

No. **85**

Mayo del 2022

ISSN 2215 - 7816 (En línea)

# Documentos de Trabajo

*Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo*

---

## Reporte ejecutivo de la Misión de Empleo de Colombia

Francisco Alvarado, Andrés Álvarez, Juan Camilo Chaparro,  
Carolina González, Santiago Levy, Darío Maldonado, Marcela  
Meléndez, Marcela Pantoja, Natalia Ramírez y Marta Juanita  
Villaveces



**Misión  
de Empleo**

Serie Documentos de Trabajo 2022

Edición No. 85

ISSN 2215-7816 (En línea)

Edición digital

Mayo del 2022

© 2022 Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque AU

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2073

escueladegobierno@uniandes.edu.co

<http://egob.uniandes.edu.co>

#### **Autores**

Francisco Alvarado, Andrés Álvarez, Juan Camilo Chaparro, Carolina González, Santiago Levy, Darío Maldonado, Marcela Meléndez, Marcela Pantoja, Natalia Ramírez y Marta Juanita Villaveces

#### **Directora de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

María Margarita, Paca, Zuleta

#### **Coordinación editorial, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

Angélica María Cantor Ortiz

#### **Dirección de Investigaciones, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

Diego Iván Lucumí Cuesta

#### **Diagramación de cubierta, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

Camilo Andrés Ayala Monje

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

# Reporte ejecutivo de la Misión de Empleo de Colombia

*Por Francisco Alvarado<sup>1</sup>, Andrés Álvarez<sup>2</sup>, Juan Camilo Chaparro<sup>3</sup>, Carolina González<sup>4</sup>, Santiago Levy<sup>5</sup>, Darío Maldonado<sup>6</sup>, Marcela Meléndez<sup>7</sup>, Marcela Pantoja<sup>8</sup>, Natalia Ramírez<sup>9</sup> y Marta Juanita Villaveces<sup>10</sup>*

## Resumen

Se resumen los trabajos realizados por la Misión de Empleo de Colombia 2021. El reporte muestra que el funcionamiento del mercado laboral en Colombia obstaculiza el camino hacia una sociedad más próspera e incluyente. Su mal funcionamiento se refleja en dos dimensiones: en la de bienestar social, ya que la mayoría de los trabajadores tienen condiciones laborales precarias, con pocas oportunidades de mejora, con ingresos bajos e inestables, con cobertura errática e incompleta contra riesgos, y con acceso limitado a la justicia laboral. Y en la de crecimiento económico, ya que el desempleo es persistentemente alto, la mayoría de los ocupados laboran por cuenta propia o en empresas muy pequeñas de baja productividad, y los programas de capacitación tienen poca eficacia; situación que a su vez explica en parte por qué el crecimiento del país es inferior a su potencial. El reporte señala que la compleja problemática del mercado laboral tiene múltiples raíces, y que a situación actual no es producto de ninguna política individual sino el resultado acumulado de reformas aisladas a diversas regulaciones, que no han reconocido las especificidades del mercado laboral colombiano, y han carecido de la coherencia necesaria para ser exitosas. Mirando hacia adelante, el reporte apunta a la necesidad de reformas profundas a dichas regulaciones, construidas alrededor de una visión objetivo del mercado laboral que compatibilice los objetivos sociales y económicos. Dicha visión se puede alcanzar por diferentes rutas y a diversos ritmos, pero es esencial para evitar repetir los errores del pasado, y para ofrecer a los trabajadores colombianos lo que más desean y merecen: un buen trabajo.

**Palabras clave:** empleo, protección social.

---

<sup>1</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

<sup>2</sup> Universidad de los Andes

<sup>3</sup> Universidad EAFIT

<sup>4</sup> Banco Interamericano de Desarrollo

<sup>5</sup> Brookings Institution

<sup>6</sup> Universidad de los Andes

<sup>7</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

<sup>8</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

<sup>9</sup> Universidad de los Andes

<sup>10</sup> Universidad Nacional de Colombia

## **Abstract**

The summary report of the work carried out by the Colombia 2021 Employment Mission shows that the functioning of the labor market in Colombia obstructs the path towards a more prosperous and inclusive society. The malfunctioning of the labor market is reflected in two dimensions: in social welfare, since most workers have precarious jobs, with few opportunities for advancement, with low and unstable incomes, with erratic and incomplete coverage against risks, and with limited access to labor justice. And in economic growth, since unemployment is persistently high, most occupied workers are self-employed or work in very small, low-productivity firms, and training programs have limited effectiveness; a situation that, in turn, partly explains why the country grows below its potential. The report points out that the complex problems of the labor market have multiple roots, and that the current situation is not the product of any individual policy but rather the accumulated result of isolated reforms to various regulations, which have failed to consider the specificities of the Colombian labor market, and have lacked the required coherence to be successful. Looking forward, the report points to the need for deep reforms to these regulations, built around a vision of the labor market that makes compatible the social and economic dimensions. This vision can be achieved through various routes and at different speeds, but is essential to avoid repeating the mistakes of the past, and to offer Colombian workers what they most want and deserve: a good job.”

**Keywords:** Employment, Social Protection.

## **Antecedentes**

En julio del 2020, el Gobierno de Colombia, a través del Ministerio del Trabajo y el Departamento Nacional de Planeación, impulsó una Misión de Empleo para estudiar la problemática del mercado laboral y hacer recomendaciones para mejorar su funcionamiento.

Con esos propósitos, se creó un equipo de trabajo integrado por Francisco Alvarado (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Andrés Álvarez (Universidad de los Andes), Juan Camilo Chaparro (Universidad EAFIT), Carolina González (Banco Interamericano de Desarrollo), Santiago Levy (Brookings Institution), Darío Maldonado (Universidad de los Andes), Marcela Melendez (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Marcela Pantoja (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Natalia Ramírez (Universidad de los Andes) y Marta Juanita Villaveces (Universidad Nacional de Colombia). El Banco Centroamericano de Integración Económica apoyó el trabajo de Álvarez, Chaparro y Villaveces. En paralelo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo aportó un documento elaborado por Francisco Alvarado, Marcela Meléndez y Marcela Pantoja y el Banco Interamericano de Desarrollo aportó el trabajo de Carolina González. Levy y Maldonado fungieron como coordinadores de todos los participantes.

Este reporte ejecutivo resume los principales hallazgos de los documentos de antecedentes elaborados por los integrantes de la Misión: 1. “El rompecabezas de la protección social en un mercado laboral con alta informalidad: análisis de un siglo de reformas en Colombia” (Álvarez y Villaveces); 2. “Mercados laborales fragmentados y el sistema de protección social en Colombia” (Alvarado, Meléndez y Pantoja); 3. “Cumplimiento de la regulación y conflictividad laboral en Colombia” (Ramírez); 4. “Se buscan empleos de calidad: políticas activas y pasivas de empleo en Colombia” (González-Velosa); y 5. “Ampliando las opciones en el mercado laboral: presente y futuro de la educación vocacional y técnica en Colombia” (Chaparro y Maldonado). Estos trabajos están disponibles en [www.misionempleo.gov.co](http://www.misionempleo.gov.co).

Para agilizar su lectura, el reporte presenta solo los datos indispensables y omite referencias a las fuentes de datos y a la bibliografía. Ello en el entendido de que esas referencias están contenidas en los documentos de antecedentes (con un complemento bibliográfico en el anexo a este reporte). Los integrantes de la Misión expresan su reconocimiento a los estudiosos del

mercado laboral y la protección social en Colombia, cuyos análisis previos constituyeron un insumo indispensable para este proyecto.

Como parte de la Misión de Empleo también se realizaron diez diálogos con académicos, funcionarios públicos y analistas del mercado de trabajo en Colombia, coordinados por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Trabajo. Los resultados de estos diálogos, si bien fueron insumo para el análisis de la Misión, no son resumidos aquí y se pueden encontrar en [www.misionempleo.gov.co](http://www.misionempleo.gov.co).

Las opiniones vertidas en este reporte ejecutivo y en los cinco documentos de antecedentes reflejan las opiniones de los autores y no necesariamente coinciden con las del Gobierno de Colombia. Los autores agradecen al Ministerio del Trabajo y al Departamento Nacional de Planeación la invitación a participar en la Misión de Empleo. Los autores de los distintos documentos del equipo de trabajo son responsables por los resultados específicos provenientes de cada uno de sus trabajos. Las recomendaciones que se presentan en este resumen son producto de un consenso y no necesariamente reflejan las posturas individuales de cada autor.

## **1. Introducción**

El mercado laboral es una de las instituciones sociales más importantes de un país. La mayoría de sus habitantes pasan la mayor parte de su vida en el trabajo; más que en las escuelas primarias, secundarias y preparatorias, o en los institutos tecnológicos y universidades; y también más que en la infancia o el retiro. Sus experiencias mientras trabajan son fundamentales para su bienestar y el de sus familias. Determinan los ingresos que reciben por sus esfuerzos; las satisfacciones que obtienen al desplegar sus habilidades (o las frustraciones que experimentan al no poder hacerlo); y las protecciones contra diversos riesgos como la enfermedad, la invalidez, la longevidad o la pérdida de empleo. Sin duda alguna, el mercado laboral es un elemento central de la calidad de vida y el desarrollo social.

