

BOLETÍN

DEL OBSERVATORIO
DEL MERCADO DE TRABAJO
Y LA SEGURIDAD SOCIAL

La parafiscalidad laboral en Colombia

12

*Bogotá, D.C.
febrero de 2010*

ISBN 978-958-710-540-7
ISSN 1657-382X

© BOLETÍN DEL OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL N.º 12
© UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Derechos exclusivos de publicación y distribución de la obra
Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá
Teléfono (57 1) 342 0288
www.uexternado.edu.co

Primera edición: marzo de 2010

Diseño de cubierta y composición: Departamento de Publicaciones
Impresión y encuadernación: Xpress Estudio Gráfico y Digital S. A.

Impreso en Colombia
Printed in Colombia



UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Rector

Fernando Hinestroza

Director Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo

Emilio Carrasco

Director Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social

Stefano Farné

BOLETÍN DEL OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL N.º 12

Editor

Stefano Farné – Universidad Externado de Colombia

Asistente de investigación

Cristina Isabel Arrieta – Universidad Externado de Colombia

Coordinación Editorial

Norma Baquero - Universidad Externado de Colombia

Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social

Calle 12 n.º 1-68

Conm.: 341 9900 / 342 0288 exts.1097/6

E-mail:obssegusoci@uexternado.edu.co



CONTENIDO



| | |
|---|----|
| PRESENTACIÓN | 7 |
| RESUMEN | 9 |
| PARTE 1: COYUNTURA LABORAL: EMPLEO AL ALZA, INGRESOS A LA BAJA | 11 |
| PARTE 2: LA PARAFISCALIDAD LABORAL | |
| 2.1. Introducción | 17 |
| 2.2. ¿Qué hacen las CCF, el SENA y el ICBF? | 18 |
| 2.2.1. Las Cajas de Compensación Familiar | 18 |
| 2.2.2. El Servicio Nacional de Aprendizaje | 24 |
| 2.2.3. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar | 27 |
| 2.3. Parafiscalidad y mercado de trabajo: aspectos teóricos | 31 |
| 2.4. Los efectos de los costos laborales no salariales y de la parafiscalidad sobre el empleo colombiano | 34 |
| 2.4.1. Modelos de equilibrio general | 34 |
| 2.4.2. Series de tiempo | 35 |
| 2.4.3. Modelos microeconómicos de panel | 40 |
| 2.4.4. En resumen: ¿qué podemos decir acerca del impacto de la parafiscalidad sobre el empleo en Colombia? | 42 |
| 2.5. Reflexiones para los hacedores de política | 43 |
| BIBLIOGRAFÍA | 47 |





El empleo y la protección social son sin lugar a dudas, de los asuntos que mayor relevancia tienen en la vida nacional y que demandan una pronta atención por parte de los hacedores de la política, con miras a resolver las grandes dificultades que afronta el mercado de trabajo y la población colombiana en materia de bienestar y seguridad social.

Estos temas requieren un manejo integral y consistente, para ello se hace necesario del estudio, análisis y debate de manera profunda, con una amplia participación de los sectores y estamentos involucrados, en procura de soluciones consensuadas que respondan al interés general.

Con el propósito de alentar el conocimiento y el debate en estas materias, el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, en esta ocasión presenta a consideración la investigación sobre “La parafiscalidad Laboral en Colombia”, asunto respecto del cual distintos sectores, centros de estudios e investigadores se han pronunciado recurrentemente, con propuestas para su supresión, para su modificación y aún para su mantenimiento.

El trabajo del Observatorio introduce importantes consideraciones y elementos para la discusión de la política de empleo, que consideramos no debe abordarse de forma desvinculada con la de protección y seguridad social. Existen claros vínculos y correlaciones entre el comportamiento del mercado de trabajo y el nivel de protección de la población trabajadora y de sus familias. Un manejo desarticulado y/o inconsistente conduce a una situación de deterioro no sólo de los principales indicadores del mercado de trabajo sino que pone en riesgo la supervivencia de las instituciones y el propio sistema de protección y seguridad social.

Acompañando este trabajo, el Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo, se propone abrir un espacio para el estudio y discusión de este tema y otros concernientes a la Seguridad Social, invitando a participar a diversos sectores y especialistas, en un ambiente de tolerancia y respeto que distingue a esta Casa de Estudios, “... abierta a todas las corrientes del pensamiento, ajena al dogmatismo y respetuosa de todos los credos religiosos e ideologías políticas.”

EMILIO ALFREDO CARRASCO GONZÁLEZ





En Colombia el acontecimiento más importante de 2009 en materia de estadísticas del mercado de trabajo seguramente ha sido la publicación del informe de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP). Como es sabido, en el tercer trimestre de 2006 el Departamento Nacional de Estadística (DANE) introdujo unos cambios metodológicos radicales en las encuestas de hogares sin adoptar un protocolo, usual en estos casos, que por un tiempo prudencial mantuviera en paralelo la recolección de la información de los individuos según la vieja y la nueva aplicación de las encuestas. A partir de los cambios introducidos, las cifras del mercado laboral empezaron a registrar variaciones significativas y atípicas, lo cual dificultó la comparabilidad de las series y la interpretación de los resultados y de las tendencias recientes en el comportamiento de la fuerza laboral.

Si bien la MESEP reconoció que se presentaron problemas durante un periodo de transición que se prolongó hasta el año 2007, también concluyó que las innovaciones introducidas por el DANE mejoraron la calidad de los estimadores que se obtuvieron con la nueva encuesta y efectuó un empalme que ajustó hacia atrás, hasta el año 2002, los principales indicadores agregados de la versión anterior de la encuesta.

A pesar de este concepto de la MESEP, la primera parte de este Boletín, que analiza la evolución reciente del mercado de trabajo colombiano, encuentra que las nuevas encuestas de hogares, aun finalizado el periodo de transición, arro-

jan resultados de difícil interpretación convencional dada la actual coyuntura económica.

En la segunda parte temática del Boletín No 12 del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social se aborda la problemática de la “parafiscalidad laboral”, la cual involucra a dos instituciones del Estado colombiano –el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)– y a un grupo de entidades privadas sin ánimo de lucro integrantes del sistema de subsidio familiar, las Cajas de Compensación Familiar (CCF), con respecto a sus efectos sobre el mercado de trabajo. De hecho, estas tres entidades se financian mediante una contribución obligatoria sobre la nómina de las empresas –los aportes parafiscales– que equivale al 3% en el caso del ICBF, al 2% en el caso del SENA y al 4% en el caso de las CCF. A su turno, con los recursos obtenidos de estas contribuciones, el ICBF adelanta programas de bienestar social dirigidos a proteger la niñez y las familias colombianas menos favorecidas, el SENA se encarga de la intermediación laboral y de la formación para el trabajo y las CCF intermedian subsidios entre trabajadores asalariados del sector formal a través de entregas de dinero, bienes de primera necesidad, crédito, cursos de capacitación y actividades recreativas. En últimas, entonces, la parafiscalidad tiene efectos tanto sobre la demanda (por ser un elemento de los costos de las empresas) como sobre la oferta de trabajo (por proporcionar servicios y bienestar a los trabajadores y sus familias).



PARTE 1:

COYUNTURA LABORAL: EMPLEO AL ALZA, INGRESOS A LA BAJA

El momento coyuntural del mercado de trabajo colombiano se caracteriza por un espectacular incremento de la participación laboral, resultado de fuertes presiones tanto por el lado de la oferta como de la demanda. La tasa global de participación ha pasado de valores alrededor del 58% a finales de 2008 a 62.6% en diciembre de 2009, el último mes disponible de las encuestas de hogares del DANE. En cifras absolutas hay un 1 millón 800 mil colombianos más compitiendo en el mercado laboral como ocupados o desocupados.

En cuanto a la demanda, el año 2009 trajo un inesperado viraje. Después de haber caído en los meses de noviembre y diciembre de 2008, y a pesar de la agudización de la crisis económica mundial y de su impacto sobre la economía del país, la ocupación nacional empezó

a recuperarse y a crecer a tasas interanuales progresivamente mayores con el transcurrir de los meses. En el último trimestre del año se llegó a registrar aumentos del 9.1% (octubre 2008 vs octubre 2009) y 10.7% (en noviembre). Tasas de crecimiento del empleo de este orden de magnitud nunca se han experimentado en el país desde cuando existen registros de encuestas de hogares, ni siquiera en los periodos de mayor expansión de la economía nacional. Y como es de esperarse, estas cifras de empleo guardan muy poca relación con las de la producción nacional: a lo largo de 2009, mientras el PIB y el valor agregado se mantuvieron estancados, la ocupación total y el empleo asalariado en el sector privado crecieron de forma importante (Cuadro 1.1).

Cuadro 1.1
Variación porcentual anual del PIB y el empleo en Colombia.
Cuarto trimestre 2007-2008/Tercer trimestre 2008-2009

| | Variaciones Anuales | | | |
|----------------------------------|---------------------|--------|---------|----------|
| | 2008.IV | 2009.I | 2009.II | 2009.III |
| Valor Agregado | -1,4 | -0,1 | -0,1 | 0,5 |
| PIB | -1,4 | -0,5 | -0,5 | 0,1 |
| Empleo Total | -1,3 | 2,3 | 5,7 | 5,1 |
| Empleo Asalariado sector privado | -4,9 | 0,6 | 4,3 | 2,4 |

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares y cuentas nacionales.

De un análisis de conjunto de las cifras del Cuadro 1.2 podemos deducir que el comentado crecimiento del empleo se dio sobretodo entre las pequeñas empresas, en las de carácter familiar y en actividades por cuenta propia de pequeña escala y de escaso valor agregado. Lo anterior hace pensar en una enérgica expansión

de la informalidad. Sigue siendo poco claro, sin embargo, qué producen y a quiénes venden sus productos estas nuevas iniciativas de negocios informales que se han consolidado en los últimos meses, en vista de que tanto las exportaciones como los ingresos reales y el consumo de los hogares han disminuido. El Cuadro 1.2

evidencia también unas pérdidas continuas y masivas de empleos públicos. Las razones de estas pérdidas tampoco resul-

tan claras, sobretodo porque reflejarían una inusual política de empleo público aplicada en periodos de crisis.

Cuadro 1.2
A. Variación porcentual anual del empleo nacional.
Septiembre 2008-Diciembre 2009

| Variaciones Anuales Mes de (*): | Empleo Total | Empleo Total | Cuenta Propia | Asalariados Sector Privado | Asalariados Sector Público | Empleadores | Trabajadores sin Remuneración | |
|---------------------------------|--------------|--------------|---------------|----------------------------|----------------------------|-------------|-------------------------------|-------|
| 2008 | Septiembre | 1,8 | 2,0 | 19,3 | -8,8 | -3,2 | 6,0 | -3,6 |
| | Octubre | -1,8 | 0,7 | 14,9 | -7,6 | -6,8 | 0,4 | -11,0 |
| | Noviembre | -3,4 | -1,2 | 10,5 | -8,9 | -10,7 | 8,1 | -12,5 |
| | Diciembre | 1,3 | -1,3 | 7,0 | -4,9 | -9,8 | 0,0 | -9,8 |
| 2009 | Enero | 2,1 | -0,1 | 7,3 | -3,3 | -12,6 | 3,1 | 1,3 |
| | Febrero | 2,3 | 1,9 | 8,0 | -0,8 | -7,8 | -2,8 | 9,4 |
| | Marzo | 2,4 | 2,3 | 7,5 | 0,6 | -10,4 | 1,8 | 16,4 |
| | Abril | 3,9 | 2,9 | 3,5 | 3,6 | -7,0 | 4,0 | 20,0 |
| | Mayo | 4,8 | 3,7 | 2,8 | 6,3 | -8,9 | 11,8 | 23,5 |
| | Junio | 8,5 | 5,7 | 4,4 | 4,3 | -7,9 | 23,2 | 26,8 |
| | Julio | 6,1 | 6,4 | 7,5 | 3,1 | -10,1 | 25,7 | 20,5 |
| | Agosto | 5,3 | 6,6 | 6,8 | 0,2 | -7,0 | 27,7 | 24,1 |
| | Septiembre | 4,0 | 5,1 | 5,0 | 2,4 | -8,7 | 11,7 | 14,6 |
| | Octubre | 9,1 | 6,2 | 4,7 | 4,8 | -12,0 | 7,2 | 33,5 |
| | Noviembre | 10,7 | 7,9 | 10,9 | 5,2 | -7,0 | 2,0 | 40,9 |
| | Diciembre | 8,0 | 9,3 | 15,1 | 2,2 | -5,3 | 7,1 | 59,7 |

(*) Promedios móviles trimestrales que terminan en el mes indicado, excepto la primera columna que reporta la variación mensual.

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares.

B. Variación porcentual anual del empleo formal sectorial.
Septiembre 2008-Noviembre 2009

| Variaciones Anuales Mes de: | Empleo en Establecimientos Formales | | | |
|-----------------------------|-------------------------------------|----------|---------|------|
| | Industria | Comercio | Hoteles | |
| 2008 | Septiembre | -2,7 | 2,6 | 2,2 |
| | Octubre | -3,7 | 1,7 | 1,1 |
| | Noviembre | -4,0 | 1,7 | 1,2 |
| | Diciembre | -4,7 | -0,5 | 1,1 |
| 2009 | Enero | -5,7 | -0,5 | -1,5 |
| | Febrero | -6,7 | -0,9 | -2,4 |
| | Marzo | -6,3 | -2,1 | -3,5 |
| | Abril | -7,0 | -4,1 | -0,4 |
| | Mayo | -7,0 | -3,6 | -1,7 |
| | Junio | -7,1 | -3,2 | -1,4 |
| | Julio | -6,4 | -3,4 | -0,2 |
| | Agosto | -5,8 | -3,2 | -0,6 |
| | Septiembre | -6,1 | -3,8 | -1,1 |
| | Octubre | -5,7 | -3,7 | -0,3 |
| | Noviembre | -6,3 | -3,1 | -0,4 |

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, muestras mensuales a establecimientos manufactureros, del comercio al por menor y de hoteles.

Dado que, como hemos visto, la economía ofrece a los colombianos oportunidades crecientes de trabajo, el reciente aumento del desempleo –cuya tasa, aun si lentamente, ha venido subiendo durante el último año y se ha ubicado en 11.3% en diciembre pasado– se debe fundamentalmente a fenómenos de oferta. En particular, se citan dos posibles razones: el efecto del trabajador adicional y el retorno de colombianos inmigrantes.

El efecto del trabajador adicional se origina en la pérdida de empleo por parte de los jefes de hogar e induce a los demás miembros de la familia a “adicionarse” en el mercado laboral para compensar el desempleo de aquellos. De la misma forma, la participación puede haber aumentado recientemente porque los colombianos en edad de trabajar han dejado de migrar y/o porque, a raíz de la crisis económica mundial, han retornado a Colombia los que trabajaban en el exterior.

