgamiento de crédito para industrias familiares, de los cuales se entregaron tan solo 3.492, en 2001, por un monto de \$3.311 millones, lo que arroja un promedio de menos de un millón de pesos por beneficiario. Pero lo que más preocupa es que se destinen esos recursos al sector más vulnerable de la producción, como lo demuestra el registro de empresas, según rango de trabajadores. En el cuadro presentado en la ponencia oficial se observa que entre 1999 y 2001, el total de empresas afiliadas al sistema de subsidio familiar se redujo de 174.232 a 170.389, casi 4.000 empresas menos. Pero al desagregar según el número de trabajadores se encuentra que en el rango de 1 a 10 trabajadores -micro y pequeña empresa- desaparecieron más de 5.500 unidades; en la categoría de 10 a 50 trabajadores el número de entidades se mantuvo y las empresas de más de 50 trabajadores crecieron en más de 2.300 unidades, compensando parcialmente la pérdida registrada en el rango inferior.

• Como mecanismo de intervención en la economía para buscar el pleno empleo, créase el subsidio temporal de empleo administrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como mecanismo contra cíclico y de fortalecimiento del mercado laboral dirigido a las pequeñas y medianas empresas, que generen puestos de trabajo a jefes de hogar y empleen a los beneficiarios del subsidio de desempleo de que trata el artículo anterior, caso en el cual estos últimos dejarán de recibir el subsidio de desempleo.

El subsidio tendrá por objeto coadyuvar a la empresa para que esta pague a las personas mencionadas en el inciso anterior su salario y los aportes a la seguridad social.

El Gobierno Nacional, previo concepto del CONPES, definirá la aplicación de este programa teniendo en cuenta los ciclos económicos, y señalará las regiones y los sectores a los cuales se podrá otorgar este subsidio, así como los requisitos que deben cumplir las Pyme para acceder al programa, incluyendo la relación que debe existir entre el número de trabajadores formales y el número de trabajadores subsidiados, y la duración del mismo, teniendo en cuenta en todo caso los recursos disponibles y los asignados en la ley 715 de 2002 para estos efectos.

Las Pyme deberán pagar al trabajador el salario mínimo más los aportes al sistema de seguridad social integral que correspondan. El Estado pagará a la Pyme el subsidio por trabajador contratado establecido en el programa de subsidio temporal al desempleo por el tiempo definido en dicho programa.

En ningún caso el otorgamiento de este subsidio generará responsabilidad a cargo del Estado frente a los trabajadores por el pago oportuno de salarios, prestaciones sociales y aportes, los cuales en todo caso son responsabilidad de los respectivos empleadores.

Este es otro embeleco que la ponencia prácticamente redujo a nada, en cuanto todo se limita a los enunciados y la parte resolutive y concreta del programa quedan pendientes para que "El Gobierno Nacional, previo concepto del CONPES, definirá la aplicación de este programa...". De esta manera las grandes expectativas sobre "...los programas de choque que promuevan la generación de empleo y/o apoyen los ingresos de los desempleados...", quedan en mucho ruido y pocas nueces. Seguimos de todas maneras sin entender a cuáles ingresos se refieren en el caso de los desempleados.

• Como mecanismo de intervención para eventos críticos que se presente los ciclos económicos, créase el subsidio temporal de desempleo administrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dirigido a jefes de hogar desempleados y con hijos menores de 18 años que se otorgará en las épocas que señale el Gobierno Nacional, previo concepto del Conpes. Los beneficiarios de este subsidio deberán reunir las siguientes condiciones:

1. Participar en la ejecución de proyectos y/o actividades comunitarias preparados y definidos por los Municipios, juntas de acción comunal, ONG y otras organizaciones de la comunidad. La compensación por los servicios prestados será el subsidio pagado por el Estado y en ningún caso se configura un contrato de trabajo. Esta participación podrá ser de manera individual o colectiva, a través de cooperativas de trabajo asociado o empresas asociativas de trabajo.

2. Incorporar y mantener a sus hijos de seis (6) a trece (13) años de edad cumplidos, en el sistema educativo.

3. Garantizar a sus hijos menores de cinco (5) años, la atención en salud especialmente a la vacunación y efectuarles control periódico sobre el peso y la talla.

El Gobierno Nacional reglamentará los requisitos de selección y el número de beneficiarios, monto y duración del subsidio, y las condiciones que deben tenerse para conservar el derecho al subsidio, teniendo en cuenta los recursos presupuestales disponibles, así como lo referente a los convenios de cooperación o interadministrativos necesarios para la ejecución del programa.