El mercado laboral es también una de las instituciones económicas más importantes. Refleja, por un lado, la actuación de las empresas, que deciden cuántos trabajos ofrecer y de qué tipo; y, por otro, la de los trabajadores, que pueden trabajar en empresas o por cuenta propia, o buscar oportunidades desde el desempleo. Desde el punto de vista económico, es vital que el mercado de trabajo facilite que las empresas de baja productividad salgan del mercado, que las productivas crezcan y creen más empleos productivos, y que las que entran al mercado sean más productivas que las existentes; y es vital también que el mercado de trabajo contribuya a que cuando los trabajadores se ocupan por cuenta propia, tengan productividades similares a las que tienen cuando lo hacen en las empresas. La razón es sencilla pero central: la productividad de las empresas y los trabajadores de un país es la base de su prosperidad y crecimiento. No hay buenos empleos en malas empresas, ni oportunidades de mejora en contextos de estancamiento económico.

Así, el mercado de trabajo juega un rol doblemente importante en todas las sociedades: determinante central, si bien no único, de su desarrollo social; y determinante central, pero otra vez no único, de su desarrollo económico. Este doble rol implica que ese mercado es mucho más importante que otros, ya sean los de bienes y servicios, o los financieros e inmobiliarios. Los países que han logrado construir una prosperidad compartida lo han hecho, en gran medida, porque sus mercados laborales funcionan bien, en sus dos dimensiones. Primero, los trabajadores tienen protecciones eficaces contra riesgos, oportunidades para obtener ingresos proporcionales a su escolaridad y esfuerzo, y espacios para desarrollar sus habilidades y aumentar sus ingresos durante

su ciclo de vida. Segundo, las empresas tienen las condiciones para competir, responder a eventos inesperados, adaptarse al cambio tecnológico, y crecer y crear empleos más productivos y mejor remunerados. La clave del éxito ha estado en poner atención a ambas dimensiones *simultáneamente*: a la de bienestar social y a la de crecimiento económico; no a una a costa de la otra.

Desafortunadamente, el mercado laboral en Colombia funciona mal, lo que constituye uno de los principales obstáculos en el camino hacia una sociedad más próspera e incluyente. Su mal funcionamiento se refleja en las dos dimensiones mencionadas: en la de bienestar social, ya que la mayoría de los trabajadores tienen condiciones laborales precarias, con pocas oportunidades de mejora, con ingresos bajos e inestables; y con cobertura errática o incompleta contra riesgos. Y en la de crecimiento económico, ya que el desempleo es persistentemente alto y la mayoría de los ocupados laboran por cuenta propia o en empresas muy pequeñas de baja productividad, situación que a su vez explica en parte por qué el crecimiento del país es inferior a su potencial. El hecho de que uno de cada diez integrantes de la fuerza de trabajo esté desempleado, que seis de cada diez ocupados estén en la informalidad —entendida como la ausencia de contribución a la seguridad social—, y que ocho de cada diez empresas tengan entre uno y tres trabajadores, y no observen las regulaciones sobre salario mínimo y aportes a la seguridad social, es reflejo de un mercado laboral disfuncional.

Si bien es necesario avanzar en muchos frentes, mejorar el funcionamiento del mercado laboral es condición *sine qua non* para una Colombia más incluyente y productiva.

¿Por qué funciona mal el mercado de trabajo en Colombia? ¿Qué hacer para que funcione mejor? ¿Qué se requiere para que los trabajadores obtengan mejores empleos y disfruten de una protección contra riesgos más amplia y eficaz y, al mismo tiempo, para que las empresas creen empleos productivos y paguen mayores salarios?

Estas preguntas guiaron el trabajo de la Misión de Empleo. Sus integrantes reconocen que no tienen respuestas completas, en parte por sus propias limitaciones analíticas, y en parte porque es muy difícil considerar y analizar todas las instituciones, políticas y factores que inciden sobre el funcionamiento del mercado laboral. En ese sentido, los resultados de la Misión, sintetizados en este reporte ejecutivo y detallados en los documentos de antecedentes, son parciales y sin duda se pueden enriquecer. Por un lado, no se analizan temas tributarios, crediticios o de derechos de

propiedad, que también afectan el comportamiento de las empresas y, por tanto, el mercado de trabajo. Por otro lado, temas críticos como el impacto del cambio tecnológico no reciben la atención que ameritan. Igualmente, temas también centrales para el bienestar de los trabajadores, como la organización sindical, no son abordados; aunque en este último caso es claro que las organizaciones sindicales tendrían mayores espacios para contribuir al bienestar de los trabajadores si menos de estos se ocupasen por cuenta propia o en empresas muy pequeñas, y más lo hicieran en empresas de mayor tamaño: dos resultados asociados con un mejor mercado laboral.

El doble rol del mercado laboral hace que los debates sobre los diagnósticos sean complejos. Y es entendible que así sea. En el mercado laboral confluyen una gran cantidad de factores, y es natural que diferentes analistas le asignen diferente peso a cada uno en la explicación del *estatus quo*. Desafortunadamente, no existen metodologías que permitan considerar a todos los factores relevantes al mismo tiempo y asignar el peso cuantitativo que tiene cada uno; inevitablemente, es necesario ejercer juicios sobre lo más relevante, idealmente guiados por la evidencia empírica. Con esa observación, los miembros de la Misión consideran que las instituciones y políticas diagnosticadas en los documentos de antecedentes y sintetizadas aquí son las de mayor relevancia para entender por qué el desempeño del mercado laboral colombiano es decepcionante y, al mismo tiempo, la protección social deficiente. La selección estuvo orientada por el foco simultáneo en estas dos dimensiones, lo que contribuye a explicar por qué, a pesar de su relevancia, no se estudiaron temas tributarios, financieros, u otros.

En paralelo, los debates sobre propuestas para mejorar el mercado laboral también son complejos, en parte porque estas naturalmente emanan de los diagnósticos, y en parte porque se puede considerar que algunas privilegian la dimensión de bienestar social a costa de la dimensión de crecimiento económico, o viceversa. En unos casos, propuestas para mejorar la protección social o los ingresos de los trabajadores, muy necesarias sin duda, pero que no ponderan lo suficiente sus impactos sobre la dimensión económica; en otros, propuestas que privilegian los objetivos de productividad y crecimiento económico, igualmente necesarias, pero que no prestan suficiente atención a sus implicaciones sobre el bienestar social. Las propuestas de la Misión, sin resolver todos los problemas, ayudarían a avanzar simultáneamente en ambas dimensiones; en otros términos, a crecer con inclusión social.

Un hallazgo central de la Misión es que las raíces del mal funcionamiento del mercado laboral en Colombia son múltiples, profundas y complejas. Esto implica que no hay una sola política individual responsable, por sí misma, de la situación actual. A su vez, implica que ningún cambio individual será suficiente para construir un mercado laboral satisfactorio en las dos dimensiones señaladas. Ante la complejidad del fenómeno, será necesario realizar cambios a varias instituciones y políticas. Y será necesario asegurar que dichos cambios sean congruentes entre sí y permitan avanzar en las dimensiones de bienestar social y crecimiento económico; o, al menos, avanzar en una, pero sin retroceder en la otra. Hay dos objetivos clave:

- Ampliar la protección social a todos los trabajadores y mejorar su eficacia, incrementar su capital humano, y fortalecer el cumplimiento de la Ley.
- Reducir los obstáculos emanados de la regulación laboral y de la protección social que inciden negativamente en el desempeño de las empresas y, por tanto, en la generación de empleos más estables, productivos y mejor remunerados.

El resto de este reporte resume las características de la institucionalidad actual del mercado laboral que impiden el cumplimiento de estos dos objetivos y esboza los elementos centrales de una propuesta que permitiría alcanzarlos. Para ello, se requiere la participación de todos, no solo la del Gobierno. Se necesita también el concurso de los poderes Legislativo y Judicial, de las organizaciones de trabajadores y empresarios y, más allá, de la sociedad en general.

## **2. Legislación laboral y de seguridad social**

Como en otros países de América Latina, en Colombia el acceso a la protección social se articula alrededor de estatus laboral de las personas. La tabla 1 esquematiza esta situación para cinco categorías bajo las cuales los trabajadores pueden participar en el mercado laboral, haciendo mención breve de algunas de las disposiciones legales que aplican en cada caso.

Debe resaltarse que la legislación laboral y de seguridad social en Colombia es compleja y está dispersa entre varios ordenamientos jurídicos, de forma tal que la tabla 1 es una simplificación. Así, desde el punto de vista de la regulación de seguridad social, no hay diferencia entre un trabajador independiente y uno por cuenta propia que trabaja con o sin contrato de prestación de servicios. Sin embargo, puede haberla para la legislación laboral en la medida que, como se ahonda más adelante, el independiente *de facto* realiza trabajo dependiente para otros y el cuenta propia

no. Dicho lo anterior, de la tabla 1 se desprenden tres observaciones. Primero, que la composición del empleo entre el que ocurre por cuenta propia o de forma independiente, y el que ocurre bajo una relación de subordinación con un empleador, es clave para el acceso a la seguridad social y a las protecciones derivadas de la legislación laboral. Segundo, que en el caso de los trabajadores independientes o por cuenta propia, la interacción entre el salario mínimo y los otros elementos para determinar la capacidad de pago de los trabajadores es central para el acceso a la protección social; y puede excluir a algunos de ellos, como se señala más adelante. Y tercero, que el cumplimiento o no de la ley por parte de las empresas y los trabajadores es igualmente clave para ese acceso; cumplimiento que como se anota inmediatamente, en el caso de las empresas, está íntimamente ligado a su tamaño.