Cuadro 1.3
Variación porcentual anual del empleo y de la tasa de ocupación de los jefes de hogar, y saldo del número de colombianos que entraron y salieron de los principales puertos internacionales de Colombia Septiembre 2008-Diciembre 2009

| Variaciones Anuales: | | Empleo Jefes Hogar | Tasa Ocupación Jefes Hogar | Entradas - Salidas del país |
|----------------------|------------|--------------------|----------------------------|-----------------------------|
| 2008 | Septiembre | 2,8 | -0,5 | 25.315 |
| | Octubre | 2,6 | -0,9 | 7.242 |
| | Noviembre | 1,7 | -1,4 | -4.187 |
| | Diciembre | 1,2 | -1,7 | -16.578 |
| 2009 | Enero | 1,6 | -1,2 | 24.284 |
| | Febrero | 3,6 | -0,1 | 16.660 |
| | Marzo | 3,2 | 0,0 | 26.263 |
| | Abril | 2,9 | -0,1 | 13.671 |
| | Mayo | 2,5 | -0,2 | 11.058 |
| | Junio | 4,2 | 0,9 | 31.657 |
| | Julio | 4,5 | 1,4 | -21.023 |
| | Agosto | 4,7 | 1,2 | 12.166 |
| | Septiembre | 4,0 | 0,6 | 27.037 |
| | Octubre | 3,7 | 0,6 | 8.357 |
| | Noviembre | 4,2 | 1,1 | -60.847 |
| | Diciembre | 4,9 | 2,0 | -25.353 |

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares, y Departamento Administrativo de Seguridad.

Las cifras del Cuadro 1.3 desmienten ambas hipótesis. Por un lado, muestran que el empleo de los jefes de hogar ha crecido y, lo más importante, que su tasa de ocupación no se ha deteriorado. Es más, en los últimos meses de 2009 dicha tasa ha aumentado, con lo cual también se ha acrecentado su probabilidad de tener trabajo. Por otro lado, al neto de las inevitables fluctuaciones mensuales, el

saldo entre nacionales que salen y entran a Colombia sigue siendo positivo: entre septiembre de 2008 y diciembre de 2009, más de 160.000 colombianos se fueron del país sin haber regresado todavía.

Más probablemente, una razón del comentado auge de la participación laboral se debe buscar en la drástica disminución de los ingresos laborales de los colombianos. Si bien a lo largo de 2009 estas

bajas se han venido mitigando a medida que la inflación se atenuó, las pérdidas de poder adquisitivo para algunos grupos de trabajadores han sido sustanciales. Especialmente afectados han sido los cuenta propia y los asalariados informales, cuyos ingresos reales entre enero y septiembre de 2009 siempre han registrado variaciones negativas (Cuadro 1.4). Los salarios de los trabajadores formales, por su lado, después de consistentes pérdidas duran-

te el primer semestre, muestran alguna recuperación en el último trimestre de análisis. Estas pérdidas de ingresos pueden haber impulsado a nuevos miembros de las familias afectadas –sobre todo a los jóvenes– a ofrecerse en el mercado laboral. A su turno, buena parte de ellos ha encontrado trabajo en el sector informal de la economía, contribuyendo a deprimir las remuneraciones del sector; otra parte se ha vuelto desempleada.

Cuadro 1.4
Variación porcentual anual del salario mínimo real y de los ingresos laborales reales de los trabajadores según posición ocupacional. Primer trimestre 2008-2009/Tercer trimestre 2008-2009

| Posición ocupacional | 2009.I | 2009.II | 2009.III | Año 2009 |
|--------------------------------|--------|---------|----------|----------|
| Asalariados sector privado | -4,7 | -6,0 | 3,3 | |
| Informales (*) | -2,2 | -3,2 | -1,9 | |
| Formales | -6,1 | -6,1 | 4,2 | |
| Asalariados sector público | 15,3 | 0,4 | 2,7 | |
| Servicio domestico | 2,3 | -2,0 | 1,9 | |
| Cuenta propia | -6,2 | -5,8 | -2,7 | |
| Trabajadores de salario mínimo | 0,8 | 4,3 | 4,4 | 3,1 |

(*) Asalariados de empresas con hasta 5 trabajadores
 Se excluyen las no respuestas y los ingresos nulos.

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares.

Empero, no todos los asalariados perdieron. Los funcionarios públicos y los servidores domésticos mejoraron en algo el poder de compra de sus sueldos y para los trabajadores remunerados sobre la base de un salario mínimo legal el 2009 fue un buen año y trajo un incremento real de 3.1% (Cuadro 1.4).

En resumen, las estadísticas del DANE revelan que el aumento del desempleo registrado en el país a lo largo de 2009 ha sido inferior a lo esperado y no fue el resultado de una falta de oportunidades de trabajo, sino que, al menos en parte, se justifica por la disminución de los ya modestos ingresos laborales de

una parte importante de los trabajadores colombianos. A su turno, el moderado aumento del desempleo y el fuerte incremento de la ocupación se han reflejado en un importante crecimiento del número de personas que participan en el mercado de trabajo.

Las remuneraciones que en Colombia se fijan de manera institucional, como el salario mínimo y los salarios del sector público, han salido inmunes de un año tan difícil para la economía nacional. Por el contrario, las personas cuyos ingresos son fijados según señales de mercado han sufrido disminuciones importantes de su poder de compra.



Tomadas a la letra, las cifras de las últimas encuestas de hogares nos indican que en la actual coyuntura en Colombia no se necesitarían programas anticíclicos de generación masiva de empleos –como se ha propuesto en muchos países de la Región–, sino programas de mejoramiento de la calidad y los ingresos de los empleos ya existentes. Controlar la inflación, en particular, sería especialmente beneficioso para los trabajadores independientes y los asalariados del sector informal.

Naturalmente, más allá de lo coyuntural, quedan por resolver los problemas estructurales del mercado de trabajo

colombiano que ya en otras ocasiones el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social ha resaltado y que en esta edición simplemente recordamos para la reflexión: un desequilibrado sistema productivo sesgado hacia la producción intensiva en capital físico y humano, una distorsionada relación de precios entre trabajo y capital a favor de este último, unos recargos a la nómina con fuerte componente de impuesto, un salario mínimo elevado comparado con la productividad laboral de las personas que pretende amparar, unas excesivas ayudas asistenciales que perpetúan la informalidad laboral, entre otros.



2.1. Introducción

Si bien el tema de los costos laborales siempre ha sido una preocupación de los empresarios, el contexto económico más competitivo, incierto y cambiante en el cual han debido operar las empresas colombianas a partir de la década de los noventa a raíz de la apertura económica ha creado las condiciones para que el costo del trabajo se constituyera en una importante materia del debate económico. Al hacerse más estrecha la relación entre mercado de trabajo y competitividad de las empresas, el interés se ha desplazado de los salarios, al costo laboral total, salarial y no salarial. En este último se enmarca la parafiscalidad.

El paquete de reformas que acompañó la apertura de la economía colombiana también incluyó una ley de seguridad social, promulgada en 1993. A la vuelta de apenas cuatro años la Ley 100 de 1993 dobló las cotizaciones totales a pensiones, de 6.5% a 13.5% del salario básico. Luego, la Ley 797 de 2003 se encargó de subir estas contribuciones al 16% del salario. En materia de salud, la Ley 100 extendió a todo el territorio nacional el servicio médico con cobertura familiar que, hasta aquel entonces, cobijaba sólo los trabajadores de las empresas del sector privado en algunos departamentos del país y para la prestación del cual el Instituto Colombiano de Seguro Social (ISS) recibía un aporte del 12% (ver Recuadro 1). Así que, en los departamentos con régimen de medicina individual la contribución efectivamente subió del 7 al 12% del salario básico, a cambio de una importante ampliación de la cobertura. Naturalmente, en los departamentos donde ya era vigente el sistema familiar la cotización no aumentó. Sucesivamen-

te, la Ley 1122 de 2007 incrementó en medio punto porcentual la contribución a cargo de las empresas que quedó en 8.5%. Al mismo tiempo, la reforma a la seguridad social de 1993 introdujo un aporte de solidaridad pensional a cargo exclusivo de los trabajadores de ingresos más elevados, el cual hoy varía entre 1 y 2% del salario básico.

A diferencia de lo registrado en materia de seguridad social, durante los últimos veinte años los aportes parafiscales no sufrieron modificaciones. En particular, el sistema de las CCF se hizo obligatorio en el año 1957 (Decreto Extraordinario 118 de 1957) con un porcentaje de cotización del 4% que se ha mantenido inalterado desde entonces. El aporte del 1% sobre la nómina con destino al SENA también empezó a regir desde 1957 (Decreto Extraordinario 118 de 1957); este aporte subió al 2% en el año 1982 (Ley 21 de 1982). La financiación del ICBF se introdujo en 1975 a una tasa de 2% sobre el valor de la nómina salarial (Ley 27 de 1974); esta contribución subió al 3% en 1989 (Ley 89 de 1988).

El breve y conciso recuento histórico que se hizo en este capítulo introductorio pone de manifiesto cómo la financiación mediante aportaciones parafiscales de los servicios prestados por el ICBF, el SENA y las CCF se consideró idónea y no fue razón de debate en el país hasta la apertura de la economía colombiana y la rápida escalada de las contribuciones a la seguridad social. De hecho, es solamente a partir de la segunda mitad de los años noventa que la literatura económica empieza a preocuparse de la problemática de la parafiscalidad laboral en Colombia; los análisis y las preocupaciones de los hacedores de política se han intensificado en los últimos años.

Recuadro 1
**Transición de la Ley 100 de 1993:
cobertura y contribuciones en el subsistema de salud**

En materia de salud, la Ley 100 propició la extensión a todo el territorio nacional del sistema de medicina familiar que ya aplicaba para las empresas del sector privado en algunos municipios del país. Hasta el año 1994, el ISS era el prestador exclusivo de este servicio y para tal fin estaba autorizado a cobrar una tarifa del 12% sobre el ingreso de los trabajadores beneficiarios, de la cual 8 puntos eran a cargo de los empresarios y 4 de los trabajadores. En el coexistente sistema de cobertura individual o clásico –vigente en los demás municipios colombianos y para los trabajadores del sector público– la tarifa era del 7%. El nuevo sistema de salud previsto por la Ley 100 introdujo la cobertura familiar obligatoria en todo el territorio nacional y sobre la base de una cotización del 12%. El plazo de inicio de operación de este nuevo sistema fue fijado en un año desde la promulgación de la misma ley y en la práctica coincidió con el primero de enero de 1995. A partir de la mencionada fecha, hay que distinguir dos situaciones en materia de cobertura familiar para los trabajadores del sector privado. Por un lado, las Empresas Promotoras de Salud (EPS) que entraron a competir con el ISS en el mercado del aseguramiento y la prestación de los servicios de salud, empezaron sus operaciones cobrando el aporte del 12% y ofreciendo únicamente el servicio de medicina familiar. Por el otro, la ampliación de la cobertura para los afiliados del ISS se planeó de forma progresiva en un periodo máximo de un año a partir de la operación efectiva del FOSYGA (Fondo de Solidaridad y Garantía del sector salud). A pesar de que el ISS entró a participar en el FOSYGA sólo desde finales de 1997, el sistema de medicina familiar empezó a regir a partir del primero de enero de 1995 en todos los departamentos, excluidos Antioquia, Valle, Santander, Cundinamarca y Bogotá, y a partir del primero de abril de 1995 en todo el país, excluidas Bogotá y Cundinamarca. Finalmente, Bogotá y Cundinamarca entraron al sistema de medicina familiar en junio del mismo año. Durante el tiempo que siguió vigente la cobertura individual en los mencionados departamentos, el monto de la cotización de los afiliados al ISS quedó en 8%, después de haber aumentado en un punto porcentual a partir del primero de abril de 1994. En el caso de los trabajadores del sector público, las cajas o fondos que venían prestando el servicio de salud clásico contaron con un plazo de dos años para liquidarse, transformarse o adaptarse al nuevo sistema o como EPS.

En la siguiente sección inicialmente se describen las actividades adelantadas por el ICBF, el SENA y las CCF. Sigue una breve parte teórica que discute la relación entre gravámenes a la nómina y mercado laboral. Luego, se presenta un resumen de los resultados más relevantes de unas estimaciones reseñadas para Colombia, referentes a los efectos sobre el mercado de trabajo de los costos laborales, salariales y no salariales, y en especial de la parafiscalidad laboral. Finalmente, esta segunda parte del Boletín se cierra con una sección de resumen y reflexiones finales.

2.2. ¿Qué hacen las CCF, el SENA y el ICBF?

Qué hacen las instituciones que se financian con la parafiscalidad laboral a favor de las empresas aportantes y para el bienestar de los trabajadores afiliados y la población colombiana en general? El Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social lo ha pedido directamente a cada una de las tres instituciones recibiendo las siguientes respuestas que han sido publicadas sin editar.

2.2.1. Las Cajas de Compensación Familiar

Las CCF son corporaciones privadas, sin ánimo de lucro, que gestionan una



amplia gama de prestaciones y servicios sociales en beneficio del trabajador y su familia, así como de la comunidad en general, y específicamente de sectores de menores ingresos.

Para su funcionamiento combinan distintas fuentes de financiación, específicamente las que provienen de aportes de los empleadores y los denominados recursos propios que se generan a partir de sus propias actividades sociales y del cobro de tarifas por los servicios que prestan; así mismo cogestionan recursos de cooperación internacional.

Sus estructuras de dirección a nivel de los Consejos Directivos están conformadas en igualdad de representación por los trabajadores y los empleadores afiliados, lo que promueve la concertación y gestión compartida. Como se verá, son para el Estado un poderoso aliado en la ejecución de políticas que promuevan el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos y el desarrollo de la responsabilidad social empresarial.

Los orígenes del sistema de CCF se pueden remontar al año 1954 cuando, por iniciativa del gremio patronal de la ANDI y del sindicato de la UTC, se creó la Caja de Compensación Familiar de Antioquia como ente privado cuya finalidad era asegurar un auxilio pecuniario a los trabajadores con mayores responsabilidades familiares y menor salario.

En el año 1957 se estableció la obligatoriedad de reconocer el subsidio para empresas con más de 20 empleados, iniciándose la etapa de formalización jurídica de la prestación (Decreto Extraordinario 118 y Decreto 249). El sistema se organizó como un esquema de reparto, cuya administración correspondía a las CCF, a las cuales se giraban los aportes, para que con ellos se respondiera por el pago

monetario de una cuota de subsidio por persona a cargo.

Con la Ley 58 de 1963 la cobertura del esquema de subsidio se extiende a los servidores del sector público y a todas las empresas del sector privado, con la consideración de unos pocos regímenes de excepción.