También el criterio expuesto por los autores del proyecto gubernamental ha sido modificado sustancialmente en la ponencia de mayoría. Los criterios son imprecisos y vagos, pues están condicionados a "...los recursos propios de cada Caja". Además, en la ponencia solamente se hace mención de que "El gobierno nacional reglamentará los requisitos de selección y el número de beneficiarios, monto y duración del subsidio... teniendo en cuenta los recursos presupuestales disponibles". Esta última condición deja claro que todo va a ser otra de tantas expectativas que o no se cumplen o cobijan una muy pequeña proporción de la población que requiere esos servicios. Experiencias al respecto abundan, como la del

subsidio al desempleo contemplado en la Ley 100 de 1993 o el auxilio de pensión para los ancianos indigentes, dos programas de similares características, que no han funcionado adecuadamente.

• De conformidad con el artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución Política, el Presidente de la República determinará el régimen de cesantías de los servidores públicos para lo cual podrá disponer la aplicación del régimen actualmente vigente para el sector privado por la Ley 50 de 1990 y disposiciones complementarias.

Fue retirado en la ponencia, pero forma parte de la propensión a dejar en manos del ejecutivo facultades que corresponden a otras ramas del poder publico.

• Se conceden precisas facultades al Presidente de la República, para que en un término de seis (6) meses, expida el régimen de organización, administración y funcionamiento y sistema de beneficios y prestaciones de los regímenes individual y solidario para la protección del desempleado.

Tampoco contemplamos estas facultades extraordinarias, puesto que los regímenes individual y solidario para la protección del desempleado desaparecieron en el trámite del proyecto.

5.3 SISTEMA DE PROTECCION SOCIAL

• El artículo 41 de la Ley 21 de 1982 se adicionará con las siguientes funciones:

1. Ejecutar actividades relacionadas con sus servicios, la protección y la seguridad social directamente, o mediante alianzas estratégicas con otras Cajas de Compensación o a través de entidades especializadas públicas o privadas, conforme las disposiciones que regulen la materia.

2. Participar, asociarse o invertir en los regímenes de salud, pensiones y riesgos profesionales a través de la creación de personas jurídicas independientes o mediante la inversión en terceras empresas, conforme el respectivo régimen legal. Este principio se adoptará para las actividades de mercadeo de productos.

Las Cajas de Compensación que estén habilitadas para realizar aseguramiento y prestación de servicios de salud y, en general, para desarrollar actividades relacionadas con este campo en forma directa, continuarán facultadas para el efecto, siempre que se encuentren desarrollando las correspondientes actividades a la fecha de la vigencia de la presente ley.

Las Cajas de Compensación que estén habilitadas para realizar actividades de mercadeo en forma directa, sin perjuicio de los convenios de concesionario, continuarán facultadas para el efecto, siempre que se encuentren desarrollando las correspondientes actividades a la fecha de vigencia de la presente ley.

3. Participar, asociarse o invertir en el sistema financiero a través de la creación de establecimientos de crédito, modelos cooperativos y compañías de seguros, mediante la inversión en terceras empresas, con el objeto de fortalecer el sistema microfinanciero de ahorro y crédito para la promoción y creación de empleo, la vivienda de interés social, la capacitación y el desarrollo personal y el sistema educativo.

4. Asociarse para la realización de cualquiera actividad, que desarrolle su objeto social.

5. Administrar, a través de los programas que a ellas correspondan, las actividades de subsidio en dinero; recreación social, deportes, turismo, centros recreativos y vacacionales; cultura, museos, bibliotecas y teatros; vivienda de interés social; jardines sociales o programas de atención integral para niños de 0 a 6 años; programas de jornada escolar complementaria; educación y capacitación; atención de la tercera edad y programas de nutrición materno-infantil y, en general, los programas que estén autorizados a la

expedición de la presente ley, para lo cual podrán continuar operando con el sistema de subsidio a la oferta.

6. Mantener hasta el 31 de diciembre de 2006, los mismos porcentajes y destinación previstos para el año 2002 en relación con el Fondo de Vivienda de Interés Social.

7. Desarrollar un sistema de información de los trabajadores y ex trabajadores, con el propósito de adelantar un seguimiento del comportamiento del empleo, en los términos y condiciones que al efecto determine el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo y la Superintendencia del Subsidio Familiar.

8. Desarrollar un sistema de información de los beneficiarios de las prestaciones dentro del programa de desempleo de sus trabajadores beneficiarios y dentro del programa que se constituya para la población no beneficiaria de las Cajas de Compensación, conforme la presente Ley, en los términos y condiciones que al efecto determine el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo y la Superintendencia del Subsidio Familiar.

9. Administrar a través de las entidades que disponga el reglamento el programa de microcrédito para la pequeña y mediana empresa, con cargo a los recursos que se prevén en la presente ley, en los términos y condiciones que se establezca en el reglamento para la administración de estos recursos.

Parágrafo 1°. Las operaciones de transferencia de activos o recursos, necesarios para la constitución de las entidades a que se refiere el presente artículo, no generarán ningún tipo de impuesto local o nacional con relación a los aportes de las Cajas de Compensación Familiar.