**Tabla 1.** Marco jurídico del empleo y la protección social

<b>Tipo de trabajo</b>	<b>Régimen legal</b>	<b>Seguridad social</b>	<b>Estatus laboral</b>
Dependiente y subordinado	Código Sustantivo de Trabajo*	Contributivo en salud, pensiones y otros**	Cumple: formal Incumple: informal
Cuenta propia, ingresos $\geq$ 1 salario mínimo***		Contributivo en salud y pensiones	Cumple: formal Incumple: informal
Cuenta propia, ingresos $<$ 1 salario mínimo***		Subsidiado de salud y piso de protección social	Informal
Independiente, presta servicios a terceros	Código Civil o Código de Comercio	Igual a cuenta propia	Igual a cuenta propia
Desempleado que cumple requisitos de Ley	Ley 1636 de 2013	Mecanismo de protección al cesante	

**Fuente:** elaboración propia.

\*Para propósitos de las regulaciones sobre salario mínimo y despido, entre otras.

\*\*Incluye accidentes en el trabajo, cesantías, cajas de compensación familiar y otros.

\*\*\*La legislación separa a los que deben y no deben contribuir en función de la capacidad de pago, pero vincula a esta con el salario mínimo, entre otros elementos.

Los datos disponibles no permiten identificar a todas las empresas en Colombia. La Misión aproximó su número, tamaño y registro con las autoridades; y empató esos datos con la composición del empleo. Los resultados para el 2019 se presentan en la tabla 1. Debe resaltarse, sin embargo, que son una aproximación imperfecta y contienen algunas imprecisiones, ya que, al

combinar varias fuentes de información con clasificaciones diferentes, persisten inconsistencias que no fue posible eliminar por completo. Dicho eso, la tabla sí da una idea general de la estructura del empleo y las empresas en Colombia.

Considerando la composición del empleo, resaltan varios aspectos. Primero, poco más de un tercio de los trabajadores se ocupa por cuenta propia o de forma independiente en empresas unipersonales. Segundo, un cuarto lo hace en empresas de dos a cinco personas, de las cuales la gran mayoría tiene entre dos y tres trabajadores. Así, resulta que seis de cada diez trabajadores trabajan solos o en empresas con hasta cinco personas, situación que atestigua una altísima dispersión de la actividad económica. De hecho, solo un cuarto de los ocupados lo hace en empresas con más de 50 personas.

**Tabla 2.** Aproximación a la composición del empleo y el tamaño de las empresas

<b>Empleo por tamaño de empresas</b> (millones)				
	Número de trabajadores formales	Número de trabajadores informales	Total	Porcentaje del total
1	0.5	6.9	7.4	35
2 a 3	0.4	3.6	4.0	18
4 a 5	0.4	1.1	1.5	7
6 a 50	2.0	1.2	3.2	15
51 +	5.2	0.3	5.5	25
<b>Total</b>	<b>8.5</b>	<b>13.2</b>	<b>21.7</b>	<b>100.0</b>

<b>Empresas por número de trabajadores</b> (miles)			
	No Registradas (informales)	Registradas (formales)	Total
1 a 3	5,874	1,094	6,968
4 a 10	--	153	153
11+	--	72	72
<b>Total</b>	<b>5,874</b>	<b>1,319</b>	<b>7,193</b>

**Fuente:** elaboración propia con base en los datos de la Encuesta de Micronegocios del DANE y del Registro Único Empresarial de las Cámaras de Comercio.

El panel inferior de la tabla 2 refleja el otro lado de la moneda de la situación anterior. Más de nueve de cada diez empresas tiene entre uno y tres trabajadores. Solo alrededor de 72,000 tienen once o más, a pesar de que la población trabajadora supera los veintidós millones de personas. Lo anterior atestigua una distribución de empresas fuertemente sesgada hacia la pequeñez, con un reducido número de empresas grandes. El mismo panel también refleja que la mayor parte de las

empresas no están registradas ante las autoridades correspondientes y que ese fenómeno se concentra en las pequeñas. Si bien no hay información exacta, en la medida que los trabajadores en esas empresas carecen de acceso a la seguridad social contributiva, en este reporte las denominamos informales.

La gran mayoría de las empresas en Colombia, además de ser informales y muy pequeñas, tienen baja productividad. Algunas son de contratistas independientes, que como se señaló pueden realizar funciones de trabajo dependiente para otros. Alternativamente, los que trabajan por cuenta propia pueden contar con la ayuda de alguien, típicamente un familiar, tal que bajo esa figura de hecho hay una microempresa familiar. En muchos de esos casos, la frontera entre el trabajador por cuenta propia o independiente y la empresa es difusa, la distinción entre dueño-empresario y trabajador es tenue, y la empresa-trabajador vive en un limbo jurídico respecto a sus obligaciones laborales y de seguridad social, ya que la existencia de una relación de dependencia y subordinación es ambigua. Lo anterior implica que la división de la tabla 2 entre trabajadores por cuenta propia o en empresas de 2 a 3 trabajadores es en cierta medida arbitraria; lo relevante es que más de la mitad de los ocupados lo hacen por cuenta propia o en empresas muy pequeñas.

La mayoría de los trabajadores en empresas pequeñas no gozan de las protecciones derivadas de la legislación laboral y de seguridad social contributiva. Esto puede resultar del incumplimiento de esa legislación por parte de las empresas, ya sea porque dada su baja productividad no pueden sufragar los costos correspondientes o porque consideran que pueden infringir la ley sin ser sancionadas. Sin embargo, en la medida que los trabajadores en esas empresas se ocupan sin una relación de subordinación y dependencia, la ausencia de la protección derivada de la legislación laboral y de seguridad social contributiva no necesariamente refleja su incumplimiento. Esta realidad empresarial debe tenerse presente a lo largo de este reporte, en paralelo al marco jurídico de la tabla 1.

Ahora bien, el mercado laboral colombiano se caracteriza por la transición de trabajadores individuales entre estar empleados en empresas, ocuparse como independientes o cuenta propia, y estar desempleados; y transiciones entre empleo formal e informal. También se caracteriza por la fluctuación en los ingresos de los trabajadores a lo largo del tiempo, particularmente de los que trabajan por cuenta propia, que en ocasiones pueden ser superiores y en ocasiones inferiores a un salario mínimo. Finalmente, se caracteriza porque el cumplimiento de la ley es débil. Así, en

términos de la tabla 1, el mismo trabajador puede estar en cada una de las cinco categorías a lo largo de su ciclo laboral; y, en términos de la tabla 2, puede estar en una empresa grande o chica, a veces en una relación de dependencia y subordinación, a veces como contratista independiente, y a veces como autoempleado.

Se acostumbra a utilizar las expresiones trabajador dependiente, por un lado, y trabajador independiente, o por cuenta propia, por el otro, como si fuesen caracterizaciones permanentes de un individuo durante toda su vida laboral. Igualmente, se acostumbra a referirse a los trabajadores formales e informales como si fuesen dos conjuntos separados de personas. No es así; se trata de ocupaciones y estatus transitorios, y por ello es mejor referirse a trabajadores que a veces se ocupan en empresas, a veces trabajan solos, y a veces están desempleados; y, en paralelo, a trabajadores que a veces están en la formalidad y a veces en la informalidad.

También conviene apuntar que no toda la informalidad laboral resulta del incumplimiento de la ley. De hecho, como en un momento dado alrededor de 36 % de los trabajadores se ocupan por cuenta propia, y como los ingresos de 71 % de estos son inferiores a un salario mínimo, parte de la informalidad laboral en Colombia es producto de las exclusiones que hace la ley. Una situación similar ocurre con los trabajadores dependientes que trabajan pocos días al mes y no contribuyen a la seguridad social, porque sus ingresos son inferiores a un salario mínimo mensual; si bien en este caso resulta ambiguo si su estatus informal es producto de un acto ilegal. De hecho, solo 17 % de los trabajadores informales en Colombia son dependientes con ingresos superiores a un salario mínimo al mes, y en este caso es claro que su estatus informal resulta de la inobservancia de la ley por parte de las empresas contratantes. Sea cual sea la motivación, al dejar expuestos a muchos trabajadores de bajos ingresos a riesgos graves como la invalidez, la pérdida de ingresos o la pobreza en la vejez, la seguridad social contributiva adquiere un carácter excluyente y regresivo, y conlleva al desarrollo de mecanismos paralelos de protección que no ofrecen beneficios equivalentes y generan problemas sustantivos, como se abunda más adelante.

La Misión considera que, como en muchos otros países de América Latina, en Colombia la actual articulación de la protección social alrededor del estatus laboral de los trabajadores es, si bien no la única, una de las razones principales de la problemática actual. En efecto, los documentos de antecedentes argumentan que esa articulación tiene tres defectos: no otorga una protección adecuada a todos los trabajadores, particularmente a los de bajos ingresos; es un

obstáculo para que las empresas creen buenos empleos; y, además de generar segmentación social, inevitablemente lleva a la duplicación de programas de protección social, restándole eficacia al esfuerzo global.

### **3. Componentes de la protección social**

Por las razones que se detallan a lo largo de este reporte, la Misión propone avanzar hacia programas de protección social de corte universal, en el entendido de que, si bien todos los colombianos saldrían ganando, los mayores beneficiarios serían los trabajadores de ingresos bajos. Lo anterior por dos razones: porque gozarían de una protección social más amplia; y porque tendrían mejores oportunidades de acceder a empleos más estables y productivos. La universalidad de la protección social sería un paso decisivo para fortalecer la inclusión social y ayudaría también a mejorar la calidad de los empleos.

Para avanzar hacia la universalidad, la Misión considera necesario separar los programas de protección social que están inherentemente asociados a la relación de dependencia y subordinación entre empresas y trabajadores, de los que son ajenos a esa relación. Esta separación es de gran importancia porque no todos trabajan en una empresa y porque, como ya se indicó, un mismo trabajador a veces puede trabajar en una empresa y a veces de forma independiente o por cuenta propia.