Una segunda fase del sistema de subsidio familiar se ubica en la década de los setenta, cuando ocurre la capitalización de las CCF y en consecuencia, la reorientación del esquema hacia la prestación de servicios sociales. En efecto, para entonces las cajas fortalecen sus líneas de producto, para con ellas proceder al reconocimiento del subsidio familiar en servicios. Esta extensión de servicios fue acompañada por la apertura a los particulares a servicios como los de mercadeo, recreativos y educativos.

En los años ochenta, se procede a la estructuración moderna del sistema de subsidio familiar. En efecto, las bases del esquema de operación a cargo de las CCF que aún se mantienen vigentes, provienen de la regulación refundadora contenida en la Ley 21 de 1982. A través de ella se reafirma el carácter prestacional del subsidio familiar y se establece un porcentaje obligatorio del 55% sobre los aportes percibidos por las CCF, para el cubrimiento de subsidios en dinero.

Las funciones que para entonces se reconocían a las cajas se concretaban en la prestación del subsidio familiar (asignaciones familiares) en dinero, especie y servicios para los trabajadores beneficiarios, así como en la atención de servicios sociales para la totalidad de la población trabajadora afiliada y sus familias.

En la década de los noventa, sobreviene una nueva etapa de especial impacto en el sistema. Se trata de la asignación

por mandato legal de nuevos roles de interés público a cargo de las CCF, financiados en su ejecución con los mismos aportes del empleador que nutrían al sistema desde antes.

La primera intervención se dio mediante la incorporación de las CCF como parte del sistema de vivienda de interés social, en su rol de financiadoras a través de la asignación de subsidios familiares de vivienda de interés social, para la población trabajadora afiliada y, en caso de sobrar recursos, en beneficio de trabajadores del sector informal no afiliado.

Este mismo expediente de asignación de funciones públicas, a cargo de las cajas y contra los recursos por ellas administrados, se empleó progresivamente en otros frentes de la política social, a saber: la salud en el régimen subsidiado, la educación y la atención a niños y jóvenes de familias no afiliadas.

El nuevo milenio aprecia una última etapa en la evolución del sistema, la cual se inaugura con la expedición de la Ley 789 de 2002. A partir de ella, las CCF se convierten en unas de las instituciones operadoras del sistema de protección social y asumen la tarea de prestar servicios y reconocer beneficios para los desempleados en Colombia.

A lo anterior se suma la expedición de la Ley 920 de 2004, por la cual se habilita a las cajas a la captación de ahorros de su población afiliada y a la colocación de los mismos en crédito.

Como se aprecia, ha ocurrido la extensión progresiva en la asignación de funciones de interés general por parte del Estado a cargo del sistema de subsidio familiar, con lo cual se ha ampliado consi-

derablemente el panorama de responsabilidades y posibilidades de las CCF.

A más de lo anterior debe tenerse en cuenta la opción con la que cuentan las cajas de celebrar contratos con entidades estatales y privadas para la provisión de servicios sociales y la aplicación del principio de asociación contenido en el artículo 16 de la Ley 789 de 2002, que permite a dichas corporaciones unir esfuerzos entre ellas o con entidades especializadas para la ejecución de actividades dentro del espectro de los servicios a su cargo, superando así el ámbito de ejecución departamental al cual estaban limitadas. Esto ha hecho que las cajas participen en el desarrollo de instituciones de educación superior, así como que ejerzan una importante presencia en el ámbito del aseguramiento en salud, tanto en el régimen contributivo como en el subsidiado y que hagan parte de instituciones crediticias y de fomento, así como de organizaciones de la protección social.

Se deriva, entonces, que las CCF hoy en día ejecutan una variedad importante de acciones de interés colectivo materializadas a través de prestaciones y servicios sociales que podemos clasificar en cinco grandes grupos: a) prestaciones clásicas de la seguridad social; b) prestaciones por servicios sociales; c) prestaciones de vivienda; d) prestaciones de la protección social por delegación del Estado, y; e) prestación de servicios contratados o concesionados con entidades públicas del orden nacional o territorial¹.

a) Prestaciones clásicas de la seguridad social: se trata de las asignaciones fami-

¹ Cortés (2009).



liares que las Cajas entregan a los trabajadores afiliados de medianos y menores ingresos, que tienen personas a cargo. Así mismo están las coberturas por desempleo que cubren tanto a trabajadores afiliados que entran en dicha condición, como a no afiliados y a microempresas. Se materializan a través de:

- El subsidio familiar, el cual puede ser en dinero, especie o servicios. El subsidio en especie se da principalmente a través de alimentos, vestido, becas de estudio y textos y útiles escolares, suministros funerarios, medicamentos, entre otros. El subsidio en servicios se aplica sobre las tarifas de los servicios sociales que ofrecen las Cajas a su población afiliada beneficiaria, en actividades tales como recreación, cultura, crédito, etc.
- Beneficios por desempleo, los cuales consisten en subsidios en especie a los que acceden personas que hayan o no tenido afiliación a una Caja, en capacitación para la reinserción laboral que es recibida por los desempleados que tuvieron afiliación anterior a la Caja, y en microcréditos a los que acceden Mipymes que generen nuevos empleos.

b) Prestaciones por servicios sociales: nacen de la posibilidad de reconocer el subsidio familiar a través de la prestación de servicios sociales y se han constituido en pilar fundamental del bienestar de los trabajadores y las comunidades. Los servicios sociales que prestan las Cajas son:

- Recreación y turismo social: se trata del desarrollo de programas e infraestructura que promueva el bienestar físico, espiritual, social, etc., así como el desplazamiento temporal en busca de recreación y descanso. La recreación y el turismo complementan el bienestar individual, fa-

miliar y social de la población trabajadora y de sus familias, y así mismo atiende a población no afiliada.

- Cultura: se trata de programas que promuevan el conocimiento y las potencialidades creativas y que redunden en el fortalecimiento del tejido social. Entre ellas son comunes programas en artes escénicas, plásticas, musicales, las danzas, los conciertos, conferencias y conversatorios, etc.
- Educación formal: entendida como aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados y conducentes a grados y títulos reconocidos por el Ministerio de Educación Nacional.
- Educación no formal: se trata de programas de formación laboral y académica que tienen por objeto tanto preparar a las personas en competencias laborales específicas, como permitir la adquisición de conocimientos y habilidades en los diversos temas de la ciencia, las matemáticas, la técnica, la tecnología, las humanidades.
- Bibliotecas: las bibliotecas combinan recursos tecnológicos con actividades y servicios diversos que en conjunto promueven el acceso a la información y la cultura.
- Nutrición: se trata de programas tanto de consumo como de adquisición de productos alimenticios para mejorar las dietas alimentarias de los afiliados y sus familias.
- Cuidado de adultos mayores: se prestan servicios tanto individuales como colectivos que promuevan el bienestar de los adultos y su integración al entorno familiar.
- Salud: las cajas adelantan actividades de medicina tanto curativa como preventiva, así como programas de salud ocupacional dirigidos a empleadores.
- Crédito: existen distintas modalidades de prestación de estos servicios crediticios.





De un lado se encuentran los créditos para servicios sociales relacionados directamente con los diferentes tipos de servicios sociales que preste cada Caja, así como las diversas líneas de crédito que van desde créditos de libre consumo hasta créditos para adquisición de vivienda; igualmente están los créditos para el fomento de industrias familiares destinados a capital de trabajo o adquisición de maquinaria y equipo; finalmente se aplican en convenio otros créditos por los cuales entidades especializadas complementan los servicios de crédito de las Cajas.

- **Mercadeo:** a través de la provisión de bienes de consumo que se distribuyen en cadenas de almacenes de las Cajas, tanto de la canasta básica, como de mercado abierto y que se extiende hasta los servicios de farmacia.

Algunos de estos servicios sociales pueden ser prestados al público en general, como ocurre con los de mercadeo y recreación. Otros servicios cuentan con regímenes especiales y destinaciones específicas por ley como ocurre con los de educación.

c) Prestaciones de vivienda: se trata de la causación y el pago del subsidio familiar de vivienda de interés social, en principio para las familias afiliadas de la propia o de otras Cajas y, de acuerdo a la disponibilidad de recursos, para familias no afiliadas. Junto con los subsidios que se entregan con recursos del Estado (FONVIVIENDA), estas intervenciones se convierten para la población beneficiaria en tres tipos de soluciones para vivienda: construcción en sitio propio, mejoramiento y adquisición de vivienda nueva.

d) Prestaciones de la protección social por delegación del Estado: se trata del tras-

lado a la operación de las cajas de una serie de funciones de interés público, tradicionalmente a cargo del Estado y de entidades públicas, tales como:

- **Atención de niños y jóvenes en situación de pobreza, exclusión social o vulnerabilidad:** la atención de niños se desarrolla con una red de jardines sociales atendidos por equipos humanos altamente competentes e infraestructura de primera calidad, orientados a aliviar necesidades de alimentación, salud, violencia y maltrato infantil, entre otros. Por su parte la atención de jóvenes se refiere a la ampliación del tiempo escolar en cuatro horas semanales por estudiante a través de estrategias educativas, pedagógicas, culturales, deportivas, recreativas, entre otras. En ambos casos las estrategias se desarrollan con base en los lineamientos trazados por el Gobierno Nacional.

- **La financiación del régimen subsidiado de salud,** bien actuando como aseguradoras (EPS de dicho régimen) o a través del giro de recursos a la subcuenta de solidaridad del Fosyga.

e) Prestación de servicios sociales contratados o concesionados con alguna entidad pública del orden nacional o territorial. En particular se pueden resaltar las siguientes formas de intervención:

- **Operación de los trámites y el reconocimiento de los subsidios familiares de vivienda de interés social para población no afiliada con recursos (estatales) de FONVIVIENDA;** esto se hace a través de una unión temporal de todas las cajas del país.

- **Operación directa o por asociación, de entidades promotoras de salud e instituciones prestadoras de salud.**

- **Operadores de información dentro del sistema de planilla integrada de liquidación de aportes (PILA).**



- Operación de empresas o instituciones sociales del Estado, como jardines infantiles, colegios públicos, sistema público de empleo, entre otros; esto se hace en forma directa o en alianza con entes territoriales y entidades públicas.

Finalmente es importante resaltar que más allá de las prestaciones de origen legal obligatorio, las cajas han desarrollado asociaciones con actores territoriales, nacionales e internacionales que les han permitido alcanzar niveles de atención distintos en relación con las demás prestaciones sociales cubiertas. Ejemplo de esto es la participación de las Cajas en proyectos de desarrollo conjunto con socios como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, así como el impulso de intervenciones innovadoras como en el caso del manejo de remesas provenientes del exterior, para la compra de vivienda propia por parte de las familias afiliadas residentes en Colombia.

La población beneficiaria de las CCF se puede dividir en tres grandes grupos:

Población beneficiaria del sistema de subsidio familiar: dentro de la cual se pueden diferenciar para efectos de los distintos productos y servicios que les son prestados:

- Trabajadores que devengan hasta 4 salarios mínimos mensuales, en los que se focaliza el subsidio familiar y los servicios y productos prestados o entregados.
- Trabajadores en cooperativas de trabajo asociado que hayan facturado el año anterior un mínimo de 435 salarios mínimos. El resto de trabajadores formales que devengando más de 4 salarios mínimos

mensuales son beneficiarios de la red de servicios y productos, no obstante no así de la prestación social del subsidio familiar.

- Las familias de los trabajadores mencionados, quienes por pertenecer al grupo familiar tienen el derecho de acceder a la red de servicios de la Caja a la cual esté afiliado el trabajador.
- Pensionados, trabajadores independientes y contratistas y trabajadores cooperados no obligados, que voluntariamente decidan afiliarse al sistema.
- Desempleados y Mipymes que serán beneficiarios de las prestaciones por desempleo y de los incentivos dirigidos a la generación de empleo.

Población beneficiaria de prestaciones y beneficios sociales por delegación o encargo del Estado, dentro de la cual se puede diferenciar:

- Niños de cero a seis años y jóvenes de seis a quince años de los niveles 1 y 2 de SISBEN² o en situación de exclusión social o vulnerabilidad.
- Beneficiarios de los aportes que las CCF deben destinar al régimen subsidiado de salud.

Población beneficiaria particular que accede voluntariamente a los servicios o productos que ofrecen las Cajas sin ser objeto de alguna política pública o programa particular.

En suma, la población beneficiaria del subsidio familiar y de las prestaciones delegadas o acordadas con el Estado llegó el año anterior a los 21.7 millones, número que mantiene una tendencia creciente a lo largo de los años 2002 – 2008.



De esta manera es posible afirmar que un 52% de la población total del país³, es beneficiaria directa en forma total o parcial de las acciones de las CCF.

2.2.2. El Servicio Nacional de Aprendizaje

El SENA contribuye con el crecimiento económico y la competitividad del país invirtiendo los recursos provenientes del recaudo de los aportes parafiscales en acciones que fomentan la actividad empresarial, y la productividad y el bienestar de los trabajadores.

Estas acciones se enmarcan principalmente en cuatro frentes:

- a) La formación profesional
- b) La normalización y certificación de competencias laborales
- c) La innovación, el desarrollo tecnológico y el emprendimiento
- d) La intermediación laboral.

A continuación se hace una breve descripción de los principales programas asociados a estos frentes y se relacionan sus logros.

a) Formación de recurso humano nuevo que requieren las empresas

La Entidad trabaja permanentemente en tres aspectos fundamentales de la formación, a saber calidad, pertinencia y flexibilidad, con estrategias que le permiten atender de manera eficiente los requerimientos del sector productivo y del país. Para ello, los 115 Centros de Formación Profesional con cobertura nacional trabajan en asocio a redes tecnológicas, las cuales buscan la complementariedad de la capacidad tecnológica y la convergencia de recursos con miras a fortalecer el SENA a nivel nacional y ofrecer unidad

y celeridad en la respuesta institucional. Lo anterior ha permitido ofrecer programas de formación profesional de alto nivel en todo el territorio nacional, pertinentes, que reconocen las diferencias regionales, las ventajas competitivas de las mismas y la necesidad de apoyar el desarrollo local y regional.

En términos cuantitativos, en 2009 se impartió formación en más de 7.7 millones de cupos, entre los cuales un poco más de 634 mil cupos correspondió a programas de formación titulada. Los resultados en este aspecto han sido satisfactorios. Estudios realizados por entidades de gran reconocimiento nacional han mostrado el impacto significativo de los programas de técnico y tecnólogo en los últimos cuatro años. En efecto, el Programa Nacional de Desarrollo Humano del Departamento Nacional de Planeación (2006) y el trabajo más reciente sobre el tema elaborado por Fedesarrollo (2009), señalan que los egresados del SENA tienen una probabilidad de estar empleados mayor que las personas comparables en sus características individuales pero que no han estado vinculadas al SENA, así como mayor probabilidad de incrementos en los salarios frente a los no egresados de la Institución.

b) Certificación de las competencias del personal vinculados a las empresas

Mediante al proceso de normalización y evaluación - certificación de competencias laborales, se llevan a cabo acciones encaminadas a reconocer las competencias laborales de los trabajadores, independientemente de la forma y el lugar en que las hayan adquirido, para facilitar su

³ De acuerdo con las cifras del Censo DANE 2005 que proyectan una población total de 41.468.384.

movilidad laboral y educativa teniendo como referente una norma de competencia laboral. También se busca lograr la motivación y dignificación de los recursos humanos que laboran en las empresas.