Parágrafo 2°. Será facultad del Gobierno Nacional, expedir los requisitos necesarios para la organización y funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar.

Este es uno de los aspectos más controvertibles y sofisticados de la propuesta, que fue acogido por los ponentes de mayoría sin mayores modificaciones. Al respecto debemos señalar, ante todo, que su concepción global apunta a desvirtuar la naturaleza original de las Cajas y los propósitos para los que fueron creadas. Una concepción que persigue convertirlas en administradoras de los paliativos programas de asistencia social, que ahora se implantan para eludir la responsabilidad del Estado, en la atención de las necesidades de una población cada vez más empobrecida. Este objetivo, de clara estirpe neoliberal, afecta a los asalariados en la medida en que los recursos del subsidio familiar eran, al menos en teoría, para destinación exclusiva en programas de beneficio para ese sector. Pero lo más grave consiste en la posibilidad de que se les permita "...a las Cajas participar en el sistema financiero, sin que se establezcan condiciones especiales de operación...", pues ello entraña llevarle mayores recursos a una rama de la economía, cuyo papel especulativo y parasitario es negativo para el conjunto de las actividades productivas, amén de que su presencia en ese sector sería absolutamente minoritaria y sin capacidad decisoria, quedando en manos de los linceos de las finanzas. Los grandes logros de las Cajas con su vinculación al sistema general de salud, creado por la Ley 100 de 1993, ocultan que su presencia solamente llega a 49 de los más de 1.000 municipios de este país. En cuanto a la presencia de las Cajas en el área de la vivienda es evidente que ha ido en aumento, al menos porcentualmente, en detrimento de la presencia del Estado, por medio del hoy agonizante Inurbe, cuya extinción es prácticamente un hecho. Del total de subsidios otorgados entre 1991 y 1994, el 71.8% fueron entregados por el Inurbe, ese porcentaje se disminuyó a 57.6%, entre 1995 y 1997, para declinar más aun en el periodo 98-01, cuando llegó a solo 43.5%. De otro lado, la creación del Fondo para la Atención Integral de la Niñez, apunta a debilitar y suplantar la actividad del ICBF, en otra evidente maniobra privatizadora. No de otra manera podemos interpretar que el texto de la ponencia ya presentada le permita a las Cajas "Administrar jardines sociales de atención integral a niños y niñas de 0 a 6 años... propiedad de entidades territoriales públicas o privadas". En aras de una discutible

eficiencia, a la que ha renunciado el Estado, se propone el traslado de varias de las funciones de esas entidades a las Cajas, lo cual supuestamente lograría "...una reducción efectiva del 2% de tales aportes, que se redireccionarían al sistema de prima media del seguro social y al sistema de ahorro individual...". Respecto a las limitaciones que se les imponen a las Cajas en las actividades de mercadeo, cuyo objetivo social debería rescatarse, persiguen eliminar la estorbosa competencia que significan para las grandes cadenas comerciales, la mayoría de ellas con alta incidencia del capital extranjero, tal como sucede con Cadenalco, Éxito, Carrefour y Makro, entre otras."

• De los recursos legales obligatorios y respectivas cuotas que actualmente deben destinar las Cajas de Compensación Familiar para el pago de subsidio en dinero, el 20% se apropiará y destinará, en el momento del correspondiente pago, para atender el sistema de fomento al empleo y protección al desempleo. Estos recursos serán administrados por la respectiva Caja de Compensación, destinando un 14% para el programa de sus afiliados y un 6% para el programa a favor de la población sin antecedentes de afiliación a la Caja como recursos de solidaridad.

Los rendimientos financieros del fondo se sumarán al mismo en un 80% y, el 20% restante se destinará para su administración. A partir de la vigencia de la presente ley el subsidio en dinero únicamente cubrirá a los trabajadores que devenguen entre uno (1) y tres (3) salarios mínimos legales mensuales.

El denominado Régimen de Protección al Desempleado, contempla entre sus supuestos beneficios, varios programas que ya hemos analizado, por lo pronto vale la pena condenar la intentona de golpear, otra vez, las capas medias de la población, la llamada clase media, cuyo proceso de empobrecimiento afecta la demanda agregada, con efectos perversos en el aparato productivo. En ese negativo sentido, opera limitar a tres salarios mínimos el tope para ser beneficiario del subsidio en dinero, medida que perjudica a más de 200.000 trabajadores. Para colmo de males, los ponentes le añadieron a esa propuesta, la limitación de la edad para tener derecho al subsidio en dinero, a los 18 años, cuando hoy día es posible extenderlo hasta los 23, siempre y cuando esa persona demuestre que está estudiando.