La separación tiene dos grandes implicaciones. La primera es de orden conceptual. Una arquitectura de protección social dual con dos sistemas, uno contributivo y uno subsidiado, es problemática porque las reglas para acceder a algunos beneficios del sistema contributivo son difíciles de cumplir para la mayoría de los trabajadores, que transitan entre ambos sistemas durante su vida laboral. Más todavía, si una misma persona puede a veces trabajar en una empresa y a veces por su cuenta, y si sus ingresos pueden variar en el tiempo, ¿qué sentido tiene protegerla contra riesgos que puede sufrir en cualquier caso a través de mecanismos diferentes? ¿Por qué no proteger siempre a todos los trabajadores contra riesgos que son comunes con los mismos mecanismos?

La segunda implicación está asociada con el financiamiento de los programas de protección social. Sin duda, los que tienen que ver con riesgos inherentes a la relación de dependencia entre empresas y trabajadores deben ser financiados por las empresas. Pero los que no, como es el caso

de los programas de salud y de pensiones para el retiro, entre otros, para ser realmente universales necesitan ser financiados de otras fuentes. Evidentemente, los trabajadores también se pueden enfermar cuando se ocupan por cuenta propia, e independientemente de cuanto tiempo trabajan en empresas y cuanto por su cuenta durante su ciclo laboral, enfrentan los riesgos de longevidad al llegar al retiro; también enfrentan el riesgo de invalidarse o morir, potencialmente dejando a sus familias en desamparo.

La Misión considera que para avanzar hacia la universalidad es necesario asegurar que todos los trabajadores tengan acceso a programas críticos de protección social en igualdad de condiciones, independientemente de su nivel de ingresos. Es difícil que la protección social sea efectiva cuando los derechos y las obligaciones dependen de tener un ingreso superior o inferior a un cierto umbral, como es el salario mínimo; o de si la empresa cumple o no con sus obligaciones. La universalidad aseguraría que todos los trabajadores mantengan siempre sus derechos a programas críticos de protección social, independientemente de los inevitables vaivenes del mercado laboral. En suma, todos protegidos, todo el tiempo.

De forma esencial, la protección social universal implica la solidaridad de aquellos con mayores ingresos hacia los menos favorecidos. Pero esa solidaridad, al llevarse a cabo a través de la tributación y no a través del mercado laboral, sería mucho más eficaz que en la actualidad, ya que abarcaría a todos los que tienen altos ingresos, independientemente de su fuente; y, en contraparte, beneficiaría a todos los que la requieren. La universalidad, sin duda, implica subsidios del presupuesto nacional, pero, a diferencia del *estatus quo*, dirigidos a quienes realmente lo necesitan y canalizados de forma tal que promuevan la formalidad. Finalmente, la protección social universal también sería fiscalmente más sostenible. Los subsidios se canalizarían durante la vida activa de los trabajadores y estarían expresamente contenidos en el presupuesto público, sin generar pasivos contingentes para el Estado.

#### **4. Programas de salud y pensiones**

Para alcanzar la universalidad en materia de salud y pensiones, la Misión propone cambios sustanciales en los derechos y la financiación de los programas correspondientes. Respecto a los derechos, el objetivo es expandirlos a todos los trabajadores, sin importar su forma de ocupación; respecto al financiamiento, el objetivo es establecer la fuente más apropiada en función del riesgo que se desea cubrir.

En materia de salud, Colombia tiene la gran virtud de ofrecer iguales beneficios en especie a todos a través de la combinación de los regímenes contributivos y subsidiados (aunque el subsidiado no incluye las licencias de maternidad ni los subsidios por incapacidad). Sin embargo, dependiendo del estatus laboral y el ingreso de los trabajadores, en algunos casos esos beneficios se financian por los trabajadores y las empresas (régimen contributivo), y en otros a partir de la tributación general (régimen subsidiado de salud).

Esta asimetría es altamente inconveniente, porque induce a las empresas a disfrazar o simular la situación de sus trabajadores dependientes con otras formas de contratación; y a los trabajadores a la simulación de sus ingresos. De facto, también subsidia la evasión de las disposiciones legales, ya que empresas que están obligadas a contribuir pueden evitarlo sin que sus trabajadores pierdan acceso a servicios de salud si mantienen un tamaño suficientemente pequeño que haga improbable que sean sancionadas por las autoridades. Y los trabajadores, que en principio están obligados a contribuir cuando se ocupan por cuenta propia y obtienen ingresos iguales o superiores a un salario mínimo, reciben casi los mismos beneficios en materia de salud si no lo hacen.

La asimetría también es inconveniente si se toma en cuenta que, al reducirse los incentivos a contribuir para la salud, se afectan las contribuciones a otros componentes del régimen contributivo, en particular las pensiones de retiro. Colombia comenzó a unificar el financiamiento de la salud en 2014, sustituyendo el financiamiento que se hacía con contribuciones sobre la nómina con impuestos generales; completar esta sustitución para los trabajadores que aún no la tienen mejoraría el acceso, ya que todos los trabajadores tendrían los mismos derechos a beneficios en especie y en dinero; reduciría los incentivos a la simulación y la evasión; y facilitaría el crecimiento de las empresas. También aumentaría el impacto redistributivo de este componente crítico de la protección social, ya que, si bien todas las familias recibirían los mismos beneficios en materia de salud, las de más altos ingresos aportarían más para financiarlos vía su contribución a los impuestos generales.

Con respecto a las pensiones de retiro, en todos los países de la región se han debatido las ventajas y desventajas de los sistemas de reparto versus los de capitalización; debate que también se ha dado en Colombia alrededor de los regímenes de Prima Media y de Ahorro Individual

Solidario. Ese debate es importante, pero no es el más relevante. Ningún sistema de pensiones de retiro va a funcionar bien si los trabajadores solo contribuyen durante parte de su vida laboral.

En Colombia el problema central es que los tránsitos entre empleo formal e informal durante el ciclo laboral de los trabajadores implican que en ocasiones ahorran para su retiro y en ocasiones no. La Misión encontró que entre 2009 y 2019, en promedio cada mes alrededor de 11 % de los trabajadores salió de la formalidad, y que durante esa década las estancias en formalidad fueron de menos de 50 % del tiempo posible a partir de la primera entrada a ella.

En ese contexto, hay un hallazgo adicional de la Misión que es preocupante: si bien el trabajador promedio cotiza para su pensión de retiro menos de la mitad del tiempo que trabaja, comparados con los de altos ingresos, los de bajos cotizan menos tiempo. Los motivos de preocupación son varios, pero destacan tres. El primero es que, como la legislación establece que las pensiones de retiro no pueden ser inferiores a un salario mínimo, los programas de pensiones requieren un número mínimo de semanas de cotización para poder ahorrar lo suficiente para generar una pensión cercana a ese monto. La combinación de ese requisito con la dinámica del mercado laboral hace que, independientemente del régimen pensionario, la mayoría de los trabajadores no acumulen las semanas requeridas para tener derecho a una pensión, sean 1,300 en el de Prima Media, o 1,150 en el de Ahorro Individual Solidario. Dado el tiempo promedio de estancia en la formalidad, el trabajador promedio tendría que laborar 58 años en el primer caso y 52 en el segundo, para tener derecho a una pensión de retiro. En general, la Misión estima que alrededor de dos de cada tres cotizantes no alcanzará pensión. Sin embargo, como los trabajadores de menores ingresos contribuyen menos tiempo que el promedio, para ellos la situación es aún más desfavorable.

El segundo motivo de preocupación es que los requisitos de tiempos mínimos de cotización interactúan con la dualidad en los regímenes de salud. En efecto, para los trabajadores independientes o por cuenta propia con ingresos entre 1 y 2.5 salarios mínimos las cotizaciones a la salud son 12,5 % de un salario mínimo, más 16 % para la pensión de retiro, también de un salario mínimo (y de 40% de los ingresos para ambos fines cuando estos exceden 2.5 salarios mínimos). Si es poco probable que pueda obtener la pensión, ¿para qué contribuir si puede recibir prácticamente los mismos beneficios de salud si no contribuye?

El tercer motivo es que la dinámica laboral aludida, combinada con el hecho de que las pensiones del régimen de Prima Media están subsidiadas, le imprime un sello altamente regresivo al sistema pensionario. Así, se estima de forma conservadora que de los 1,5 puntos del PIB de gasto público que se canalizan a subsidiar ese régimen, 70 % son capturados por las familias en los dos deciles más altos de la distribución del ingreso.

Al mismo tiempo, la Misión quiere resaltar la inconveniencia de programas como el de Beneficios Económicos Periódicos, que al crear un régimen adicional de contribución para el retiro con subsidios públicos en coexistencia con los regímenes de Prima Media y de Ahorro Individual Solidario, agrava los problemas de simulación de formas de contratación y genera mayores oportunidades de arbitraje hacia la informalidad. El principio de la protección social debe ser ampliar la cobertura del sistema general y no crear esquemas para grupos con necesidades particulares que finalmente acaban por obstaculizar su incorporación al sistema general.

Para alcanzar la universalidad en materia de pensiones de retiro y para revertir al menos en parte las características regresivas e inequitativas de la situación actual, la Misión considera necesario distinguir entre las personas que trabajaron antes del retiro y las que no. Ambas deberían recibir una pensión ciudadana financiada de la tributación general, igual para todos, constituyéndose en un poderoso instrumento de redistribución a favor de los más necesitados. A través del programa Colombia Mayor el país ya tiene el germen de una pensión de esta naturaleza, pero esta necesita ser más generosa y ampliarse a todos. No deja de ser relevante contrastar los subsidios públicos para este programa, de 0,1 % del PIB, con el 1,5 % antes mencionado para el Régimen de Prima Media y, de forma más general, con el 2,7 % del PIB en subsidios para todo el sistema general de pensiones contributivas, incluyendo regímenes especiales para ciertas colectividades.