Respecto a las Normas de Competencia Laboral, éstas son elaboradas por la Entidad, producto del trabajo concertado entre diferentes instancias del sector productivo, académico y público a través de las Mesas Sectoriales. Son un referente para la evaluación y certificación del desempeño laboral, el diseño y desarrollo de programas de aprendizaje y para la gestión humana por competencias en las organizaciones.

Durante 2009 se estructuraron 175 titulaciones por competencias laborales y el número de certificaciones expedidas fue de 139.662.

c) La innovación, el desarrollo tecnológico y el emprendimiento

A continuación se relacionan algunos programas que están orientados a generar empresas que se consoliden con base en el conocimiento:

c.1) Red de laboratorios especializados al servicio del sector productivo con altos estándares de calidad.

La Entidad cuenta con una red de 126 laboratorios distribuidos en todo el país, que prestan servicios al sector productivo en las siguientes áreas:

- Acuicultura (4)
- Biotecnología reproductiva (12)
- Biotecnología vegetal (5)
- Ciencias básicas (22)
- Control biológico (1)
- Control de calidad de alimentos (18)
- Metrología (5)
- Materiales y Ensayos (33)
- Transformación agroindustrial de alimentos (5)

- Tratamiento térmico (2)
- Servicios de salud (8)
- Telecomunicaciones (11)

La red de laboratorios atiende requerimientos de diferentes sectores a través de los centros de formación del SENA en el país con tarifas adecuadas a sus necesidades.

c.2) Red de Tecnoparques.

El SENA lidera el Proyecto Tecnoparque, especialmente para construir una red que articula recursos de los sectores públicos, privados y educativos dispuestos a promover y motivar la transformación de jóvenes y público en general, en fuentes de ideas innovadoras, las cuales se pueden consolidar en empresas, contribuyendo a la productividad y competitividad del país. Además, la Red de TecnoParque Colombia, a través de desarrollos de su comunidad de talentos, ofrece asesoría para la aplicación de tecnologías emergentes y apoyo con la infraestructura tecnológica apropiada para la materialización de proyectos tales como nuevas empresas o nuevas líneas de negocio, asimismo, soluciones a distintos requerimientos de los empresarios colombianos. En la actualidad, la Red TecnoParque Colombia cuenta con seis nodos en funcionamiento: TecnoParque Bogotá, TecnoParque Medellín, TecnoParque Pereira, TecnoParque Rionegro, TecnoParque Neiva y TecnoParque Pitalito.

c.3) Apoyos de contrapartida para la financiación de proyectos que promuevan la innovación y el desarrollo tecnológico.

El SENA ha liderado una propuesta para la consolidación de un Sistema Nacional de Desarrollo Tecnológico, Innovación y Emprendimiento en Colombia a través de la articulación e integración de una red de instituciones del sector

público y privado que facilite la difusión de tecnología y estimule la transferencia de conocimiento a los procesos productivos, particularmente de los resultados en los desarrollos tecnológicos y de innovación. En este sentido, la Entidad invierte el 20% de los aportes parafiscales en acciones de fomento a la actividad empresarial, tecnológica y económica del país, siendo la inversión directa entre 2002 - 2009 más de 1.2 billones de pesos, financiando 9.407 proyectos en los diferentes programas.

Las principales líneas de financiación de proyectos para empresas y otras instituciones son:

- Convocatoria SENA para co-financiación de proyectos de innovación y desarrollo tecnológico productivo. Se pretende brindar apoyo a proyectos en las empresas que tiene como objetivo elevar los niveles de productividad, a través del fortalecimiento de sus capacidades tecnológicas que permiten la generación de nuevos procesos y productos que contribuyen al mejoramiento de la competitividad. Para el año 2010 la convocatoria está orientada a los sectores de agroindustria, pecuario (ganadería, acuicultura y especies menores) y construcción.
- Convenio SENA - Colciencias: se está estructurando el plan operativo que se enmarcará en las siguientes estrategias
 - Desarrollo de proveedores.
 - Nuevos modelos de consultoría tecnológica.
 - Fortalecimiento del Sistema Nacional de Incubación de Empresas.
- Programa de Apoyo a la Creación y Fortalecimiento de Unidades de Investigación Aplicada y Desarrollo Tecnológico en las Empresas. A partir del reconociendo de que la innovación que requiere el país se debe desarrollar directamente con el

sector productivo, el SENA apoya a los empresarios mediante la consolidación de unidades de investigación en el interior de sus compañías, a través de una primera fase que consiste en el diagnóstico de sus necesidades de innovación y una segunda en la cual se busca la consolidación de la unidad, soportada en la formación de alto nivel de su capital humano.

- Convocatoria para co-financiación de proyectos de formación especializada del recurso humano vinculado a las empresas. Se busca responder a las necesidades de actualización tecnológica de los trabajadores colombianos, que permita a las empresas resolver sus brechas tecnológicas, a través de programas de capacitación diseñados a la medida de sus necesidades que se enmarquen en las líneas tecnológicas definidas por el SENA, de manera que los mismos incidan como factor de innovación y competitividad.

c.4) Fondo Empezar.

Este Fondo fue creado por el Gobierno Nacional para financiar proyectos empresariales de aprendices, practicantes universitarios (que se encuentren en el último año de la carrera profesional) o profesionales que no superen dos años de haber recibido su primer título profesional. Es una gran herramienta para crear empresa a partir de proyectos productivos que integren los conocimientos adquiridos por los emprendedores en sus procesos de aprendizaje. El Fondo facilita el acceso a capital al poner a disposición de los beneficiarios los recursos necesarios en la puesta en marcha de las nuevas unidades productivas.

En las convocatorias nacionales y regionales que a la fecha se han realizado, a través del Fondo Empezar se han aprobado de 1.888 proyectos por 107.717 millones de pesos.



c.5) Jóvenes Rurales Emprendedores.

Promueve nuevos emprendimientos en jóvenes residentes en zonas rurales que permitan atenuar la migración del campo a la ciudad, aumentar la productividad del sector y disminuir el desempleo estructural creando condiciones para que la población vulnerable y rural tenga la posibilidad de incorporarse en actividades productivas de la región mediante la gestión de proyectos productivos asociados al proceso formativo para incidir favorablemente en sus ingresos, calidad de vida y productividad de los diferentes sectores de la economía. El programa jóvenes rurales está enfocado hacia la formación por proyecto, en la que se identifica una idea de negocios y se le adapta un programa de formación a fin de que se adquieran competencias técnicas en determinadas actividades económicas. La duración de los proyectos oscila entre 200 horas hasta 410 horas.

El programa se desarrolla desde el año 2009 y según las estadísticas descriptivas levantadas con la línea de base de la evaluación de impacto en curso, resulta que los beneficiarios, en comparación con la población de control, están ligeramente peor clasificados en el SISBEN, son 1.6 años mayores, e incluyen una mayor fracción de personas en situación de vulnerabilidad y mujeres cabeza de hogar. En las demás variables no hay diferencias estadísticamente significativas. Lo anterior indica que efectivamente el SENA implementó una focalización de su intervención.

d) **Servicio público de empleo** para la gestión de los recursos humanos que requieren las empresas de manera gratuita.

El SENA cuenta con el Servicio Público de Empleo que es una herramienta de información que permite conectar a los desempleados con las vacantes generadas por los empresarios. A través de esta herramienta, la entidad contribuye a disminuir el desempleo friccional, ocasionado por la falta de comunicación entre la oferta laboral y la demanda. Este sistema en línea capta la información sobre necesidades de personal requerido con los respectivos perfiles ocupaciones de aquellos cargos disponibles en los diferentes niveles: elementales, calificados, técnicos, profesionales y directivos. El servicio le permite a las empresas gestionar las necesidades de recursos humanos de manera gratuita a través de 142 puntos de atención dentro de los cuales 65 se encuentran ubicados en los Centros de Formación del SENA y a través de la página Web <http://colombianostrabajando.sena.edu.co>.

Los principales resultados del SPE muestran que durante el cuatrienio pasado, el SENA logró la inserción laboral de más de 75 mil colombianos.

2.2.3. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

El ICBF, entidad adscrita al Ministerio de la Protección Social, fue creado en 1968. Es una institución de servicio público comprometida con la protección integral de la familia y en especial de la niñez. Coordina el Sistema Nacional de Bienestar Familiar –SNBF⁴– y brinda atención a niños, niñas, adolescentes, adultos y familias de poblaciones urbana, rural, indígena, afrocolombiana, raizal y



⁴ El SNBF se define como el conjunto de entidades públicas, privadas, sociales y comunitarias legalmente autorizadas, que trabajan unidas para mejorar las condiciones de vida de la niñez y la familia, en todo el territorio nacional (Ley 7 de 1979).



rom, haciendo presencia en todo el país a través de sus 33 Regionales y 200 Centros Zonales. Centra su atención en los más vulnerados, familias desprotegidas de menores ingresos que viven en situación de pobreza extrema, logrando para ellos la posibilidad concreta de financiar la construcción de tejido social.

Teniendo en cuenta que los recursos del Estado no son ilimitados para la atención a la población vulnerable, uno de los principales retos del país en materia de política social es desarrollar políticas mejor focalizadas, que prioricen la atención a los más pobres y vulnerables, con el propósito de reducir los niveles de pobreza, así como las disparidades económicas y sociales presentadas no sólo entre los grupos poblacionales, sino entre las diferentes regiones del País. El ICBF focaliza sus intervenciones principalmente mediante el SISBEN, como instrumento para dar acceso preferente a la población más pobre y vulnerable a los servicios sociales del Estado. Es preciso resaltar que distintos análisis económicos, elaborados por instancias externas al ICBF⁵, han concluido que los programas mejor focalizados en el país son, en su orden, el régimen subsidiado de salud, los programas del ICBF, los de alimentación escolar y la educación primaria.

La fuente de ingresos del ICBF son los aportes parafiscales que corresponden al 3% de los recursos generados por las nóminas mensuales tanto de las empresas públicas como privadas. Cabe resaltar que la sustitución de la fuente de

financiamiento del ICBF con impuestos alternos puede tener un oneroso impacto sobre la economía en general y por ende en el total de la población. En el caso del IVA, por ejemplo, se requeriría de un incremento compensatorio de 2 puntos porcentuales⁶.

Durante la vigencia 2009, el ICBF atendió 11 millones 200 mil colombianos en todo el territorio nacional con un presupuesto de 2.7 billones de pesos⁷. En el 2002 la cobertura del Instituto era de 6 millones 200 mil personas, con un presupuesto de 1.5 billones de pesos (precios constantes de 2009). Durante este periodo se ha tenido un aumento de cobertura y presupuesto superior al 80%.

Diariamente, a través de los programas del ICBF se entregan 14 millones 500 mil raciones alimentarias. Esta importante cifra de cobertura en nutrición resulta relevante teniendo en cuenta que la desnutrición tiene efectos negativos en distintas dimensiones de la vida de las personas, entre las que destacan los impactos en la salud, la educación y las posibilidades de trabajo.

Los programas del ICBF se dividen en dos categorías: de Prevención y de Protección.

a) **Programas de Prevención:** tienen como objeto prever la vulneración de derechos de la Primera Infancia (niños en edad de 0 años a 5 años 11 meses), la Niñez y Adolescencia, los Adultos Mayores, y la Familia en general. En 2009, los programas de prevención atendieron 9 millones 200 mil usuarios.

⁵ Ver, por ejemplo, Núñez y Espinosa (2007).

⁶ Ver López (2002).

⁷ Presupuesto total del ICBF sin contar recursos transferidos a Acción Social por 430 mil millones de pesos.





a.1) Primera infancia

El ICBF, consciente de la importancia, los retornos y beneficios de invertir en la primera infancia, ha venido implementando programas de relevancia e impacto para el desarrollo integral de los niños y niñas que se encuentran en esta etapa inicial del ciclo de vida. Durante la vigencia 2009 la inversión en programas de primera infancia fue de 921 mil millones de pesos, con la cual se brindó atención a 3.335.580 usuarios, a través de las siguientes modalidades:

- **Desayunos Infantiles con Amor:** durante 2009 suministró complemento alimentario a más 1 millón 300 mil niños con el objetivo de mejorar el consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos.
- **Recuperación Nutricional:** dirigido a niños con problemas de desnutrición, donde se suministran nutrientes necesarios para mejorar las condiciones de peso y talla, y se realiza seguimiento a los beneficiarios hasta mejorar su condición. En 2009, se atendieron cerca de 150 mil niños en estado de desnutrición aguda, de los cuales más de 10.000 se atendieron en los Centros de Recuperación Nutricional para la Primera Infancia.
- **Hogares ICBF⁸:** este grupo de programas tiene como objeto favorecer el desarrollo integral de los niños desde su gestación hasta los 6 años de edad, garantizando sus derechos y apoyando a sus familias en cumplimiento de la función de asistirlos y protegerlos. Actualmente se benefician más de 1 millón 100 mil niños y niñas menores de 6 años y más de 180 mil mujeres en período de gestación o lactancia. El programa compromete más del 30% del presupuesto de inversión del

ICBF, y constituye uno de los programas más visibles y reconocidos del Instituto a nivel nacional e internacional. Se destacan los Hogares Empresariales, que brindan cuidado y nutrición a hijos de empleados con menores ingresos de las empresas que cofinancian los Hogares Comunitarios de Bienestar Empresariales.

a.2) Niñez y adolescencia

Complementario a los esfuerzos realizados en primera infancia, el ICBF brinda atención en niñez y adolescencia a través de 2 modalidades:

- **Programa de Alimentación Escolar:** beneficia a niños y niñas que ingresan al sistema educativo oficial. Atiende cerca de 4 millones de niños, logrando así una cobertura del 82% en la matrícula de preescolar y básica primaria y del 47% en la matrícula total.
- **Clubes Juveniles y Prejuveniles:** genera espacios para la construcción de valores y el desarrollo de proyectos grupales y de emprendimiento para la formación y apoyo de proyectos de vida. Durante el 2009 se atendieron 110.899 beneficiarios con una inversión de 14.614 millones de pesos.

a.3) Adultos Mayores

Otro programa implementado por el ICBF es el Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor “Juan Luis Londoño de la Cuesta”, que beneficia a adultos mayores de 55 años con la entrega de un complemento alimentario. En la vigencia 2009 se beneficiaron 417.230 adultos mayores con una inversión de 204.790 millones de pesos.

a.4) Familias

Se trata de programas orientados a contribuir a la construcción de una cultura de respeto por los derechos humanos,





la resolución pacífica de conflictos, la convivencia equitativa, democrática y el desarrollo armónico de las familias, a través del reconocimiento del entorno particular, de la calidad de actor social clave, del impulso de procesos reflexivos de sensibilización, promoción y formación. Se destacan las modalidades de:

- **Vivienda con Bienestar:** busca fortalecer a las familias beneficiarias de subsidios de vivienda adoptando comportamientos que propicien entornos saludables de vida. En 2009 fueron beneficiadas 30.733 familias, con 122.932 usuarios y una inversión de 4.783 millones de pesos.