• Con cargo a los recursos de solidaridad de que trata el artículo anterior, se establece un régimen de apoyo y fomento al empleo para jefes de hogar sin vinculación anterior a las Cajas de Compensación Familiar, que se concretará en un subsidio del 100% de los aportes al régimen de salud hasta por seis (6) meses, conforme las disponibilidades financieras del sistema y según los reglamentos que al efecto dicte el Gobierno Nacional. Tendrán prioridad frente a las Cajas de Compensación Familiar, los artistas, escritores y deportistas afiliados a las correspondientes asociaciones o quienes acrediten esta condición en los términos en que se defina por el Gobierno Nacional. Para acceder a este beneficio a más de los requisitos que fije el Gobierno Nacional, se deberá acreditar falta de capacidad de pago.

Los ponentes en su infinita sabiduría optaron por que este auxilio no fuera en términos de aportes al régimen de salud, sino que "...se concretara en un subsidio equivalente a un salario y medio mínimo legal mensual, el cual se otorgará en seis cuotas iguales...", lo cual representa algo más de \$77.000, los cuales se pueden hacer efectivos en aportes para salud, bonos alimenticios o educación. La cifra es sencillamente ridícula, frente al valor de cualquiera de estas necesidades que angustian a un trabajador cesante, lo cual corrobora el carácter asistencialista de las propuestas oficiales.

• Con cargo a los recursos propios de las Cajas, los desempleados con vinculación anteriores a las Cajas tendrán derecho a las actividades de

recreación y turismo social, en las mismas condiciones que los demás afiliados a las Cajas, conforme las siguientes reglas:

a) Trabajadores que hubieran acreditado 10 o más años al Sistema de Cajas de Compensación Familiar y un año consecutivo antes de la desvinculación, derecho a 18 meses de servicios;

b) Trabajadores que hubieran acreditado entre 5 y menos de 10 años al Sistema de Cajas de Compensación Familiar y un año consecutivo antes de la desvinculación, derecho a 12 meses de servicios;

c) Trabajadores que hubieran acreditado entre 3 y menos de 5 años al Sistema de Cajas de Compensación Familiar y un año consecutivo antes de la desvinculación, derecho a 6 meses de servicios;

d) Trabajadores que hubieran acreditado entre 1 y menos de 3 años al Sistema de Cajas de Compensación Familiar y un año consecutivo antes de la desvinculación, derecho a 3 meses de servicios.

El "premio" que les otorgan a los trabajadores que pierdan el empleo y hayan estado vinculados anteriormente a una caja de compensación, es definitivamente un insulto a la inteligencia. Pretender que un desempleado acceda a los servicios de recreación y turismo de las cajas, desde la condición de no tener ingresos, es desconocer la cruda realidad que viven el 80% de los colombianos que sobreviven con menos de dos salarios mínimos. Ni siquiera cuando todavía disfruta del empleo, ese rango mayoritario de trabajadores, se puede dar el lujo de recrearse en esas instalaciones, cuyas tarifas significan un subsidio para los ejecutivos de altos ingresos de las empresas afiliadas, pero son inalcanzables para quienes deberían ser principales usuarios de dichos servicios.

• Los gastos de administración de las Cajas se reducirán gradualmente. Para el año 1994, y a partir del 1° de enero de ese año, los gastos no serán superiores al 9%. A partir de entonces no podrán ser mayores al 8% de los ingresos.

Las contribuciones de las Cajas para las Superintendencias de Salud y Subsidio Familiar, no podrán exceder del 0.45% para la Superintendencia de Subsidio y del 0.05 a la Superintendencia Nacional de Salud.

En este tema la redacción del proyecto original contiene un garrafal error de fecha, al hacer mención que esta reducción de gastos administrativos sea vigente desde 1994, tal vez por ser esa fecha parte del gobierno de Gaviria, que sueñan con reeditar varios de los altos funcionarios de ese gobierno, que ahora repiten cargo. Lastimosamente la medida no contempla la posibilidad de limitar los sueldos de los altos ejecutivos de las cajas, cuyas cuantías son una afrenta a los magros salarios de los millones de trabajadores que debieran ser los principales beneficiarios de este sistema. Extrañamente en la ponencia oficial omiten la reducción de los aportes para el sostenimiento de las superintendencias encargadas de vigilar a las Cajas, con el discutible argumento de que las labores de supervisión son complejas y requieren muchos recursos.

• El 0.5% de los ingresos de las Cajas de Compensación, por concepto de aportes, con cargo a la reducción de contribuciones a las entidades de supervisión prevista en la presente ley, se destinará a programas de microcrédito administrados por las entidades especializadas que autorice el Gobierno Nacional o a la capitalización o inversión en dichas entidades. Este mismo destino tendrán los recursos que resulten de la reducción en los gastos de administración conforme el régimen de transición previsto en la presente ley y hasta el 5% del valor de los activos de mercadeo que sean enajenados por las Cajas y cuyo producto no tenga por objeto su reinversión en mercadeo.