Una pensión ciudadana universal, además de hacer innecesario el programa de Beneficios Económicos Periódicos, sirve como una garantía de pensión mínima, y puede sustituir el requisito constitucional vigente de que la pensión derivada de las contribuciones sea al menos igual a un salario mínimo. A su vez, ello permitiría eliminar los requisitos de tiempos mínimos de contribución para acceder a una pensión de retiro. Así, a diferencia de lo que ocurre hoy en día, todas las personas que participan en el mercado laboral y contribuyen tendrían derecho a una pensión, misma que reflejaría sus contribuciones a lo largo de su vida laboral, con independencia

de si trabajaron más o menos años. Además, por supuesto, tendrían derecho a la pensión ciudadana universal.

Hoy en día, la obligación de que el trabajador contribuya para su retiro un porcentaje fijo de sus ingresos existe cuando se ocupa por cuenta propia y estos igualan o exceden un salario mínimo, pero no si son inferiores a ese umbral. Así, si sus ingresos son de 1 salarios mínimos debe contribuir, pero no si son de 0,99. Como los ingresos de los trabajadores varían por múltiples circunstancias a lo largo de su vida, la obligación de contribuir solo está presente durante parte del tiempo que trabajan. El resultado es que a veces contribuyen y a veces no; y cuando sus ingresos son iguales o superan un salario mínimo contribuyen, lo que no siempre es así, ya que con frecuencia incumplen con la ley. Lo anterior contrasta con lo que ocurre cuando el trabajador se ocupa en una empresa. En ese caso, la contribución en principio es compartida. Sin embargo, esto solo ocurre si la empresa es suficientemente productiva para cubrir al menos un salario mínimo y los costos no salariales de la contratación, que son de alrededor de 50 % del salario. Como la mayoría de las empresas en Colombia no tienen esa productividad, tienen incentivos a eludir su obligación con otras formas contractuales, o simplemente a evadir. El resultado es que cuando el trabajador se ocupa en ese tipo de empresas, las contribuciones para el retiro no se dan.

La Misión estima que solo si los trabajadores contribuyen durante todo el tiempo que trabajan será posible que las pensiones, sumando la ciudadana con la complementaria, financien un mejor retiro. La actual tasa de contribución a las pensiones en Colombia es alta, de 16 % del ingreso o del salario; puede ser sustancialmente menor si se compensa con mayor tiempo de contribución, facilitando el cumplimiento para todos. Pero para lograr lo anterior es necesario asegurar que las contribuciones se den con independencia de si los que trabajan lo hacen en una empresa o no; y con independencia también de las variaciones de sus ingresos, en el entendido que cuando sus ingresos son bajos deben recibir ayuda del Estado para poder contribuir.

Desde la perspectiva de la Misión, el régimen pensional complementario puede ser operado a través de un fondo común o de cuentas individuales; las ventajas y desventajas de cada opción no fueron abordadas por la Misión. En ambos casos, la pensión sería igual a la actuarialmente justa, dada la esperanza de vida y el monto ahorrado por el trabajador al momento de retiro. Sin embargo, en caso de que se operase a través de cuentas individuales, la Misión considera

importante revisar las comisiones de las empresas administradoras, que deberían acercarse más a sus costos de operación, y que además ya no incluirían ninguna garantía de pensión mínima.

Con independencia de cómo se opere el régimen complementario, hay cuatro aspectos clave: que la pensión complementaria sea proporcional al monto contribuido por el trabajador; que, con excepción del apoyo a trabajadores de bajos ingresos para que puedan contribuir, el régimen no esté subsidiado, ya que los subsidios se canalizarían de forma mucho más progresiva a través de la pensión ciudadana; que los trabajadores contribuyan siempre la misma proporción de su ingreso sin importar su ocupación o estatus laboral; y que tengan certeza plena de que van a tener derecho a una pensión complementaria (aun si no tienen la certeza del monto) con independencia de cuantos años contribuyeron. Lo anterior daría a los trabajadores mayores incentivos a contribuir que en la actualidad y menores incentivos a aceptar contratos que cambian o disfrazan su forma de inserción en el mercado laboral para eludir su obligación de hacerlo. Por supuesto, cuando los trabajadores se ocupan en empresas, estas pueden actuar como agente retenedor, como hoy en día, aunque ya no aportarían.

El reto sería fiscalizar las obligaciones cuando los trabajadores no se ocupan en las empresas, reto que ya está presente, pero se incumple con frecuencia. Sin embargo, la Misión considera que, aprovechando los avances tecnológicos, el cumplimiento puede aumentar gradualmente por dos vías: reduciendo los costos de transacción de contribuir y coordinando mejor los entes fiscalizadores, al mismo tiempo que se canalizan mayores recursos a esos propósitos, como se aborda más adelante. La forma más sencilla de hacerlo sería establecer una sobretasa al impuesto sobre la renta personal mientras las personas tienen, digamos, entre 18 y 65 años; en el entendido que los recursos recaudados no formarían parte de la recaudación general, sino tendrían como destino específico la pensión de retiro de cada aportante; de hecho, esto establecería un incentivo para cumplir con ese impuesto.

Consideraciones similares aplican para las pensiones por invalidez o muerte. Para que el derecho a la pensión correspondiente no dependa de si el trabajador está ocupado en una empresa o por cuenta propia cuando ocurre un siniestro, o de si sus ingresos superan o no un salario mínimo cuando se ocupa por cuenta propia, el requerimiento de contribuir a estas protecciones debe ser para todos los que trabajan durante todo el tiempo que lo hacen. Lo anterior, nuevamente tomando en cuenta que los de bajos ingresos deben recibir ayuda para cumplir.

En suma, la Misión considera necesario desarrollar una conceptualización diferente de las pensiones, en especial las de retiro. Considerando los regímenes de Prima Media y de Capitalización Individual, y los programas de Beneficios Económicos Periódicos y Colombia Mayor, hay cuatro programas de pensiones o apoyos al ingreso durante la vejez, más que en cualquier país de América Latina (sin considerar regímenes especiales adicionales para ciertas colectividades). Colombia también tiene la peculiaridad de permitir cambios entre algunos de esos regímenes durante el ciclo laboral. Además de los problemas mencionados, esta proliferación de programas es administrativamente costosa e innecesaria considerando que hay traslapes importantes en la población que atienden.

Es altamente conveniente pensar en un solo sistema de pensiones de retiro para todos, constituido por dos elementos: una pensión universal ciudadana financiada de la tributación general y una pensión complementaria para aquellos que trabajaron antes de su retiro financiada con sus propias contribuciones (con subsidios cuando los trabajadores tienen bajos ingresos). Colombia Mayor saldría del ámbito de los programas focalizados contra la pobreza para ser, junto con el acceso a la salud, un derecho ciudadano igual para todos. Las pensiones de los que trabajan tendrían como mínimo la pensión ciudadana, a la que se sumaría un monto que variaría en función de las trayectorias laborales de cada uno. El resultado sería un sistema de pensiones de retiro más justo e incluyente, con mecanismos concretos para combinar la solidaridad social con la retribución al esfuerzo individual.

Finalmente, las propuestas anteriores corregirían un elemento profundamente regresivo del sistema actual. En efecto, si bien los trabajadores por cuenta propia con ingresos inferiores a un salario mínimo no están obligados a contribuir, en caso de que voluntariamente deseen hacerlo, sus contribuciones se basan sobre un salario mínimo implicando que estas como proporción de sus ingresos son mayores que las del resto de los trabajadores.

## **5. Protecciones adicionales cuando los trabajadores se ocupan en empresas**

Hoy en día, cuando los trabajadores se ocupan en las empresas están cubiertos por un seguro contra accidentes de trabajo y por tres instrumentos para protegerlos contra los riesgos de separación: la legislación sobre estabilidad laboral; el Mecanismo de Protección al Cesante; y las cesantías que, en su diseño original, canalizan recursos a los trabajadores para ser usados solo cuando por cualquier motivo se separan de la empresa.

Sin duda, las empresas deben ser responsables de la seguridad de sus trabajadores y financiar un seguro de accidentes en el trabajo a su favor, como es la situación vigente. Sin embargo, el análisis de la Misión indica que la combinación de políticas para protegerlos cuando se separan de la empresa no tiene la cobertura y eficacia requerida, y genera costos económicos innecesarios.

Las disposiciones sobre estabilidad en el empleo se legislaron en 1965 en un contexto donde las empresas colombianas estaban mucho menos expuestas a la competencia internacional. Y donde la única forma de acceder a la protección social era ocuparse en una empresa; la separación dejaba al trabajador sin ingresos y sin beneficios sociales. Desde entonces, las condiciones enfrentadas por las empresas han cambiado drásticamente. En 1990 se legislaron las cesantías, en 2013 el Mecanismo de Protección al Cesante; al mismo tiempo se han creado varios programas paralelos de protección social. Todo ello sin cambios en las disposiciones sobre estabilidad en el empleo. Sin embargo, a pesar de la multiplicidad de regulaciones y programas, o más bien como resultado de ello, la situación actual es claramente insatisfactoria: la mayoría de los trabajadores no está bien protegida y las empresas enfrentan obstáculos para su desarrollo.