- **Atención a familias de grupos étnicos:** a través de esta modalidad se apoyan procesos de fortalecimiento de redes familiares y sociales propias, y la inclusión de una cultura de derechos dentro de las formas de socialización tradicionales de las familias de comunidades indígenas, negras, raizales y rom, con lo cual se garantiza tanto el respeto por los derechos de los pueblos indígenas como sujetos colectivos, como los derechos de los niños, niñas y adolescentes que pertenecen a ellos. En 2009 fueron atendidas 14.920 familias, que beneficiaron a 60.170 usuarios con una inversión de 6.263 millones de pesos.

- **Apoyo a familias en situación de emergencia:** contribuye a la atención humanitaria de emergencia y a la recuperación de las familias, damnificadas por desastres naturales o inseguridad alimentaria, mediante el suministro de apoyo alimentario y el apoyo psicosocial para mitigar los efectos del evento. En 2009 se beneficiaron 420.491 usuarios, con una inversión de 3.424 millones de pesos.

b) **Programas de Protección:** comprende el conjunto de modalidades, servicios,

estrategias y recursos dirigidos a niños, niñas y adolescentes en situación de inobservancia, amenaza o vulneración de derechos o en conflicto con la ley penal, para restablecer el ejercicio pleno de derechos y la reparación del daño causado, mediante procesos de atención personalizada, integración y fortalecimiento familiar, gestión e inclusión social, en cumplimiento de la misión y las competencias institucionales. En los programas de protección en 2009 fueron atendidos un total de 1.972.095 beneficiarios con un presupuesto de 418.390 millones de pesos.

b.1) Dentro de las medidas de protección, se destaca la **atención en los centros zonales** del ICBF donde se cuenta con equipos psicosociales y espacios para la resolución de conflictos como son la violencia intrafamiliar, pruebas de paternidad, fijación y revisión tanto de la cuota de alimentos, visitas, entre otros servicios y denuncias.

b.2) Así mismo, se incluyen las modalidades de atención en el marco del **Sistema de Responsabilidad Penal para los Adolescentes**, donde éstos son investigados y juzgados por autoridades judiciales competentes con el fin de garantizar el ejercicio de su derecho a un debido proceso. Todas las medidas tienen carácter pedagógico y restaurativo. La privación de libertad, se define como una medida excepcional que sólo se aplica de acuerdo con criterios objetivos para sancionar al adolescente de acuerdo con el hecho cometido.

b.3) Otro de los programas de protección contempla la atención a población en situación de desplazamiento o a riesgo de sufrirlo, a través de **Unidades Móviles** que prestan servicios orientados a atenuar las consecuencias traumáticas de los eventos vividos, prestar asistencia



alimentaria de emergencia y apoyar los procesos de organización y participación comunitaria, de gestión y de coordinación de servicios sociales.

2.3. Parafiscalidad y mercado de trabajo: aspectos teóricos

En la literatura económica los aportes parafiscales son tratados como impuestos a la nómina, cuyos efectos sobre el empleo y los salarios dependen crucialmente de las características e instituciones de los mercados laborales.

Como primera consideración, la literatura económica es unánime en reconocer que, si bien son tratadas como impuestos, las contribuciones legales que gravan la nómina salarial no se pueden contabilizar a una tasa igual al costo total cancelado por las empresas, sino a una tasa correspondiente a la diferencia entre el costo sostenido por los empresarios para proveer el beneficio y la valoración que a éste les dan los trabajadores (Summers [1989]).

Los efectos sobre el empleo de la imposición de gravámenes sobre la nómina son mediados por lo que pasa con los salarios. En particular, la introducción o los aumentos de las contribuciones parafiscales pueden ser absorbidos completamente en los salarios, si estos son lo suficientemente flexibles a la baja y si los trabajadores valoran mucho los servicios (financiados con estas contribuciones) que reciben, o por el contrario pueden disminuir el empleo, si los salarios son inflexibles y los trabajadores no perciben beneficios de los servicios que reciben.

A su turno, esta contracción del empleo puede ser acompañada por una variación en su composición, entre trabajadores formales e informales⁹.

Los impuestos a la nómina son usualmente destinados a financiar programas de los cuales se benefician solamente los trabajadores y sus familiares¹⁰. Un primer punto a considerar, entonces, es el vínculo impuesto-beneficio que los trabajadores perciben. Si los trabajadores valoran el impuesto cancelado por la empresa como el pago de un servicio a su favor, estarán dispuestos a asumir progresivamente su costo o a trabajar más intensamente por un mismo salario. En ambos casos se induce un desplazamiento hacia afuera de la curva de oferta de trabajo que conduce a una disminución del salario efectivamente pagado por la empresa y que mitiga el impacto sobre el empleo. Si el vínculo entre impuesto y beneficio es pleno, los salarios se reducen en la misma cuantía del monto pagado por la empresa y no se produce desempleo.

En un análisis de equilibrio parcial y bajo condiciones de competencia perfecta, gravar a las empresas con un impuesto a la nómina aumenta el costo del trabajo; en el consiguiente proceso de ajuste que experimenta el mercado laboral, el empleo y los salarios disminuyen, por esta vía compensándose en parte el aumento del costo laboral unitario. Si los trabajadores son gravados con el impuesto, ello provoca una caída inmediata de los salarios que los individuos tratan de neutralizar en parte reduciendo su oferta. En ambas circunstancias el salario (al neto del im-

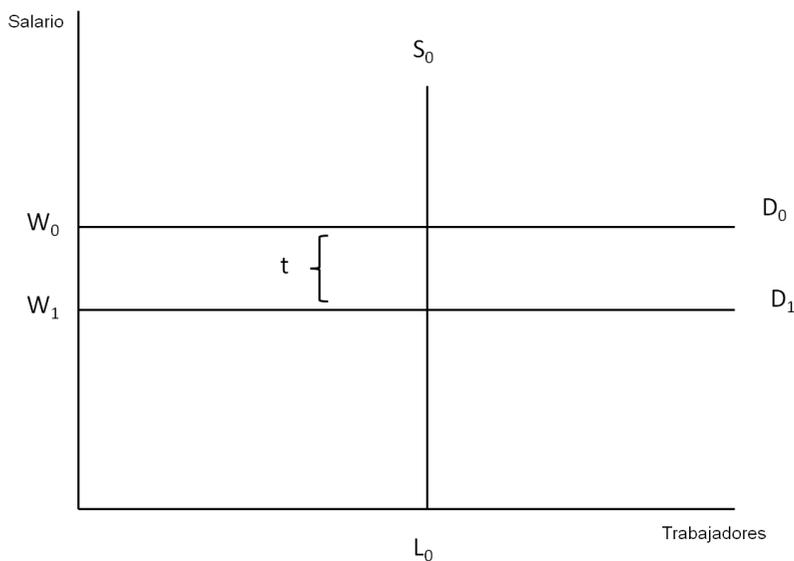
⁹ Ver Summers (1989), Gruber (1995), Kesselman (1996), Baran (1996), López (2002), Kugler y Kugler (2008), entre otros.

¹⁰ Y no la totalidad de la población. Este es el caso de la parafiscalidad en Colombia.

puesto) y el empleo caen, y asalariados y empresarios comparten las pérdidas impuestas por el gravamen dependiendo de las elasticidades empleo-salario de la demanda y la oferta de trabajo. En países desarrollados, caracterizados por una oferta inelástica y una demanda elástica a los costos laborales, se considera que la introducción (aumento) de un impuesto a la nómina termina siendo pagado por los trabajadores vía menores salarios. Así que, puede manifestarse un efecto adverso sobre el empleo en el corto plazo que, sin embargo, desaparece en el largo plazo en la medida en que el mercado laboral se ajusta a las nuevas condiciones vigentes¹¹.

El Gráfico 2.1 ilustra el caso extremo de un mercado laboral con oferta perfectamente inelástica (S_0) y demanda perfectamente elástica (D_0), en equilibrio inicial al salario W_0 y nivel de ocupación L_0 . Al introducirse un impuesto a la nómina igual a t , la demanda de trabajo se desplaza de D_0 a D_1 , en un monto exactamente igual a t . El salario disminuye de W_0 a W_1 , pero el empleo no se modifica y queda L_0 . La teoría define esta situación como “desplazamiento completo” (del impuesto hacia los salarios). En el nuevo equilibrio los trabajadores se hacen cargo de la totalidad del impuesto, incorporándolo en sus salarios y no hay consecuencias adversas sobre los niveles de ocupación.

Gráfico 2.1
Efectos sobre el mercado laboral de la introducción de un impuesto a la nómina



¹¹ Adicionalmente, en el largo plazo parte del aumento del costo del trabajo se traslada al costo final de los bienes producidos y sube el nivel general de precios. Consecuentemente aumenta el costo del capital y se restablece la relación de costo relativo entre capital y trabajo, eliminándose por esta vía el sesgo en contra del empleo.

En países en desarrollo como Colombia, las posibilidades de ajustes salariales que medien los efectos sobre el empleo son limitadas por la existencia de un importante sector informal (la oferta de trabajo no es completamente inelástica) y por la imposición de un salario mínimo. Dado que, al mismo tiempo, el Estado fija el salario mínimo y el factor de impuestos, a las empresas les resulta imposible transferir a menores salarios la imposición de gravámenes que afectan la nómina compuesta por trabajadores de salario mínimo. Aun en presencia de remuneraciones mínimas fijadas por el Estado, sin embargo, si estos gravámenes se establecen en todo o en parte a cargo de los trabajadores, el impacto sobre el empleo será nulo o menor.

En definitiva, el efecto de los impuestos a la nómina sobre el empleo depende de cuatro parámetros fundamentales: el vínculo impuesto-beneficio, la elasticidad precio de la curva de oferta de trabajo, la elasticidad precio de la curva de demanda de trabajo y la presencia de un salario mínimo. En general, podemos decir que la disminución del empleo será menor en la medida en que el vínculo impuesto-beneficio tiende a ser pleno, la elasticidad de la oferta tiende a cero (la oferta de trabajo es inelástica al salario), la elasticidad de la demanda tiende a infinito (la demanda de trabajo es elástica al salario) y el salario mínimo tiende a identificarse con el salario de equilibrio de mercado.

El anterior análisis teórico nos lleva a concluir que el efecto ocupacional de la eventual disminución de la parafiscalidad se vuelve un asunto empírico.

A este respecto Benmarker, Mellander y Ockert (2008) sostienen que “mien-

tras la racionalidad de una reducción de los gravámenes a la nómina es clara y va en la dirección de incrementar el empleo, los resultados generalmente son inciertos. Mientras que el efecto de una disminución de estos impuestos sobre la demanda de trabajo es sin ambigüedades no negativo, es también posible que se produzcan contrastantes respuestas de oferta y aumentos de los salarios los cuales potencialmente dejan el empleo sin afectación” (: 3).

En efecto, existe la posibilidad de que el impacto sobre el empleo de los impuestos a la nómina sea asimétrico: reducirlos produciría un incremento del empleo muy inferior a las pérdidas ocupacionales causadas por un igual aumento de los mismos impuestos, porque “hay menores resistencias a subir salarios que a recortarlos” (Kesselman [1996]: 173).

Kugler y Kugler (2008) sostienen que “puede haber un desplazamiento completo en respuesta de una importante reducción de los impuestos a la nómina y ningún o un desplazamiento incompleto en respuesta a un importante aumento” (: 5). Lo anterior implicaría que, si aumentar la parafiscalidad reduce el empleo, su disminución no llevaría a mayores ganancias ocupacionales.

Benmarker, Mellander y Ockert (2008) afirman que, en presencia de negociación colectiva, empresarios y sindicatos pueden percibir la disminución de los gravámenes a la nómina como una “ganancia caída del cielo” que se reparten según el respectivo poder de negociación entre beneficios y salarios, sin mayores consecuencias sobre el empleo. En este caso, no anunciar la baja de los costos laborales ayudaría a obtener efectos positivos sobre el empleo.

2.4. Los efectos de los costos laborales no salariales y de la parafiscalidad sobre el empleo colombiano

A continuación se relacionan y discuten los resultados más relevantes de unos recientes trabajos empíricos que estiman los efectos que ejercen los costos laborales y la parafiscalidad sobre el empleo colombiano. Para fines expositivos hemos clasificado estos trabajos en tres grupos principales: los que aplican modelos de equilibrio general (MEG), los que se basan en series de tiempo y los que utilizan información microeconómica de panel¹².

2.4.1. Modelos de equilibrio general

En los MEG los parafiscales entran como parte de la remuneración de los

asalariados y constituyen un elemento de los costos laborales de las empresas. En este sentido los MEG no toman en cuenta eventuales diferencias entre costos laborales salariales y no salariales. Además, al considerarse fija la oferta de trabajo, no admiten desplazamientos de la respectiva curva en función del vínculo impuestos-beneficios percibido por los trabajadores. Este tipo de ejercicio tiene una gran ventaja: permite simulaciones sobre salarios y empleo las cuales contemplan la posibilidad de escenarios sin y con compensación. La compensación hace referencia a la consecución de fuentes de recursos, alternativas a los gravámenes sobre la nómina, que permiten mantener sin modificaciones los niveles de gasto y los servicios ofrecidos por el ICBF, el SENA y las CCF.