Debemos de nuevo referirnos al punto de los microcréditos, dado que los ponentes insisten en que "Es el microcrédito uno de los instrumentos más

importantes para la promoción y el fomento del empleo...". Ya hemos observado que esta es una forma de organización de la producción que utiliza métodos poco modernos y, por lo tanto, poco productivos, lo cual es fácil deducir de la relación entre mano de obra ocupada, valor agregado, participación en la producción bruta y consumo de energía. Todas estas relaciones son negativas y son prueba palmaria de que esa no es la solución a los problemas de desocupación que padecemos. Menos aun si una parte de esos préstamos condonables.

• Habrá lugar a un aporte a las Cajas de Compensación Familiar del 0.6% sobre una base de un salario mínimo legal mensual vigente, sin que dicha suma otorgue derechos para el pago de subsidios, limitándose el beneficio a las actividades de recreación, capacitación y turismo social en igualdad de condiciones frente a los demás afiliados a la Caja, cuando se presente uno cualquiera de los siguientes casos:

a) Cuando los empleadores que no estando obligados a cotizar a las Cajas de Compensación Familiar respecto de trabajadores beneficiarios del régimen especial de aportes de que trata el artículo de esta Ley, decidan realizar el aporte mencionado, por el trabajador beneficiario del régimen especial de aportes;

b) Los trabajadores independientes que decidan afiliarse a una Caja de Compensación Familiar, conforme el principio de libertad de escogencia que deberá ser respetado por parte de la respectiva Caja. Para que un trabajador independiente se afilie, con su grupo familiar, y mantenga su vinculación con una Caja, se hace exigible su afiliación previa al sistema de salud, siendo la base de ingresos para aportar al sistema de Cajas la misma base de aporte que exista para el sistema de salud y en todo caso no inferior a la que se utilice dentro del sistema de pensiones;

c) Las personas que estando vinculadas a una Caja de Compensación Familiar pierdan el empleo y decidan continuar vinculados a la entidad en los términos previstos en esta norma en su calidad de desempleados.

Parágrafo. Cuando el desempleado aporte el 100% de la cotización del 4% sobre la base de dos salarios mínimos, tendrá todos los mismos derechos que tienen los demás afiliados. Esta misma regla se aplicará al trabajador independiente que aporte el 4% sobre sus ingresos, conforme el sistema de presunciones establecido dentro del régimen de salud.

Parágrafo. Los aportes voluntarios a las Cajas de Compensación Familiar, conforme el régimen de excepción, se regirán por las reglas tributarias dispuestas para los aportes obligatorios en materia de impuesto de renta.

Otra vez se plantea en este artículo la eventualidad de que una persona que haya perdido su empleo o trabaje independiente tenga la posibilidad de cotizar para mantenerse afiliado al sistema de subsidio familiar, lo cual es menos posible si se pone la condición de que para disfrutar de todos los servicios, debe cotizar sobre dos salarios mínimos, es decir, más de \$24.000 mensuales.

• Los excedentes o utilidades que se generen por las diferentes unidades empresariales en que se permite a las Cajas realizar las correspondientes inversiones, se sujetarán a las siguientes reglas:

1. Hasta el setenta por ciento (70%) de las utilidades o excedentes que se generen en cualesquiera actividad que realicen a través de terceros, se destinarán a reinversión en las mismas Cajas para sus programas sociales o se reinvertirán en la correspondiente rama de actividad, existiendo autorización para un porcentaje superior hasta concurrencia del cien por cien, cuando existan necesidades financieras o de capitalización a efecto de mantener la correspondiente participación. Para este propósito la entidad competente impartirá la respectiva autorización, según sea del caso. El proceso de autorización previa se surtirá en un plazo no superior a 15 días hábiles, fecha a partir de la cual se presumirá, ante la ausencia de pronunciamiento expreso, silencio administrativo positivo. Cuando el proceso de capitalización derive de

orden de autoridad competente no será necesaria la autorización de la autoridad de control.

2. El porcentaje de la utilidad o excedente no reinvertido, que supere el setenta por ciento (70%), cuando a ello haya lugar, será utilizado como fuente de financiación del Programa de Fomento al Empleo, previsto en el artículo 7°, para trabajadores no beneficiarios de las Cajas de Compensación Familiar, conforme los criterios que defina el Gobierno Nacional para efecto de su priorización.

Estos aspectos fueron eliminados de la ponencia oficial, sin ningún argumento válido

- De las contribuciones parafiscales destinadas al Servicio Nacional de Aprendizaje, se deberá destinar medio punto de la nómina para la capacitación de población desempleada, en los términos y condiciones que se determinen por el Gobierno Nacional para la administración de estos recursos, así como para los contenidos que tendrán estos programas. Para efecto de construir el registro nacional de desempleados, en los términos y condiciones que se fijen en el reglamento, el SENA apropiará un 0.2% de la cotización.