Los problemas de la actual combinación de instrumentos son múltiples y explican su poca eficacia, particularmente en el contexto de los datos sobre el tamaño de las empresas presentados en la tabla 2. La legislación sobre estabilidad laboral en principio beneficia a los trabajadores, pero no reconoce que las empresas en ocasiones necesitan ajustar su planta de trabajo en respuesta a nuevas tecnologías, a cambios en sus planes de negocio para responder a la competencia, o a eventos fuera de su control. En consecuencia, las empresas se asocian con sus trabajadores bajo la figura de contratistas independientes, evaden la ley, o la eluden mediante la subcontratación o tercerización y cambios en la estructura temporal de los contratos. El resultado es que solo una minoría de trabajadores disfruta de estabilidad, se reduce el empleo formal en las empresas y se induce arreglos contractuales que, si bien tienen sentido a la luz de las regulaciones vigentes, deprimen la productividad del país.

Por su parte, el Mecanismo de Protección al Cesante carece de recursos suficientes. Además, su diseño es deficiente porque, al operarse a través de cajas de compensación familiar de jurisdicción regional, se impide la mutualización adecuada del riesgo de desempleo a nivel nacional; y porque solo acceden a sus beneficios trabajadores con doce meses de vinculación

laboral en el caso de los asalariados o veinticuatro para los independientes o cuenta propia, vinculaciones que pocos trabajadores tienen en Colombia. Respecto a las cesantías, la alta rotación en el empleo implica que se acumulan pocos recursos en las cuentas individuales de cada trabajador, amén de que se permite su uso para múltiples fines; de hecho, alrededor de dos terceras partes se destinan a la vivienda o la educación, entre otros. El resultado es que, para la mayoría de los trabajadores, la protección contra la separación de las empresas es inexistente o insuficiente.

La Misión considera que la universalidad de la protección social abre las puertas para conciliar de mejor manera dos objetivos: por un lado, que los trabajadores estén mejor protegidos que hoy en día cuando se separan de una empresa; por otro, que las empresas puedan ajustar su planta laboral en respuesta a eventos fuera de su control o a nuevas tecnologías. La Misión propone lograr esta conciliación combinando tres programas, todos financiados por las empresas:

- Un seguro de desempleo de mayor cobertura y generosidad que el actual Mecanismo de Protección al Cesante, que además de otorgar ingresos por un tiempo determinado, cubra durante su duración las contribuciones del trabajador desempleado para los seguros de invalidez y muerte, y para su pensión complementaria de retiro
- Destinar las cesantías exclusivamente a su propósito original, para que el trabajador acumule y disponga, si así lo desea, de más recursos en su cuenta individual cuando se separa de la empresa por cualquier motivo.
- Compensaciones automáticas de entre uno o dos meses de salario en caso de separaciones originadas por la empresa por causas justas, con la importante salvedad de que los *shocks* de demanda y los cambios tecnológicos sean incluidos dentro de esas causas; y en el entendido que las compensaciones e indemnizaciones por despidos sin justa causa se mantendrían en los términos vigentes.

Esta conciliación de objetivos reduciría la litigiosidad en las relaciones entre empresas y trabajadores, porque la mayoría de los pagos por separación, en particular para el seguro de desempleo y las cesantías, se realizarían con anticipación y de forma periódica durante el tiempo en que los trabajadores están en las empresas (cosa que ya sucede con las cesantías); y porque pocas empresas estarían dispuestas a litigar compensaciones de uno o dos meses de salario cuando despiden a sus trabajadores por causas justas. También daría más certeza y mejor protección a los trabajadores, protegiéndolos del desamparo cuando las empresas quiebran, o simulan quebrar; o

no tienen los recursos para sufragar las indemnizaciones correspondientes porque el mismo hecho de tener que reducir su planta laboral refleja una situación financiera comprometida. Y también reduciría la incertidumbre y los costos de ajuste de las empresas, permitiéndoles ampliar sus contrataciones, y ello sin necesidad de simular formas contractuales, subcontratar o recurrir a la tercerización, o manipular los tiempos de los contratos.

La Misión considera que se requiere complementar la protección a los trabajadores desempleados, mejorando las condiciones para encontrar un buen empleo con políticas de apoyo a la búsqueda y colocación más eficaces que las actuales. Un hallazgo de la Misión es que solo 11 % de los trabajadores que buscan empleo acuden a los servicios públicos de colocación ofrecidos por el Ministerio de Trabajo, el Servicio Nacional de Aprendizaje (en adelante, Sena) o las cajas de compensación familiar. La mayoría lo hace directamente o con ayuda de familiares o amigos.

La Misión propone que los recursos para las políticas de búsqueda y colocación no estén fragmentados entre prestadores, asegurando, además, que no se reduzcan durante la parte baja del ciclo económico. En paralelo, sugiere fortalecer los vínculos entre las políticas de búsqueda y colocación, por un lado, y el seguro de desempleo propuesto, por el otro. Lo anterior se complementaría con mejoras en las políticas de intermediación y capacitación, como esquemas de financiamiento por resultados, donde el país ya ha hecho innovaciones importantes. Mejores políticas de búsqueda y colocación, combinadas con un seguro de desempleo más generoso y con mayor cobertura, y con los fondos de las cesantías y las compensaciones automáticas, le darían al trabajador desempleado mayores recursos para buscar con más tiempo y holgura un empleo acorde con sus intereses y habilidades. A su vez, mejores emparejamientos entre empresas y trabajadores llevarían a salarios más altos y mayor productividad; precisamente lo que se requiere para una prosperidad compartida.

Colombia es una economía pequeña insertada en el contexto internacional. Para que sus empresas compitan, crezcan y creen empleos mejor remunerados, es indispensable que puedan responder a un mundo siempre cambiante, a veces para bien y en ocasiones para mal (como la COVID-19 ejemplifica). Las tecnologías también están cambiando constantemente, y algunas requieren nuevas formas de asociación y remuneración entre empresas y trabajadores. El avance tecnológico facilita nuevas formas de inserción laboral, trabajando desde el hogar, o para dos empresas al mismo tiempo, o parte del tiempo como independiente y otra parte como dependiente;

las combinaciones de tiempos, fuentes de ingreso y formas de inserción son múltiples. Para que todos se beneficien plenamente de ese avance, se necesita una legislación laboral y de seguridad social diferente a la que hoy tiene el país; una legislación que asegure que toda la fuerza de trabajo, incluyendo los desempleados, estén permanentemente protegidos ante los riesgos de enfermedad, invalidez y muerte, y ahorren siempre para su retiro; y que provea las protecciones adicionales correspondientes cuando se ocupan en empresas sin que se obstruya el desarrollo de estas.

En un contexto donde las condiciones mundiales cambian constantemente y las tecnologías evolucionan continuamente, la universalidad de la protección social tiene entonces un doble valor: como expresión inequívoca del compromiso social con todos, pero en especial de la solidaridad con los menos favorecidos; y como elemento que contribuye al desarrollo de las empresas y a la capacidad del país para aprovechar los cambios tecnológicos y competir en el mundo. Colombia no puede impedir ni aislarse de los cambios en la tecnología o en el entorno mundial; pero sí puede decidir cómo responder a ellos. La clave está en asegurar que las respuestas pongan atención al mismo tiempo a las dos dimensiones del mercado laboral, la social y la económica.

Finalmente, las propuestas anteriores mejorarían sustancialmente la protección a los trabajadores contra *shocks* de ingresos cuando se ocupan en empresas, pero no cuando lo hacen por cuenta propia. Al respecto, es útil hacer tres observaciones. Primero, que, como resultado de las propuestas contenidas en este reporte, el empleo en las empresas aumentaría de forma importante, con una concomitante reducción del trabajo por cuenta propia. Aun así, segundo, persistirá un nivel relevante de autoempleo y si bien las protecciones contra los riesgos de enfermedad, invalidez, muerte, pobreza en la vejez y longevidad serían las mismas para todos, es necesario desarrollar mecanismos adicionales para proteger a los trabajadores por cuenta propia de *shocks* negativos de ingresos fuera de su control. Dicho eso, tercero, la Misión consideró que esta tarea debe abordarse más adelante, tras haber implementado las propuestas anteriores que mejorarían significativamente el funcionamiento del mercado laboral.

## **6. Cajas de compensación familiar**

La Misión estima que la mayoría de las actividades que realizan las cajas de compensación familiar son de gran valor social y deben continuar; y que el principio de solidaridad que las motiva desde 1957 se debe preservar. Pero, igual que con otros componentes de la protección social, conviene distinguir entre aquellas actividades que están inherentemente asociadas a la relación de

dependencia entre empresas y trabajadores, y que por tanto deben ser financiadas por una contribución asociada a esa relación, y aquellas que no lo están y deben ser financiadas de otra fuente.

La contribución a las cajas es de 4 % de la nómina salarial. Sin embargo, la proporción de recursos que beneficia a los trabajadores aportantes se ha reducido gradualmente. Entre 1982 y 2019, la cuota monetaria (o subsidio familiar) se redujo del 55 % al 30 % de los recursos totales. Y solo el 11 % se destina al Mecanismo de Protección al Cesante, equivalente a 0,4 % de la nómina salarial, cifra que contrasta con alrededor de 3 % para los seguros de desempleo en otros países, y que explica en parte la baja eficacia del Mecanismo; simplemente, dispone de muy pocos recursos.

Una parte de los recursos de las cajas financia programas de atención a la primera infancia, vivienda y servicios públicos de empleo, entre otros; todos muy necesarios. En ocasiones estos programas benefician a los trabajadores aportantes y sus familias. Pero en ocasiones no, en cuyo caso se genera un subsidio de las empresas y trabajadores en relación de dependencia hacia el resto de la sociedad. En este contexto, vale la pena resaltar otro hallazgo de la Misión: contrariamente a lo que en ocasiones se piensa, no todos los trabajadores informales tienen menores ingresos que los formales. Sin duda, el salario promedio de los que están en la formalidad supera al de los que están en la informalidad, pero hay trabajadores informales cuyos ingresos exceden a los de los formales; de hecho, 1,7 millones de trabajadores informales tienen ingresos superiores a un salario mínimo, lo que contrasta con 1,75 millones de trabajadores formales con ingresos de un salario mínimo.