Cuadro 2.1
Simulación de los efectos sobre el empleo de una financiación alternativa de la parafiscalidad

| Medida compensatoria | Efectos sobre | Magnitud del efecto |
|------------------------------------|---------------|--|
| A. Aumento del IVA | | |
| Botero y López (1998) | Empleo Total | 172.000 empleos adicionales en los siguientes cuatro años: 1.1% del empleo total |
| | Desempleo | La TDD baja 1.1 pp, de 15.2% a 14.1% |
| López (2002) | Empleo Total | 20.000 empleos adicionales: 0.1% del empleo total |
| | Desempleo | La TDD baja 0.2 pp, de 17.6% a 17.4% |
| | Ingresos | Trabajadores formales calificados -3%, Trabajadores formales no calificados -3.2%, Trabajadores informales -2.5% |
| | Informalidad | La informalidad urbana baja 0.1 pp, de 37.6% a 37.5% |
| B. Mayor déficit | | |
| López (2002) Alm y López (2003) | Empleo Total | 115.000 empleos adicionales: 0.79% del empleo total |
| | Desempleo | La TDD baja 0.7 pp, de 17.6% a 16.9% |
| | Ingresos | Trabajadores formales calificados -0.8%, Trabajadores formales no calificados -3.2%, Trabajadores informales sin cambios |
| | Informalidad | La informalidad urbana baja 0.3 pp, de 37.6% a 37.3% |

¹² Un análisis puntual de estas contribuciones se encuentra en Farné et.al. (2010).



| C. Aumento otros impuestos | | |
|--|--------------|---|
| López (2002) (*) Alm y López (2003) (*) | Empleo Total | 126.000 empleos adicionales: 0.87% del empleo total |
| | Desempleo | La TDD baja 0.8 pp, de 17.6% a 16.8% |
| | Ingresos | Trabajadores formales calificados -2.1%, Trabajadores formales no calificados -3.2%, Trabajadores informales sin cambios |
| | Informalidad | La informalidad urbana baja 0.3 pp, de 37.6% a 37.3% |
| Lora (2001) (**) | Empleo | El empleo formal aumenta 2.7% |
| | Desempleo | La TDD baja 0.4% |
| | Ingresos | Salario real trabajadores formales +2.6%; Salario real trabajadores formales -2.3% |
| | Informalidad | El empleo informal disminuye 0.9% |
| Botero (2007) (***) | Empleo Total | 178.000 empleos adicionales en el primer año: 0.96% del empleo total. Al cabo de los 15 años sucesivos los empleos adicionales bajan a 10.000 |
| | Desempleo | La TDD no se modifica en el mediano plazo |
| | Pobreza | Empeoran ligeramente varios indicadores de pobreza en el mediano plazo |

(*) Aumento del impuesto a la renta pagado por las empresas. (**) El autor no especifica de qué impuesto compensatorio se trata. (***) Descuento del impuesto a la renta equivalente al valor de los aportes parafiscales compensado por un aumento de la tarifa del impuesto a la renta pagado por las empresas y/o por la eliminación de algunas exenciones tributarias. TDD: tasa de desempleo. pp: puntos porcentuales.
Fuente: autores citados.

El Cuadro 2.1 presenta de forma esquemática los principales resultados de unos ejercicios de simulación llevados a cabo bajo la hipótesis de compensación. Con el fin de mantener en funcionamiento a las tres instituciones, los gravámenes a la nómina son sustituidos por un mayor déficit fiscal, un aumento de la tarifa del IVA o del impuesto a la renta. Las principales conclusiones que pueden derivarse son:

- Las ganancias en términos de empleo son positivas, pero insinúan un aumento de la ocupación no muy significativo, de alrededor el 1%, con respecto al escenario base. La tasa de desempleo bajaría a lo sumo 1 punto porcentual;
- La informalidad disminuiría, pero sólo ligeramente;
- Empeoraría la distribución del ingreso porque aumentarían los ingresos de los trabajadores formales mientras disminuirían

aquellos de los trabajadores informales (Lora [2001]), o porque la pérdida de poder adquisitivo de las remuneraciones de los trabajadores calificados formales es menor en comparación con los trabajadores no calificados (López [2002], Alm y López [2003]);

- Se daría un ligero empeoramiento de los principales indicadores de pobreza en el mediano plazo en la medida en que la economía se acerca al pleno empleo (Botero [2007]).

2.4.2. Series de tiempo

La literatura económica sobre impuestos al trabajo no recomienda la utilización de métodos cuantitativos basados en series de tiempo, debido al riesgo de derivar estimaciones sesgadas por variables omitidas y por problemas de simultaneidad (Gruber [1995], Korkeamaki y Uusitalo [2006], Kugler y Kugler [2008]).

Adicionalmente, la variación en el tiempo de los gravámenes a la nómina es limitada (Benmarker, Mellander y Ockert [2008]) y su lento crecimiento hace difícil separar los efectos de los impuestos de la influencia de otras variables (Gruber [1995]). Por lo que se refiere a la sola parafiscalidad laboral, por ejemplo, el Cuadro 2.3 evidencia como, durante el periodo de estimación cubierto por los diferentes trabajos reseñados para Colombia, ella sólo ha subido 2 puntos porcentuales. Respecto del crecimiento de los costos laborales no salariales, totales (CLNS2) o de exclusiva competencia de las empresas (CLNS1), estos 2 puntos representan apenas entre el 5.5% y el 15.5%.

A pesar de las anteriores críticas aportadas por la literatura internacional, las contribuciones más recientes para el caso colombiano se fundamentan en estimaciones de series de tiempo.

Algunas de estas estimaciones se derivan de modelos teóricos (Cárdenas y Bernal [2005] y Arango y Posada [2006]), otras son el resultado de adaptaciones ad hoc (Fedesarrollo [2006], Cárdenas y Mejía [2007], Santamaría, García y Mujica [2009] y Sánchez, Duque y Ruiz [2009]), es decir, proponen relaciones de causalidad no sustentadas en modelos económicos y dejan a la rigurosidad en el tratamiento estadístico y econométrico el componente fundamental para llegar a inferencias concluyentes del punto de vista económico. Esta estrategia, al no soportarse en un marco teórico consensuado, eleva los riesgos de omisión de variables relevantes señalados por la literatura empírica.

En cuanto a la variable de interés, i.e. los costos laborales no salariales, las defi-

niciones adoptadas no siempre coinciden. Cárdenas y Bernal (2005), Santamaría, García y Mujica (2009) y Sánchez, Duque y Ruiz (2009) tratan a las vacaciones como una prima, cuando en realidad representa una compensación por días no trabajados. Sánchez, Duque y Ruiz (2009) no incluyen los intereses a la cesantía, mientras que Santamaría, García y Mujica (2009) se olvidan de un rubro mucho más relevante: los aportes empresariales para la cobertura del riesgo de accidentalidad laboral. En cambio, comprenden una estimación del costo asociado al despido sin justa causa la cual varía solamente en los años de aprobación de las Leyes 50 y 789 (reformas laborales), mientras que, siendo éste un costo ligado a la probabilidad de incurrir en un despido, necesariamente debe variar en el tiempo, relacionándose con el ciclo económico. Arango y Posada (2006) se limitan a indicar que los costos laborales distintos del salario incluyen las contribuciones de salud, pensión y (unos genéricos) varios pagos a la nómina.

Ninguno de los trabajos reseñados considera tres importantes fuentes de reducción de los costos laborales no salariales que acompañaron las reformas de principios de los años noventa. De hecho, con la Ley 50 de 1990 se facultó la celebración de contratos de salario integral y la desasalarización parcial de las remuneraciones. Esto ha permitido reducir de forma sustancial el ingreso básico de cotización y por ende buena parte de los costos laborales no salariales que se liquidan como porcentajes sobre este ingreso¹³. Una ulterior disminución del ingreso básico de cotización, de aproximadamente un 10%,

¹³ Farné (2002) demuestra que pasar los trabajadores que ganan diez o más salarios mínimos, de un sistema de remuneraciones diferidas a uno de salarios integrales, permite a la empresa conseguir una reducción de los costos laborales de 2.7%. Ambito Laboral (2008) hace ejemplos de los ahorros que pueden derivar empresas y trabajadores de una desasalarización de las remuneraciones.

se dio con la Ley 100 de 1993 cuando se excluyó de su cálculo el monto correspondiente al subsidio de transporte.

Es bien sabido, además, que para hacer un uso adecuado de la técnica de las series de tiempo y decidir el método de estimación más idóneo a aplicar, en cada caso hay que verificar previamente la estacionariedad de las variables a utilizar. Por extraño que pueda parecer, ninguno de los trabajos arriba mencionados verifica formalmente las propiedades estocásticas de la serie de costos laborales no salariales. Es más, Cárdenas y Bernal (2005), Fedesarrollo (2006), Cárdenas y Mejía (2007) y Sánchez, Duque y Ruiz (2009) proceden a estimar sus modelos sin reportar las propiedades estadísticas de las series de tiempo que utilizan, lo cual da campo a muchas especulaciones. De hecho, es de esperar que las series demográficas como el desempleo, la ocupación y los salarios no sean estacionarias. Y en particular, mientras Arango y Posada (2006) afirman que “bajo pruebas convencionales (ADF y

KPSS) no hay evidencia que sugiera que la serie de la tasa de desempleo sea un proceso que revierta a su media durante el periodo muestral analizado” (: 6), Sánchez, Duque y Ruiz (2009) la introducen en niveles en su estimación por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO). Vale la pena recordar que, si las series no son estacionarias, la utilización del método de MCO lleva como consecuencia que los errores de la regresión tampoco son estacionarios, con lo cual no cumplen las propiedades básicas exigidas por el modelo y los coeficientes son inconsistentes y espurios.

En general, la utilización de modelos de series de tiempo hubiera requerido de una secuencia mínima de pruebas protocolarias que ninguno de los trabajos examinados para Colombia ha seguido en su totalidad, al menos a juzgar de la información publicada por los autores y que se resume en el Cuadro 2.2. Esta falta de información hace imposible derivar conclusiones definitivas y confiables acerca de los resultados presentados.

Cuadro 2.2
Conjunto mínimo de pruebas para la aplicación de
modelos de series de tiempo no estacionarias

| Autores | Prueba de raíz unitaria | Prueba de raíz unitaria sobre CLNS | Prueba de Cointegración para elegir el modelo | Prueba de Autocorrelación multivariada sobre los residuos | Prueba de Exogeneidad de las variables |
|---|-------------------------|------------------------------------|---|---|--|
| Cárdenas y Bernal (2005) | Ninguna | No | NA | NA | NA |
| Fedesarrollo (2006) Cárdenas y Mejía (2007) | Ninguna | No | NA | NA | NA |
| Arango y Posada (2006) | Ninguna (*) | No | Si | No | Parcial |
| Santa María, García y Mujica (2009) | Parcial | No | Parcial | No | No |
| Sánchez, Duque y Ruiz (2009) | Ninguna | No | No | No | No |

(*) Arango y Posada (2006) no presentan una prueba formal de raíz unitaria pero afirman que “bajo pruebas convencionales (ADF y KPSS) no hay evidencia que sugiera que la serie de la tasa de desempleo sea un proceso que revierta a su media durante el periodo muestral analizado” (: 6).

Fuente: autores citados.



El parámetro de primordial interés en las estimaciones de serie de tiempo es constituido por la elasticidad¹⁴ de los costos laborales, salariales y no, respecto al empleo (Cárdenas y Bernal [2005]), la formalidad o informalidad (Fedesarrollo [2006], Cárdenas y Mejía [2007], Santamaría, García y Mujica [2009] y Sánchez, Duque y Ruiz [2009]) o la tasa de desempleo (Arango y Posada [2006] y Sánchez, Duque y Ruiz [2009]). En todas las investigaciones reseñadas los signos obtenidos sobre los coeficientes de costos laborales son los esperados por sus autores. Consecuentemente, en Colombia las cargas laborales, salariales y no salariales, desestimularían la demanda de las empresas y también la formalidad del empleo, mientras que aumentarían la tasa de desempleo y la informalidad laboral (ver Cuadro 2.3). De la inspección del Cuadro 2.3 se deriva que a lo sumo la variación unitaria de los costos laborales no salariales provocaría un efecto sobre la variable dependiente considerada —empleo, formalidad, informalidad o tasa de desempleo— del 1.5% (o de 1.5 puntos porcentuales, según el caso).

La diversidad de las variables involu-

cradas, y de los métodos y periodos de estimación adoptados, hace muy difícil las comparaciones entre las diferentes elasticidades reportadas para el caso colombiano. No obstante, resaltan algunos resultados contradictorios. Por ejemplo, que la elasticidad tasa de desempleo-costos no salariales encontrada por Arango y Posada (2006) es seis veces mayor que la que reportan Sánchez, Duque y Ruiz (2009). Por otro lado, Santamaría, García y Mujica (2009) encuentran que aumentos de la parafiscalidad inducirían menores reducciones del empleo formal que iguales aumentos de los demás costos no salariales y hasta de los salarios relativos¹⁵, lo cual no es consistente con el análisis teórico desarrollado con anterioridad¹⁶. A igual conclusión se podría llegar con base en las elasticidades estimadas por Cárdenas y Bernal (2005). Al contrario, Arango y Posada (2006) encuentran una elasticidad de los costos no salariales respecto a la tasa de desempleo muy superior a la elasticidad frente al salario, lo cual implicaría efectos negativos sobre el mercado laboral de mayor alcance por parte de los costos no salariales, incluida la parafiscalidad laboral.

¹⁴ Con el término de elasticidad aquí entendemos las elasticidades en sentido estricto, las semielasticidades y las razones de cambio que corresponden a los diferentes trabajos reseñados.

¹⁵ De hecho, las respectivas elasticidades son: -0.9%, -1.6% y -1.5%.

¹⁶ Sobre este punto ver también Saavedra y Torero (2000).