Siendo este uno de los aspectos presentados como medulares en las diferentes exposiciones del ministro y los demás miembros del equipo de gobierno, su desarrollo en el texto del proyecto, básicamente sostenido en la ponencia, es francamente pobre. Se limita a la destinación de un 25% de los recursos del fondo para la promoción del empleo que administrarían las cajas, para brindar capacitación a los desempleados con vinculación anterior a las cajas y de un programa determinado por el gobierno nacional, financiado con el 25% de los recursos del SENA, cuyo manejo y ejecución quedan en el aire. De remate les echan otro zarpazo a los fondos de esa entidad – el 0.2% de la cotización, para “...construir y operar el sistema nacional de registro laboral...”, un espermato que sus funciones no son definidas.

- Las autorizaciones que corresponda expedir a la autoridad de inspección, vigilancia y control, se definirán sobre los principios de celeridad, transparencia y oportunidad. Cuando se trate de actividades o programas que demanden de autorizaciones de autoridades públicas, se entenderá como responsabilidad de la respectiva Caja o entidad a través de la cual se realiza la operación, la consecución de los permisos, licencias o autorizaciones, siendo función de la autoridad de control, verificar el cumplimiento de los porcentajes de ley. Los controles a las Cajas se regularán conforme los regímenes de autorización general o particular que se expidan al efecto.

Estos controles han sido desarrollados en la ponencia sin aportar mejores criterios que garanticen una verdadera mejoría en la gestión de las cajas, cuya principal falencia es que han desviado su objetivo inicial y por acción u omisión han dejado de cumplir el papel de atender necesidades familiares que no alcanzan a ser cubiertas por los ingresos del trabajador o por el sistema de seguridad social.

- Las Cajas de Compensación Familiar se abstendrán de realizar las siguientes actividades o conductas, siendo procedente la imposición de sanciones personales a los directores o administradores que violen la presente disposición:

1°. Políticas de discriminación o selección adversa en el proceso de adscripción de afiliados u otorgamiento de beneficios.

2°. Operaciones no representativas con entidades vinculadas.

3°. Acuerdos para distribuirse el mercado.

4°. Remuneraciones o prebendas a los empleadores o funcionarios de la empresa diferentes de los servicios propios de la Caja.

5°. Devolución, reintegro o cualquier tipo de compensación de aportes a favor de una empresa con servicios o beneficios que no se otorguen a todas las empresas afiliadas o los convenios u operaciones especiales que se realicen en condiciones de privilegio frente a alguna de las empresas afiliadas, desconociéndose el principio de compensación y por ende el valor de la igualdad. Para este efecto, se establece como práctica insegura y no autorizada la violación a lo previsto en la presente disposición. Las Cajas de Compensación tendrán, cuando sea del caso, un plazo hasta de 1 año a partir de la vigencia de la presente ley para el desmonte de esta clase de operaciones, conforme programa que deberá ser sometido a la Superintendencia de Subsidio para su conocimiento.

6°. Las conductas que sean calificadas como práctica no autorizada o insegura por la Superintendencia de Subsidio Familiar.

Parágrafo 1°. Los trabajadores que devenguen hasta cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales podrán participar en los Consejos de Administración de las Cajas. Los Consejos de Administración, dentro de sus políticas de buen Gobierno, analizarán dentro de las diferentes sesiones a más de las materias que les corresponda conforme las disposiciones legales, aquellas que por su importancia para la Institución sean así calificadas por la Superintendencia del Subsidio Familiar.

Parágrafo 2°. La Superintendencia de Subsidio Familiar sancionará las prácticas de selección adversa, así como los procesos de comercialización que no se enfoquen a afiliarse a los diferentes niveles empresariales por parte de las diferentes Cajas. El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social podrá definir mecanismos de afiliación a través de los cuales se pueda escoger Caja de Compensación por parte de empresas que no han sido objeto del proceso de su visita, estando la respectiva Caja obligada a formalizar el proceso así iniciado. Los trabajadores con una mayoría superior al 70%, podrán estipular períodos hasta de cuatro (4) años frente a la permanencia en una Caja de Compensación, período que se reducirá sólo cuando se demuestre falla en los servicios acreditada plenamente por la entidad de supervisión.