Lo anterior implica que algunos trabajadores de altos ingresos, que deberían de ser parte del esfuerzo solidario impulsado por las cajas, escapan de él; algo que no debe ocurrir cuando se trata de programas que benefician a la población general. Y si bien la legislación contempla que los trabajadores independientes y por cuenta propia pueden participar voluntariamente en las cajas con una contribución de 2 % de sus ingresos, muy pocos lo hacen. Menos del 4 % de los trabajadores que contribuyen a las cajas lo hacen voluntariamente. Lo anterior constituye una primera razón que hace que la solidaridad buscada por las cajas se logre de manera imperfecta: algunos de mayores ingresos no aportan, pero se benefician de los aportes de otros con menores ingresos.

Dos razones más hacen inconveniente financiar programas que benefician a la población general con las aportaciones de trabajadores y empresas a las cajas. La primera es que hay personas de altos ingresos que perciben ingresos de la tierra, o de activos financieros o inmobiliarios, y no contribuyen al esfuerzo solidario porque no son accionistas de empresas con trabajadores dependientes. La segunda deriva de los datos presentados en la tabla 2 que muestra que la inmensa mayoría de las empresas son muy pequeñas, con dos o tres trabajadores, y no siempre es el caso que sus dueños perciban ingresos sustancialmente superiores a los de sus trabajadores; ello en contraste con lo que ocurre en las empresas de mayor tamaño, donde con toda probabilidad los ingresos de los dueños superan a los de los trabajadores, pero son una fracción muy reducida del total.

Para fortalecer el papel solidario de las cajas, y preservar sus valiosas funciones, la Misión considera que aquellas actividades ajenas a la relación entre empresas y trabajadores se deben financiar de la tributación general o, en algunos casos, con tarifas por prestación de servicios. Con ello se lograría que todos aquellos con altos ingresos, independientemente de su fuente, contribuyan al esfuerzo solidario, de la misma forma que ocurriría si se establece una pensión ciudadana universal, y se unifica el financiamiento de los servicios de salud.

En paralelo, la Misión sugiere que una proporción sustancialmente mayor de los recursos que hoy se canalizan a las cajas a través de contribuciones de empresas y trabajadores, se destinen a un seguro de desempleo que remplace al Mecanismo de Protección al Cesante, con las características antes señaladas y como parte del conjunto de programas propuestos para fortalecer la protección a los trabajadores desempleados. Dichos recursos se deberían canalizar a un fondo común que preserve la solidaridad y mutualice los riesgos de todos los participantes, y que ayude a los trabajadores cuando lo necesiten sin importar su lugar de residencia.

## **7. Salario mínimo**

La legislación colombiana le da un rol protagónico al salario mínimo, por dos motivos. Primero, fija un piso a los ingresos de los trabajadores cuando se ocupan bajo una relación de dependencia con una empresa. Segundo, sirve como umbral para el acceso a prestaciones críticas de protección social. Se anotó ya que las pensiones de retiro no pueden ser inferiores a él (si bien beneficios con idénticas características excepto monto y nombre pueden serlo). Además, es un determinante de cuándo los trabajadores por cuenta propia deben contribuir o no a la seguridad social.

Esta doble función hace que las discusiones sobre el salario mínimo sean complejas, probablemente más que en otros países de la región donde su función se concentra en fijar un piso de ingresos. La complejidad es aún mayor porque, concentrándose solo en esa función, el nivel del salario mínimo se puede evaluar desde dos perspectivas distintas, que frecuentemente llevan a juicios diferentes. Por un lado, comparándolo con el costo de un conjunto determinado de bienes y servicios que aproximen el costo de vida; por otro, contrastándolo con los ingresos de todos los trabajadores, sean por cuenta propia o independientes, o en empresas con diversos niveles de productividad y grados de cumplimiento de la Ley.

La Misión analizó ambas funciones del salario mínimo. Como piso de ingresos, lo evaluó desde la segunda perspectiva recién mencionada, sin emitir ningún juicio sobre la primera. Desde esa perspectiva, hay tres hallazgos: su nivel relativo al salario mediano está entre los más altos de América Latina; la mitad de los trabajadores tienen ingresos mensuales inferiores a un salario mínimo; y en el medio rural, tres de cada cuatro trabajadores están en esa situación.

La función del salario mínimo como piso de ingreso es redistributiva: aumentar los salarios de los trabajadores a costa de las ganancias de las empresas contratantes. Su eficacia depende de tres elementos. Primero, que las empresas contraten formalmente. Segundo, que las empresas obtengan rentas, tal que al aumentar el salario mínimo suban los ingresos de los trabajadores sin que se reduzcan las contrataciones. Y tercero, que los dueños de las empresas tengan ingresos superiores a los de los trabajadores.

El análisis de la Misión indica que la alta informalidad y el tamaño pequeño de la mayoría de las empresas que caracteriza a Colombia reduce la eficacia redistributiva del salario mínimo y genera disyuntivas difíciles de política pública. Si bien ayuda a los trabajadores de bajos ingresos cuando obtienen un empleo formal, su nivel actual dificulta que otros puedan acceder a la formalidad, en particular aquellos que tienen ingresos aún menores. La disyuntiva es doblemente indeseable porque, al final de cuentas, el número de trabajadores que se beneficia del salario mínimo es menor al número que tiene fuertes dificultades en el mercado de trabajo a raíz de él. Conviene recordar aquí que la mayoría de los trabajadores colombianos trabajan por cuenta propia en empresas unipersonales, donde su ingreso es volátil y no está atado al salario mínimo.

En paralelo, debe tenerse en mente que las empresas en Colombia son muy heterogéneas. Sin duda, hay algunas muy grandes, que pueden obtener rentas porque tienen poder de mercado

en el mercado laboral y pueden sufragar un salario mínimo alto sin afectar sus contrataciones; y cuyos dueños con toda probabilidad tienen ingresos superiores al de sus trabajadores, en algunos casos de forma muy sustancial. En esos casos, el propósito redistributivo del salario mínimo se alcanza. Pero hay otras empresas, la inmensa mayoría como lo indican los datos de la tabla 2, que son sumamente pequeñas y que, dado el nivel actual del salario mínimo, no pueden sufragarlo, refugiándose en la informalidad y procurando ser pequeñas para no ser sancionadas por la autoridad. Un alto salario mínimo en contextos de alta informalidad y fuerte heterogeneidad en la estructura empresarial es poco eficaz como instrumento redistributivo y ahonda el problema de acceso a la seguridad social.

Considérese ahora la función del salario mínimo como umbral para acceder a beneficios de protección social. Se señaló anteriormente que, en materia de pensiones de retiro, obliga a establecer requisitos de tiempos mínimos de contribución, lo que a su vez deja sin pensión a la mayoría de los trabajadores, pero en especial a los de bajos ingresos.

También hay inconvenientes serios cuando se usa como umbral para determinar si los trabajadores independientes o por cuenta propia deben contribuir a la seguridad social. Por un lado, es muy difícil para la autoridad fiscalizadora observar directamente sus ingresos cuando no median contratos de prestación de servicios; por otro, los ingresos pueden fluctuar por arriba o abajo del salario mínimo, haciendo que la obligación de contribuir exista intermitentemente. Ante estas dificultades, se usa la clasificación del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales para tener un indicador de ausencia de capacidad de pago. Si bien ello es entendible, es problemático porque los trabajadores tienen incentivos fuertes para simular los determinantes de la clasificación. Dejar de clasificar implica perder acceso al régimen subsidiado de salud y, además, tener que contribuir poco más de un cuarto de sus ingresos, parte para servicios de salud que pueden recibir de forma gratuita si clasifican y parte para una pensión de retiro que difícilmente obtendrán. Ello sin considerar que, si dejan de clasificar, pero sus ingresos se reducen en el futuro, reclasificar puede no ser automático.

A lo anterior se suma un elemento adicional: aun si los trabajadores con ingresos inferiores a un salario mínimo desearan contribuir a la seguridad social, sus contribuciones se fijan sobre ese salario, lo que implica que tendrían que cotizar una mayor proporción de sus ingresos que todos los demás; un muy fuerte desincentivo a la formalidad.

La Misión es consciente de que los debates sobre el salario mínimo en Colombia han sido difíciles e inconclusos. En parte eso se puede deber a que algunos lo evalúan desde la perspectiva del costo de vida y otros desde la perspectiva de la distribución de todos los ingresos laborales y la productividad de las empresas. En parte también se puede deber a que a veces se considera al salario mínimo de forma aislada. Por ello, la Misión estima que las propuestas sobre él deben ser consideradas en el contexto de todos los instrumentos de la política de protección social y de la política tributaria. La perspectiva de la Misión es que es fundamental lograr mayor redistribución hacia los trabajadores dependientes de bajos ingresos, pero también hacia otros trabajadores en situaciones similares o aún más precarias; y que se deben utilizar políticas que eviten las disyuntivas e inconvenientes señalados.

Las propuestas sobre salario mínimo de la Misión se enmarcan en la universalidad de la protección social, incluyendo la renovación de los instrumentos para proteger a los trabajadores cuando están desempleados. De entrada, un sistema de protección social universal evitaría que muchos trabajadores experimenten pérdidas de ingreso o caigan en la pobreza por eventos inesperados o cambios en su condición laboral. También fortalecería los ingresos de los hogares relativamente menos favorecidos porque tendrían acceso a la pensión ciudadana y a todas las prestaciones del sistema de salud; y porque las contribuciones de sus trabajadores a los seguros de invalidez y vida y a la pensión complementaria de retiro estarían subsidiadas. De forma igualmente importante, un sistema más universal ampliaría las posibilidades para que las empresas formales empleen a más trabajadores y paguen mejores salarios.