Cuadro 2.3
Efecto de los costos laborales, salariales y no, sobre el empleo en Colombia. Ejercicios de series de tiempo

| Autores | Periodo de Estimación | Impacto sobre: | Costos laborales no salariales | Elasticidades, semielasticidades o razón de cambio | Comentarios | Aumentos en puntos porcentuales |
|---|---------------------------------|---|--|--|--|---|
| Cárdenas y Bernal (2005) | EH Trimestres 1977.II - 1996.IV | Empleo | Vacaciones, primas, contribuciones a pensiones y salud, y aportes a ICBF, CCF y SENA | Empleo-salario -0.40 Empleo-Costos laborales totales -0.37 | Ante la eliminación de todos los parafiscales el empleo sería 1.3% mayor | Parafiscalidad: 2 CLNS1: 12.9 CLNS2: 15.4 |
| Fedesarrollo (2006) Cárdenas y Mejía (2007) | EH Trimestres 1982.II - 2004.IV | Informalidad, según definición DANE | Las contribuciones a SS y aportes a ICBF, CCF y SENA | Informalidad-Costos no salariales -1.4 | Un aumento del 1% de los costos laborales no salariales aumenta la informalidad en 1.4% | Parafiscalidad: 1 CLNS1: 12.6 CLNS2: 17.4 |
| Arango y Posada (2006) | EH Trimestres 1986.I - 2004.IV | Tasa de desempleo | Contribuciones a salud y pensiones, aportes a ICBF, CCF y SENA y otros pagos a la nómina no especificados | TDD-salario real por hora: 0.38 TDD-Costos no salariales 0.60 | La eliminación de todos los parafiscales implicaría una disminución del empleo nacional (o un incremento del empleo) de 178.000 (*) | Parafiscalidad: 1 CLNS1: 11.3 CLNS2: 15.4 |
| Santa María, García y Mujica (2009) | EH Trimestres 1994.I - 2006.IV | Tasa de formalidad: asalariados del sector privado / cuenta propia | Cesantía, indemnización por despido injusto, vacaciones, primas legales, contribuciones a salud y pensiones y aportes a ICBF, CCF y SENA | Formalidad-Ingresos relativos -1.6 Formalidad-Costos no salariales -1.5 Formalidad-Componente impuesto: -0.9 | Un aumento de un 1% de los costos laborales no salariales (del impuesto puro) disminuye la formalidad en 1.5% (0.9%) | Parafiscalidad: 1 CLNS1: 13.4 CLNS2: 18.4 |
| Sánchez, Duque y Ruiz (2009) | EH Trimestres 1980.I - 2006.IV | Tasa de desempleo y de informalidad Informalidad: trabajadores por cuenta propia / total de trabajadores | Contribuciones a pensiones, salud y riesgos profesionales, aportes a ICBF, CCF y SENA, primas legales, vacaciones y cesantías. | Informalidad-Costos no salariales: 0.14 TDD-Costos no salariales 0.083-0.12 | Los aumentos de los costos laborales no salariales desde mediados de los noventa han generado una TDD entre 2.5 y 3.5% en promedio mayor y una tasa de informalidad superior en 4.2% | Parafiscalidad: 2 CLNS1: 14.4 CLNS2: 18.4 |

CLNS1: Costos laborales no salariales a cargo exclusivo de las empresas (pensiones, salud, riesgos, parafiscalidad)

CLNS2: Costos laborales no salariales totales (pensiones, salud, riesgos, parafiscalidad y aportes de solidaridad pensional)

TDD: Tasa de desempleo

(*) López (2009)

Fuente: autores citados.

2.4.3. Modelos microeconómicos de panel

Una forma de superar los problemas inherentes a las estimaciones de series de tiempo radica en la utilización de información a nivel de empresa (Grueber [1995]). En este caso es posible calcular una tasa de impuesto a la nómina por cada firma, en vez de un simple valor promedio nacional determinado con base en la legislación vigente¹⁷, y controlar por la heterogeneidad no observada entre empresas.

Siguiendo esta estrategia de estimación Kugler y Kugler (2008) imputan a cada establecimiento de la industria manufacturera formal que se mantuvo en operación sin interrupciones entre 1982 y 1996 una “tasa de impuesto a la nómina” correspondiente a la razón entre las contribuciones totales causadas en cada ejercicio y los salarios pagados. Los autores no aclaran que comprenden exactamente las contribuciones totales consideradas, pero podemos deducir que incluyen, entre otros, los aportes parafiscales, las contribuciones a pensiones, salud y riesgos profesionales, y los pagos por concepto de vacaciones, primas legales y extralegales, y cesantías e intereses sobre las cesantías.

La estrategia de comprobación propuesta por Kugler y Kugler (2008) se fundamenta en dos ecuaciones, una de salarios y la otra de empleo, en las cuales la mencionada tasa de impuesto a la nómina entra como variable explicativa. Los datos microeconómicos del panel de empresas construido entre 1982 y 1996 son utilizados para estimar dos

regresiones en diferencias, por pares de años similares en términos de crecimiento económico¹⁸, e incluyendo un control por sector económico y otro por establecimiento.

Con base en los resultados obtenidos controlando por el efecto establecimiento, los autores argumentan que “un aumento de 10% en los impuestos a la nómina reduce el empleo formal entre 4% y 5%” (: 23). Sin embargo, esta elasticidad se aminora considerablemente si se considera la versión econométrica que controla por sector económico: en este caso la reducción del empleo estaría entre el 2 y el 3% (Kugler y Kugler [2008], Table 3). Asimismo, el valor de la elasticidad disminuye en el tiempo, a pesar del notable incremento de las contribuciones provocado por la reforma a la seguridad social de 1993: según los parámetros de las regresiones estimadas para los años noventa, un aumento de 10% en los impuestos a la nómina reduciría el empleo a lo sumo en un 3.8%. Kugler y Kugler (2008) atribuyen este menor impacto de los costos laborales no salariales a la apertura económica (que ha aumentado la elasticidad de la demanda de trabajo) y a la reforma de la seguridad social (que ha mejorado el vínculo impuestos-beneficios). Sin embargo, una parte de la explicación radica también en problemas de información. De hecho, las estimaciones relativas a los años ochenta no incluyen eventuales ajustes de la planta de personal debidos a la contratación de trabajadores temporales, para los cuales la encuesta anual manufacturera del DANE pide información sólo a partir de 1992. Ni antes, ni después de

¹⁷ Naturalmente, las variaciones promedios en las tasas de impuesto a la nómina de las diferentes firmas debe corresponder de cerca a los cambios ordenados por la ley a lo largo del tiempo.

¹⁸ Esto con el fin de aislar el efecto del ciclo económico.

este año, además, es posible contar con información de trabajadores contratados por las empresas industriales a través de la prestación de servicios o de las cooperativas de trabajo asociado, a pesar de que ambas formas de contratación han tenido un remarcable auge a partir de los años noventa.

Adicionalmente, un examen minucioso de la información proporcionada por la encuesta manufacturera nos permite concluir que el rubro de contribuciones totales, al cual hacen referencia los autores para calcular las tasas de impuesto a la nómina de las diferentes empresas, incluye ítems que no pueden considerarse como impuestos por tratarse de bonificaciones voluntariamente reconocidas por las empresas a sus trabajadores (como, por ejemplo, los aportes voluntarios a compañías de seguros y todas las primas y auxilios no explícitamente requeridos por la legislación vigente), o ítems de competencia de los trabajadores (la cuota parte de las contribuciones a salud y pensiones y los aportes de solidaridad pensional) u otros ítems como pensiones a cargo de las empresas y gastos de capacitación.

La información sobre cambios legislativos en materia de seguridad social, además, es el resultado de una revisión apresurada de la abultada normativa emanada. En especial, Kugler y Kugler (2008):

- en cuanto a cotizaciones a pensiones, no reportan la introducción del aporte de solidaridad pensional a partir de 1994;
- en cuanto a cotizaciones a salud, no tienen en cuenta la transición tarifaria hacia la medicina familiar que experimentó el subsistema y que se detalla en el Recuadro 1;

- en cuanto a riesgos profesionales, presentan una tabla de cotizaciones por clase de riesgo sin cambios entre 1980 y 1996. En realidad, antes de 1994 el valor mínimo vigente para la clase de riesgo ordinario y el valor máximo vigente para la clase de riesgo máximo eran, respectivamente, de 0.28% y 7% sobre el salario básico. Después de 1994 este rango de valores pasó a ser entre 0.348% y 8.7%.

- en general, no ponderan los cambios experimentados por las contribuciones a seguridad social de acuerdo con el mes de su entrada en vigencia. Esta ponderación es indispensable para hacer comparables los cambios de ley en los gravámenes sobre la nómina con los cambios en las tasas de impuesto imputadas por los autores que tienen como unidad de medida el año completo.

Así que, al contabilizar nuevamente los cambios experimentados en los años noventa por los gravámenes legales a la nómina (entre 4.7 y 5.8 puntos porcentuales entre 1993 y 1994, y 3 puntos porcentuales entre 1995 y 1996, según nuestros cálculos), estos no coinciden con las variaciones promedios de las tasas de impuesto a la nómina construidas por Kugler y Kugler (2008) para cada empresa industrial (que resultan ser de 4 puntos porcentuales entre 1993 y 1994 y de 5.8 puntos porcentuales entre 1995 y 1996; ver : 14 y 15). En otras palabras, estas tasas de impuesto calculadas están reflejando fenómenos que van más allá de los cambios previstos por la ley colombiana en el caso de la parafiscalidad y más en general de los costos laborales no salariales. Como consecuencia, los coeficientes de las regresiones estimadas no están midiendo lo que los autores pretendían medir.

2.4.4. En resumen: ¿qué podemos decir acerca del impacto de la parafiscalidad sobre el empleo en Colombia?

El análisis de las secciones anteriores ha dejado más dudas que certezas acerca de los efectos ocupacionales de los costos laborales no salariales, y en especial de la parafiscalidad laboral, en Colombia. Si bien todos los trabajos consultados concluyen que el incremento de los costos laborales, salariales y no salariales, tiene consecuencias negativas sobre el empleo, la evidencia empírica está muy lejos de ser definitiva. Los resultados obtenidos no son los suficientemente robustos y, en algunos casos, no cumplen con unos estándares mínimos requeridos para poder sustentar algún tipo de recomendación de política.

Los ejercicios basados en MEG muestran que una financiación de los servicios prestados por el ICBF, el SENA y las CCF, alternativa al actual sistema de contribuciones sobre la nómina, aumentaría el empleo nacional en aproximadamente un 1%. Esto, sin embargo, se daría a costa de un empeoramiento de la ya inícuca distribución del ingreso nacional. Adicionalmente, la compensación supone que, al entregarse la responsabilidad del recaudo y administración de los recursos de la parafiscalidad en las manos del Tesoro Público –vía IVA o impuesto a la renta por ejemplo–, se mantendría la misma eficiencia y puntualidad de entrega que rige en el actual sistema de pagos directos a las tres instituciones. Este supuesto implícito de los MEG puede ser motivo de desacuerdos en la práctica.

Según la literatura económica internacional los trabajos que se fundamentan en la utilización de series de tiempo están a riesgo de producir estimaciones sesgadas por variables omitidas o a causa de

problemas de simultaneidad. En el caso colombiano a estos temores se suman procedimientos de estimación que no siempre cumplen plenamente con unos protocolos convencionales. Por extraño que pueda parecer, ninguno de los documentos reseñados aporta prueba formal fehaciente de la estacionariedad de los costos laborales no salariales, la serie de principal interés en las estimaciones. Si bien el signo de las elasticidades derivadas siempre resulta negativo, sorprenden sus valores absolutos. En algunos casos indicarían efectos negativos sobre el empleo de mayor alcance en el caso de los costos laborales no salariales totales que en el caso del sólo componente de impuesto puro.

Las estimaciones microeconómicas han sido frustradas por la falta de información relevante a nivel de empresa y por unas imprecisiones que se cometieron al interpretar los cambios que introdujo la reforma a la seguridad social de los años noventa en las cotizaciones de las empresas. En este caso es muy probable que los resultados obtenidos no sean el reflejo del fenómeno que se pretendía estudiar.

Una observación aparte merece la construcción de la serie de costos laborales no salariales, sobre lo cual no se ha evidenciado unanimidad de criterios. Algunos autores incluyen las vacaciones, otros se olvidan de los aportes a riesgos profesionales, otros más contabilizan las cesantías pero no los intereses que obligatoriamente las empresas deben liquidar sobre ellas. Ningún trabajo reconoce la disminución indirecta en los costos laborales que se hizo efectiva con las Leyes 50 de 1990 y 100 de 1993, mediante la rebaja del ingreso básico de cotización. Finalmente, no es de descartar que, en

algunos casos, en los costos laborales no salariales terminaron con sumarse cargas sufragadas por los trabajadores.

Un dato es irrefutable: la parafiscalidad laboral poco ha crecido durante los últimos veinte años. Mientras que el aporte a las CCF no se ha modificado desde 1957, el incremento de las contribuciones al SENA y al ICBF apenas representa el 15.5% de la subida de los costos laborales no salariales totales a cargo de las empresas. De manera tal que su aporte al reciente deterioro del mercado laboral colombiano tampoco puede haber sido significativo.

2.5. Reflexiones para los hacedores de política

Los argumentos desarrollados a lo largo de este Boletín deberían ser aprovechados para trazar alguna conclusión de utilidad para los hacedores de política.

En primer lugar debemos resaltar que la parafiscalidad tiene sentido económico sólo en la medida en que sus recursos sean destinados de forma prioritaria o exclusiva a prestar servicios para las empresas aportantes y/o para mejorar el bienestar de sus trabajadores. Es la exclusión del resto de la población, el mecanismo que estrecha la relación costo-beneficio que implícitamente optimizan los trabajadores. Al contrario, si se grava la nómina con el fin de financiar servicios con cobertura universal, los trabajadores no percibirán recibir algún beneficio adicional y no estarán dispuestos a moderar sus exigencias salariales. De ello se deduce, entonces, que la po-

lítica perseguida por este y los anteriores gobiernos en materia de parafiscalidad laboral ha sido mal enfocada, en el sentido de que siempre más se han utilizado sus recursos para financiar la provisión de servicios dirigidos a colectivos diferentes de los trabajadores de las empresas aportantes¹⁹. La atención a la población pobre y vulnerable es sin duda una prioridad de política, pero debe ser financiada con otros instrumentos tributarios, so pena de transformar los aportes parafiscales en un impuesto puro. Al volverse un impuesto puro, la parafiscalidad tendrá efectos negativos sobre el mercado de trabajo y se manifestarán presiones para que se elimine.

El análisis de los capítulos anteriores ha mostrado también como la problemática de la parafiscalidad laboral debe ser abordada en una perspectiva tanto teórica como empírica. Según la teoría económica la introducción (aumento) de los gravámenes a la nómina no necesariamente tiene efectos adversos sobre la demanda de trabajo de las empresas: si el mercado laboral es flexible y si los trabajadores valoran mucho los servicios recibidos, los salarios bajan en un monto suficiente para mantener inalterados los niveles de empleo. En Colombia se considera que dichas condiciones no se cumplen y por tanto se presume que la parafiscalidad laboral, y en general las contribuciones no salariales que gravan la nómina, afectan negativamente el mercado laboral.

La revisión de la literatura empírica nacional encuentra una extraordinaria

¹⁹ Por ejemplo, de los originarios 4 puntos porcentuales que recolectaban las CCF para entregar los subsidios familiares a los trabajadores de las empresas afiliadas, hoy, por lo menos 0.5 corresponden a impuestos implícitos, es decir, a programas que benefician a no afiliados, como los programas Foniñez, de subsidio al desempleo para no vinculados y las contribuciones al régimen de salud subsidiado.



unanimidad de resultados en el sentido de que los costos laborales no salariales disminuyen el empleo e incrementan la informalidad y la tasa de desempleo. Un meticuloso examen de esta unanimidad de resultados revela que ella no se encuentra respaldada por ejercicios empíricos suficientemente robustos, y por tanto, no puede considerarse concluyente. La falta de información significativa y relevante, una aplicación incompleta de los protocolos previstos para la estimación cuantitativa y una apresurada interpretación de los cambios legislativos introducidos en materia de seguridad social son todos elementos que minan la credibilidad de los resultados presentados y que impiden llegar a sugerencias de política inequívocas.