El denominado Régimen de Transparencia no amerita mayores análisis, solo queremos hacer mención de lo antidemocrático que resulta que solo mediante una mayoría calificada del 70%, se les permita a los trabajadores decidir sobre la permanencia o no en una caja de compensación. Pero el más grave atentado contra el sindicalismo organizado lo constituye la pretensión de modificar los términos para la elección de los representantes de los trabajadores en los Consejos Directivos de las cajas. Ya de por sí es oprobioso que se les dé tratamiento de interdicto, colocando, como hoy sucede, esa determinación en manos del ministerio de Trabajo. Las normas propuestas al respecto permiten la presencia de los altos ejecutivos de las empresas al disponer que no habría límite en el salario ni dos de ellos deben cumplir con el requisito de ser beneficiarios del subsidio en dinero. La facultad de las centrales obreras para definir los candidatos se elimina, pasando a un sistema de elección universal, con cociente electoral, aparentemente más democrática, pero para cuya validez no importa el número de trabajadores que vote. Por si fuera poco, les colocan a los voceros de los trabajadores en esas entidades, la limitación de ser reelegidos solamente por dos periodos, requisito no exigible para los delegados empresariales, que atenta contra la especialización de los cuadros sindicales.

- Para garantizar una correcta aplicación de los recursos del sistema, es deber del representante legal de la Caja o sus entidades vinculadas, informar al Consejo Directivo o máximo órgano administrativo aquellos casos en los cuales él o un trabajador, administrador, socio o asociado tenga parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad; primero de afinidad o único civil, con las personas que se relacionan a continuación:

1. Los socios, asociados o trabajadores de personas jurídicas que hagan parte de la red de servicios contratadas directa o indirectamente por la entidad o de las entidades vinculadas por razón de inversiones de capital.

2. Los contratistas personas naturales y los socios o asociados de personas jurídicas con quienes la entidad o sus entidades vinculadas celebren cualquier tipo de contrato o convenio dentro del marco de la operación del régimen.

3. Los socios, asociados o trabajadores de personas jurídicas receptoras de recursos de capital de la entidad o entidades vinculadas, conforme su objeto social lo permita.

En estos casos el representante legal o la persona que tenga uno de los vínculos anteriores deberá abstenerse de participar en los procesos de selección, contratación o auditoría y la entidad deberá celebrarlos siempre y cuando estos proponentes se encuentren en condiciones de igualdad con las demás ofertas o ser la mejor opción del mercado. Será causal de remoción del Consejo Directivo u órgano administrativo la violación a la presente disposición, incluyendo una inhabilidad para desempeñar esta clase de cargos por un término de 10 años.

Parágrafo. Es deber del representante legal de la entidad informar a los socios, accionistas o empleados de la entidad o entidades vinculadas sobre el contenido de la presente disposición y adoptar las medidas correspondientes tendientes a garantizar la periodicidad de esta información. En particular, esta debe ser una cláusula en los diferentes contratos que celebre la entidad o entidades vinculadas, para garantizar por parte de terceros el suministro de la información.

Parágrafo 3°. Las Cajas de Compensación Familiar deberán construir un Código de Ética dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.

A manera de complemento a las normas de transparencia arriba comentadas, se propone un esquema de manejo de conflicto de intereses, poco trascendente cuya eficacia es casi nula, en tanto subsistan las actuales condiciones para la administración del sistema de subsidio familiar. Por ende, nos abstenemos de mayores comentarios al respecto.

• La intervención para administrar o liquidar cajas de compensación familiar y entidades promotoras de salud dentro del régimen contributivo y subsidiado, se adelantará por parte del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

Esta modificación, aparentemente aleatoria, ha sido aprovechada por los ponentes para introducir de contrabando un catálogo de funciones y facultades de la Superintendencia de Subsidio Familiar, cuyos alcances son impredecibles, en cuanto dotan al ente fiscalizador de una serie de herramientas de exagerada intervención en la vida de las entidades vigiladas.

5.4 MODIFICACIONES AL CONTRATO DE APRENDIZAJE Y OTRAS NORMAS QUE RIGEN LA ACTIVIDAD DEL SENA.

La ofensiva en contra del SENA ha sido una constante de los últimos gobiernos. De todas maneras, después de varios forcejeos, el Gobierno Nacional recortó ciento cuarenta y cuatro mil (144.000) millones de pesos de recursos propios de la entidad para la vigencia SENA 2003, y adicionalmente, negó los \$100.000 millones de aportes de la Nación que el Director General había solicitado, proyectando el aumento de la utilización de la capacidad instalada de la entidad que actualmente está alrededor del 60%, y se requiere si es que de apoyar soluciones al problema de desempleo, se trata.

Ahora los ponentes deciden abrir "...las puertas en forma clara y transparente a la modernización de la capacitación en el país", para lo cual desechan la vía de las facultades extraordinarias y proceden a formular un articulado sobre este trascendental asunto.

Nuestros criterios al respecto son los siguientes: Traer como ejemplo las normas sobre capacitación de países tan rezagados en su desarrollo como Bolivia, no es una muestra de ponderación de parte de los ponentes.

La intención es deslaboralizar el contrato de aprendizaje y quitarle al SENA la potestad de manejar los programas, como hasta ahora lo ha venido haciendo, para trasladarla a entidades de formación privadas o directamente a las empresas. De hecho, ya está abierta la compuerta para que esa política salga adelante, con la expedición del Acuerdo 03/95, expedido por la dirección del SENA.