Los MEG no ponen en discusión la utilidad de los servicios proporcionados por el ICBF, el SENA y las CCF e invitan a reflexionar sobre formas alternativas de financiación. Los resultados positivos que se derivan en el plano ocupacional –alrededor de 180.000 empleos adicionales– deben ser confrontados con un posible empeoramiento de la distribución del ingreso nacional y con la conveniencia, evaluada según parámetros prácticos y no exclusivamente teóricos como en los MEG, de adoptar un sistema de recaudo diferente del actual. Este último es un aspecto para nada contemplado en la literatura económica consultada, a pesar de que es bien conocida la existencia de filtraciones en los sistemas de recaudo alternativos y que sería indispensable verificar si los cambios en la financiación de la parafiscalidad laboral conllevarían otros tipos de distorsiones. De hecho, los impuestos a la nómina (bajo la modalidad de la parafiscalidad) “son de simple concepto y aplicación, implican bajos

costos de cumplimiento para las firmas y reducidos costos administrativos para el Gobierno ... y ... pueden aplicarse de una forma amplia y neutral a todos los sectores de la economía” (Kesselman [1996]: 166). En todo caso, resulta interesante, y merecedora de ser profundizada, la propuesta de financiación avanzada por Botero (2007) que, a través de la introducción de un descuento tributario a la renta de las empresas, por un lado deja inalterada la fuente de financiación directa de la parafiscalidad, y por el otro tiende a modificar los precios relativos de capital y trabajo a favor de este último. Esta modificación de los precios relativos sería particularmente provechosa para el mercado de trabajo colombiano.

Puede que la introducción (aumento) de los gravámenes a la nómina reduzca el empleo, así como lo sostiene la literatura económica nacional; automáticamente, esto no garantiza que la eliminación (disminución) de los mismos lleve a aumentos de la ocupación. De hecho, es posible que los efectos sobre el empleo de los impuestos a la nómina sean asimétricos, lo cual conduce a que, si aumentar la parafiscalidad reduce el número de ocupados, su disminución no llevaría a mayores ganancias en términos de empleos.

Mientras que existen numerosos ejemplos de países que han aumentado de forma importante los sobrecostos no salariales, muy pocos son los casos en los que se puede documentar su rápida disminución. A pesar de ello, la evidencia empírica disponible tiende a respaldar la hipótesis de un efecto asimétrico. En Suecia han sido documentados los resultados ocupacionales de dos episodios de disminución diferenciada a nivel regional en los impuestos a la nómina, el primero en 1984 (Bohm y Lind [1993]) y el segundo



en 2002 (Benmarker, Mellander y Ockert [2008]). En ninguna de las dos circunstancias se encontró evidencia estadísticamente significativa a favor de un aumento de la ocupación. Un experimento similar de exención regional diferenciada en los impuestos al trabajo se dio en Finlandia en 2003 y es analizada por Korkeamaki y Uusitalo (2006) con hallazgos idénticos al caso sueco en materia de empleo. En América Latina, la experiencia de Chile, que en 1981 redujo sustancialmente las contribuciones a seguridad social, fue estudiada por Gruber (1995). También en este caso la disminución en los gravámenes laborales resultó en mayores salarios, sin efectos importantes sobre los niveles de empleo. Más recientemente, Cruces, Galiani y Kidyba (2009) han analizado los efectos sobre el mercado laboral argentino de las rebajas en los impuestos a la nómina decretadas a finales de los años noventa y concluyen que “el principal argumento que justificó las reducciones del impuesto introducidas en 1995-1999 en Argentina (que los menores costos laborales estimularían una mayor ocupación) no fue confirmado por los hechos” (: 7), al no encontrarse ningún impacto estadísticamente significativo sobre el empleo. Estos resultados son consistentes con la interpretación de Benmarker, Mellander y Ockert (2008), según los cuales los empresarios y los trabajadores tratan la reducción en los costos laborales como una “ganancia caída del cielo” que aprovechan para compartir entre ellos.

Por otro lado, si aceptamos la validez de los valores de las elasticidades del Cuadro 2.3, debemos también aceptar que el impacto negativo sobre el empleo, total y formal, y la tasa de desempleo que ellas significan deben imputarse en casi su totalidad a los aumentos de las cotiza-

ciones con destino a la seguridad social; muy poco fue causado por la parafiscalidad laboral y ningún efecto es atribuible al sistema de subsidio familiar, cuyo aporte nunca aumentó durante el periodo de estimación de los trabajos reseñados.

Es evidente que los efectos de la parafiscalidad sobre el empleo deben ser evaluados en el momento en que los correspondientes aportes se empiezan a cobrar. En el caso de las CCF, por ejemplo, los escasos servicios sociales al alcance de las familias colombianas y las condiciones vigentes en el mercado laboral a finales de los años cincuenta pueden haber facilitado el desplazamiento completo de la contribución del 4% que, hoy en día, los salarios reales de los trabajadores beneficiarios ya tendrían incorporada. De ser cierto lo anterior, el impacto sobre el mercado laboral ya habría sido descontado y sería independiente de la relación costo-beneficio, de las elasticidades de oferta y demanda, y del valor del salario mínimo vigentes en la actualidad.

Por otra parte, no es para nada sorprendente que las contribuciones a la seguridad social estén teniendo secuelas negativas sobre el mercado de trabajo colombiano. De hecho, ellas no solamente han aumentado rápidamente en los últimos años como se ha documentado en la sección introductoria, sino que su componente de impuesto implícito también ha venido creciendo en el tiempo. En el caso de las pensiones es elevadísimo. Sólo el 11.5% del pago total que se efectúa mensualmente a las administradoras de pensiones termina en las cuentas individuales de los trabajadores. Esto implica que entre comisiones, seguros y aportes de solidaridad se evapora un 28.1% de lo que la ley ordena descontar por este concepto (que sube al 36.1% en el caso



de salarios más elevados). Los rendimientos obtenidos, además, no siempre superan los que se podrían derivar de inversiones alternativas. ¿Y qué deben pensar acerca de la conveniencia de cancelar sus contribuciones a salud los ocho millones de trabajadores cotizantes del régimen contributivo? al constatar que veinticuatro millones de conciudadanos reciben (o recibirán muy pronto) la misma atención médica sin necesidad de pagar algún aporte sobre sus ingresos laborales por el simple hecho de ser afiliados al régimen subsidiado. Es imprescindible, entonces, redefinir el financiamiento de la seguridad social en la dirección de encontrar alternativas a la fuerte presión que actualmente se está ejerciendo sobre la nómina de las empresas y los ingresos laborales de los trabajadores del sector formal. Este rediseño deberá llevar a una reducción del impuesto implícito en las contribuciones existentes. De inmediato podría rebajarse en un punto porcentual la contribución a pensiones, llevando nuevamente al nivel de 2003 el porcentaje del aporte que tiene como destino el

fondo de garantía de pensión mínima que podría pasar del actual 1.5% a 0.5%.

En este contexto de reingeniería de los sobrecostos a la nómina, qué decisiones deberían tomarse en materia de parafiscalidad laboral? En opinión del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social una primera e urgente medida debe incluir la eliminación de la contribución con destino al ICBF, cuya financiación debería descansar sobre el presupuesto nacional en razón del carácter universal que tiene la obligación de contribuir a la financiación de los programas de protección de la familia y la niñez. Más aun si se tiene en cuenta que el aporte al ICBF muy probablemente es visto por empresarios y trabajadores como un impuesto puro. Por el contrario, en los casos del SENA y las CCF lo aconsejable sería consolidar los objetivos propios de las dos instituciones, actualizarlos y modernizarlos. En opinión del Observatorio, por ejemplo, las CCF son las naturales administradoras de un sistema de subsidio al desempleo de carácter universal.

BIBLIOGRAFÍA



- Alm J. y López, H. (2003), "Payroll Taxes in Colombia. Mission on Public Income", Fedesarrollo, Bogotá.
- Ambito Jurídico (2008), "Flexibilización Salarial, una Estrategia para Disminuir los Costos Laborales", Bogotá, 3-6 de noviembre
- Arango E. y Posada C.E. (2006), "La Tasa de Desempleo de Largo Plazo en Colombia", **Borradores de Economía**, No 388, Banco de la República, Bogotá, marzo.
- Baran J. (1996), "Payroll Taxation and Employment: a Literature Survey", Industry Canada, **Occasional Paper** n.º 15, december.
- Benmarker H., Mellander E. y Ockert B.(2008), "Do Regional Payroll Tax Reductions Boost Employment?", **IFAU. Working Paper** 2008: 19, september.
- Bohm P. y Lind H. (1993), "Policy Evaluation Quality. A Quasi-Experimental Study of Regional Employment Subsidies in Sweden", **Regional Science and Urban Economics**, Vol. 23, Issue 1, march.
- Botero J. y López H. (1998), "Evaluación Macroeconómica de los Impactos Sobre el Empleo de una Reducción en los Parafiscales y en la Jornada Laboral", **Cuadernos del CIDE**, n.º 5, Medellín, diciembre.
- Botero J. (2007), "Crecimiento, Pobreza y Distribución del Ingreso: un Análisis de Equilibrio General", Informe para la MERDP, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Cárdenas M. y Bernal R. (2005), "Determinantes de la Demanda de Trabajo en Colombia: 1976-1996", en Heckman J. y Pagés C. (eds.), **Regulación y Empleo. Lecciones de América Latina y el Caribe**, NBER, CISS y CIEDESS, Santiago de Chile.
- Cárdenas M. y Mejía, C. (2007), "Informalidad en Colombia Nueva Evidencia", Fedesarrollo, **Working Paper Series** n.º 35, Bogotá, marzo.
- Cortes J. C. (2009), "Derecho de la Protección Social", Bogotá, Edit. Legis.
- Cruces G., Galiani S. y Kidyba (2009), "Payroll Taxes, Wages and Employment: Identification through Policy Changes", **Labour Economics**, doi:10.1016/j.labeco.2009.11.004
- Farné S., Arrieta C. y Abril J. (2010), "Parafiscalidad Laboral: Efectos Esperados y Hechos Encontrados. Una Mirada al Caso Colombiano", mimeo, febrero.
- Farné S. (2002), "Efectos Ocupacionales de una Reforma Laboral en Colombia", **Cuadernos de Trabajo** n.º 2, Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, junio.





Fedesarrollo (2009) “Evaluación de Impacto de Tres Programas y Línea de Base de un Programa del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA”, Documento de Trabajo.

Fedesarrollo (2006), “Análisis del Sistema Tributario y Su Impacto sobre la Competitividad”, **Cuadernos de Fedesarrollo** n.º 19, cap. 4, Bogotá.

Gruber J. (1995), “The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile”, **NBER Working Paper**, n.º 5053, march.

Jaramillo I. (1999), “El Futuro de la Salud en Colombia”, Fescol-FES-Fundación Barco y Corona, enero.

Kesselman J. (1996), “Payroll Taxes in the Finance of Social Security”, **Canadian Public Policy**, Vol. XXII, n.º 2.

Korkeamaki O. y Uusitalo R. (2006), “Employment Effects of a Payroll-Tax Cut. Evidence from a Regional Tax Exemption Experiment”, **IFAU. Working Paper** 2006: 10, october.

Kugler, A. y Kugler, M. (2008), “Labor Market Effects of Payroll Taxes in a Developing Countries. Evidence from Colombia”, **NBER Working Paper** n.º 13855, march.

López H. (2009), “Desempleo, Informalidad y Protección Social en Colombia. Problemas de Corto y Largo Plazo”, Taller de Pensamiento Asocajas, Bogotá, marzo.

López H. (2002), “Contribuciones e Impuestos sobre la Nómina en Colombia”, estudio realizado para la Misión de Ingreso Público, mimeo, octubre.

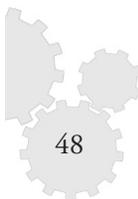
Lora E. (2001), “Por Qué Tanto Desempleo? Qué Se Puede Hacer?”, en M. Urrutia (ed.), **Empleo y Economía**, Banco de la República, Bogotá

Núñez J. y Espinosa S. (2007), “Asistencia Social en Colombia. Diagnóstico y Propuestas”, Informe para la MERDP, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

Saavedra J. y Torero M. (2000), “Labor Market Reforms and Their Impact on Formal Labor Demand and Job Market Turnover: the Case of Peru”, **Research Network Working Paper** n.º R-394, BID, may.

Santa María, M., García, F. y Mujica, A. (2009), “Los Costos no Salariales y el Mercado Laboral: Impacto de la Reforma a la Salud en Colombia”, Bogotá, disponible en: [http://nip-lac.org/uploads/Health_Reform_in_Colombia_2.pdf].

Sánchez F., Duque V. y Ruiz M. (2009), “Costos Laborales y No Laborales y Su Impacto sobre el Desempleo, la Duración del Desempleo y la Informalidad en Colombia, 1980-2007”, Universidad de los Andes, **Documento CEDE** 2009-11, Bogotá, abril.





Sarmiento A., González J.I., Mina L., Marcelo D., Alvarez S., Alonso C. y Plaza E. (2007), "Evaluación del impacto del Sena en el capital social", Bogotá, mimeo, agosto, disponible en [<http://www.sena.edu.co/Portal/Dirección+General/Dirección+de+Planeación+y+Direccionamiento+Corporativo/Egresados/>].

Summers L. (1989), "What Can Economics Contribute to Social Policy?", **American Economic Review Papers and Proceedings**, Vol. 79, n.º 2, may.



**BOLETÍN DEL OBSERVATORIO
DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL**

| | |
|--------|--|
| N.º 1 | El Mercado Laboral Colombiano |
| N.º 2 | Competitividad en la Industria y Seguimiento al Sistema General de Pensiones |
| N.º 3 | Búsqueda de Menores Costos, Calidad del Empleo e Informalidad |
| N.º 4 | El Sistema de Riesgos Profesionales |
| N.º 5 | Empleo y Salarios en el Sector Público Colombiano |
| N.º 6 | Ley 789 de 2002 Reforma Laboral colombiana |
| N.º 7 | Los Sindicatos en Colombia (una aproximación microeconómica) |
| N.º 8 | De la Ley 797 de 2003 al Acto Legislativo n.º 1 de 2005. Una Reforma Pensional Inconclusa |
| N.º 9 | El Mercado Laboral de los Profesionales Colombianos |
| N.º 10 | Las Cooperativas de Trabajo Asociado en Colombia |
| N.º 11 | Caracterización del Trabajo Independiente y su Afiliación a la Seguridad Social en Colombia |

Las versiones electrónicas de las publicaciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia se pueden consultar en la siguiente dirección: http://www.uexternado.edu.co/derecho/pdf/observatorio_mercado_trabajo

Editado por el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Externado de Colombia
en marzo de 2010

Se compuso en caracteres Helvetica MT de 12 puntos
y se imprimió sobre propalibros de 70 gramos
Bogotá (Colombia)

Post tenebras spero lucem