El artículo 33 de la ponencia señala que el "Contrato de aprendizaje, en sus diferentes modalidades, no tendrá carácter laboral", una añeja aspiración empresarial, para explotar el afán de capacitación de los jóvenes colombianos que, en su mayoría, no accede a la educación superior. Por añadidura advierten que el pago sea una contraprestación económica que será "...fijada de común acuerdo, aplicándose las disposiciones civiles generales", es decir determinada por el empleador, en cuanto la gran masa desempleada no tiene capacidad para forcejear una mejor remuneración. En ningún caso se contempla que dichas remuneraciones sean reguladas por convenios colectivos, añadiendo otro recorte la derecho de negociación.

En el artículo 34 abren la posibilidad de que sean objeto de la capacitación práctica y técnica egresados de la educación universitaria y estudiantes de grados 10 y 11 de educación media, ello implica que los empresarios puedan echar mano de fuerza de trabajo calificada, en el caso de los profesionales universitarios, o de jóvenes urgidos de trabajo, dadas las angustias que padece la juventud colombiana.

El listado de oficios que pueden ser materia de contrato de aprendizaje se amplía con ocupaciones que "...no cuenten con programas y cursos de formación impartidos por el SENA", lo que significa el comienzo del fin de esa institución, pues obviamente esos programas no van a ser manejados en el ente estatal. Por eso a renglón seguido, en el artículo 40, se dice que, además del SENA, la formación profesional "... podrá ser impartida por... instituciones educativas reconocidas por el Estado o... directamente por las empresas..."

En cuanto a la selección de aprendices se le entrega a la empresa la facultad de definir los oficios que pueden ser objeto del contrato de aprendizaje, lo cual particulariza los objetivos de la capacitación, impidiendo que sea una instancia más general la que tome esas determinaciones, que definen el rumbo de la formación del recurso humano.

Por último la creación del Fondo Emprender, "...cuyo objetivo exclusivo será financiar iniciativas empresariales que provengan o sean desarrolladas por aprendices del SENA, es otra pretensión de alimentar el sueño de Uribe de convertirnos en un país de propietarios, sobre lo cual cabe preguntarse ¿si todos somos empresarios, entonces quién va a trabajar y a producir?

6. Conclusiones

Es evidente que esta reforma tiene como principal objetivo continuar rebajando el costo de la mano de obra, lo cual beneficia principalmente a los nuevos inversionistas extranjeros que persisten en la búsqueda de fuerza de trabajo barata, que les permita compensar la merma de sus ganancias, en sus propias economías. Los empresarios nacionales deben comprender que su futuro no depende de aumentar la explotación de los obreros, sino de que tengan garantías y facilidades del Estado para el ejercicio de sus actividades,

entre ellas la protección del mercado nacional, requisito sobre el cual se erigió la prosperidad de las naciones que actualmente se encuentran a la cabeza del desarrollo de la humanidad. También es indispensable que pugnen por el otorgamiento de créditos de fomento que permitan mejorar el escenario de competencia con los empresarios extranjeros, respaldados por las políticas de sus gobiernos. Como quiera que son los servicios públicos y el costo financiero, los responsables del 50% de los costos de producción, se deben implantar tarifas de servicios públicos diferenciales, de manera que los empresarios nacionales cuenten con subsidios que sean transferibles al precio final de los productos. El incremento de la producción de bienes y servicios, que puede generar esa nueva política, debe ir acompañado de un incremento real de la capacidad de compra de la masa asalariada, de manera que se estimule un mayor consumo que jalone la reactivación económica. Desde el Estado se debe recuperar el manejo soberano de la economía y del problema de la deuda pública, tras el propósito de buscarle salida a la iliquidez del erario y el Estado recupere su capacidad de invertir en las áreas económicas y sociales que más convergan al desarrollo nacional. Ello implicaría retomar la administración de nuestros recursos naturales, sin perjuicio de que haya inversión extranjera, siempre y cuando se acoja a criterios que vayan en beneficio del país.

En ese sentido, reiteramos nuestra propuesta de negar la aprobación del articulado que tenga que ver con el Código Sustantivo del Trabajo, para revivir el trámite del Estatuto del Trabajo, presentado por iniciativa popular. En

cuanto a los temas atinentes a las cajas de compensación, el SENA y el ICBF, asumimos la defensa de esas entidades de servicio social y nos proponemos presentar oportunamente pliego de modificaciones a las propuestas del gobierno y a las reformas contempladas en la ponencia de mayoría.

Los Ponentes,

Jesús A. Bernal Amorochó,
Senador.

Venus Albeiro Silva,
Representante a la Cámara.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a cinco (5) días del mes de noviembre del año dos mil dos (2002)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

El Presidente,

Dieb Maloof Cusé.

El Secretario,

Germán Arroyo Mora.