La universalidad de la protección social elimina la necesidad de utilizar el salario mínimo como umbral para las pensiones de retiro, o para las contribuciones de los trabajadores independientes o por cuenta propia a la seguridad social. La pensión ciudadana sería la pensión mínima, no habría contribuciones para la salud; y las que se hacen para la pensión de retiro complementaria, y para los seguros de vida e incapacidad, serían proporcionales a los ingresos, con independencia de su fuente, nivel o volatilidad.

En ese contexto, el salario mínimo se puede concentrar en su función como piso de ingreso cuando los trabajadores se ocupan en empresas bajo relaciones de dependencia. Sin duda, esa función es parte central de un sistema de protección social más universal. Pero en ese contexto, cambia el balance entre el esfuerzo redistributivo que se hace a través del salario mínimo versus

los otros componentes del sistema, lográndose más eficacia redistributiva y, en paralelo, mayor empleo formal, particularmente de trabajadores con menos años de escolaridad.

La Misión propone que durante algunos años en los que, en su caso, se transite hacia un sistema de protección social más universal, el aumento anual del salario mínimo se indexe a la inflación observada. Ello porque la Misión considera que –aún antes de COVID, pero con mayor razón después de él– la tarea más urgente para beneficiar a los trabajadores, y de hecho al país como un todo, es reducir el desempleo y el empleo por cuenta propia y en microempresas, y facilitar el empleo en empresas formales de mayor tamaño y productividad. Las propuestas hechas anteriormente, sumadas a otras que se mencionan más adelante, tendrían ese efecto. En un futuro, en una Colombia caracterizada por más empleo formal y empresas más grandes, la eficacia redistributiva del salario mínimo sería mayor que en la actualidad y, en ese contexto, se puede reevaluar la forma para determinarlo. Pero Colombia todavía no está ahí.

En paralelo, la Misión considera necesario adecuar la forma de funcionamiento del salario mínimo a las particularidades del trabajo rural y explorar modalidades para evitar que se convierta en un impedimento para que los jóvenes obtengan empleos en empresas al inicio de su ciclo laboral.

Finalmente, si bien la Misión no estudió los diversos arreglos institucionales que inciden en el mercado de trabajo, considera importante observar que no todas las empresas y no todos los trabajadores están representados en la Comisión de Concertación Laboral, foro donde se delibera sobre el nivel del salario mínimo; de hecho, en ambos casos, solo una minoría. Sin embargo, los resultados de sus deliberaciones afectan las obligaciones y derechos de todas las empresas y todos los trabajadores, incluyendo los que se ocupan por cuenta propia, al igual que el acceso a las pensiones de retiro. Hay también implicaciones fiscales de esas deliberaciones.

## **8. Fiscalización y acceso a la justicia laboral**

La Misión encontró que los recursos que el Estado dedica a la fiscalización de las obligaciones de las empresas, y a la impartición de justicia laboral, están muy por debajo de los estándares de organizaciones internacionales a las que pertenece Colombia. Por ejemplo, el número de inspectores laborales es 55 % inferior al que señala la Organización Internacional del Trabajo y el cociente de jueces en materia laboral respecto a la población es 83 % inferior a la media de los

países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico; de hecho, entre 1993 y 2019, el número de procesos aumentó en 177 %, pero el de jueces laborales no cambió.

Si bien los datos disponibles son insuficientes, combinados con información cualitativa que la Misión obtuvo a través de entrevistas con magistrados, jueces, bufetes legales y otros, indican que para la mayoría de los trabajadores el acceso a la justicia laboral es lejano. El consenso de las opiniones apunta a la muy baja probabilidad de que los trabajadores en general puedan ejercer sus derechos laborales, particularmente cuando se ocupan en empresas con menos de diez empleados. Lo anterior en parte por insuficiencia de recursos, pero también en parte por desconocimiento de los trabajadores de sus derechos laborales o por temor a hacerlos valer si eso afecta su reputación con futuros empleadores. Así, la Misión encontró que seis de cada diez personas que decían tener un problema de justicia laboral decidieron no hacer nada para solucionarlo.

Con independencia de los motivos, sirve de poco que la legislación laboral y de seguridad social establezca derechos a favor de los trabajadores si estos no se ejercen con eficacia. Sin embargo, la Misión estima que el problema no se resolvería solo con más recursos, por varios motivos de los cuales destacan tres. Primero, porque la fiscalización es muy difícil cuando la actividad económica está sumamente dispersa, como ocurre en la actualidad. Segundo, porque la legislación ofrece muchas oportunidades de arbitraje donde es difícil separar elusión de evasión. Tercero, porque en ocasiones tanto trabajadores como empresas se benefician al incumplir la ley, sobre todo cuando hay beneficios similares a los que se puede acceder de forma paralela, como es el caso de los servicios de salud. Y cuarto, porque en el caso de las empresas, en muchos casos incumplir con la ley puede resultar beneficioso, aun considerando las sanciones correspondientes. Sea cual sea la combinación exacta, la conjugación de problemas de diseño con deficiencias operativas hace que la legislación se incumpla con frecuencia.

Por otro lado, debe notarse que aún si la legislación se cumpliera totalmente, la informalidad laboral persistiría, ya que no toda refleja su incumplimiento. Los trabajadores por cuenta propia de bajos ingresos seguirían excluidos de la seguridad social contributiva y, de hecho, su número con toda probabilidad aumentaría, ya que muchas empresas quebrarían si sus costos laborales aumentaran significativamente como resultado de una fiscalización estricta.

La Misión considera que, de forma complementaria con las propuestas anteriores, es necesario incrementar las capacidades de inspección del Ministerio de Trabajo y las capacidades resolutorias de los tribunales en materia de juicios laborales. Al mismo tiempo, se requiere más coordinación entre los distintos organismos de la administración pública con facultades de fiscalización de asuntos tributarios, laborales y de seguridad social. Sin duda, las propuestas esbozadas reducirían los incentivos de las empresas a incumplir la ley; o a eludirla con contrataciones de trabajadores independientes que posteriormente se litigan en los tribunales como es el caso, por ejemplo, de los llamados ‘contratos realidad’; o a disputar con sus trabajadores las causas del despido. Pero, probablemente, eso sería insuficiente para que la justicia laboral alcance a todos. Una combinación de mejor legislación, por un lado, y mayores capacidades de las autoridades en materia de fiscalización e impartición de justicia, por el otro, conduciría a un mayor cumplimiento de los derechos laborales y de seguridad social establecidos en la ley. Si bien ello requerirá de mayores recursos públicos, hacer realidad la justicia laboral es parte central de la inclusión social, además de que fortalece el Estado de derecho en beneficio de todos.

## **9. Adquisición de habilidades en el trabajo y capacitación laboral**

La adquisición de nuevas habilidades y la capacitación laboral son elementos centrales de un mercado de trabajo funcional. El aprendizaje no debe concluir cuando las personas terminan su escolaridad formal, independientemente del nivel educativo que alcancen; debe y puede continuar durante el ciclo laboral. Una educación vocacional y técnica de alta calidad es esencial para aumentar la productividad laboral y los ingresos de los trabajadores.

Sin embargo, la adquisición de habilidades y el aprendizaje en el empleo se dificulta cuando los empleos son precarios e inestables. Un hallazgo de la Misión es que 42 % de los trabajadores que se ocupan en empresas, y 30 % de los que se ocupan por cuenta propia, tienen menos de un año de antigüedad en su trabajo. Como se documentó, la inmensa mayoría de las empresas en Colombia son muy pequeñas, independientemente de si cumplen o no con sus obligaciones laborales y de seguridad social. Muchas son frágiles y cierran después de poco tiempo de operación, contribuyendo a la alta rotación en el empleo. Pero aún si permanecen, su reducido tamaño dificulta invertir en capacitación laboral. Si una empresa tiene entre uno y tres trabajadores, y uno de ellos acude a un centro de capacitación, la empresa deja de contar con al menos un tercio de su planta laboral. Si hubiese menos empresas, pero más grandes y estables –lo cual en parte se

lograría con las propuestas anteriores—, se facilitaría la adquisición de nuevas habilidades en el empleo, lo que coadyuvaría a que los salarios aumenten durante el ciclo de vida de los trabajadores.

La capacitación debe complementarse con el apoyo de recursos públicos, además de los invertidos por las empresas. Colombia ha mostrado un fuerte compromiso con la capacitación y la educación técnica y tecnológica, y de hecho canaliza a estos propósitos más recursos públicos, como proporción de su PIB, que la mayoría de los países de América Latina, poco más de 0,32 % al año. Sin embargo, la Misión encontró que los resultados en términos de empleabilidad no son buenos. Para casi seis de cada diez egresados, el salario adicional obtenido con motivo de la formación técnica y tecnológica no compensa su costo. En los últimos años, solo uno de cada tres trabajadores que participó en un curso de capacitación obtuvo un empleo relacionado con la temática del curso.

Hay varias razones detrás de estos resultados. La regulación de la oferta de programas está dividida entre los ministerios de Educación, Trabajo y el Sena, en un contexto de poca coordinación, débil conexión con el sector productivo, y traslape en las funciones de regulación y provisión de servicios. En paralelo, los presupuestos públicos se asignan de forma inercial, con independencia de la calidad o pertinencia de los programas. El público y las empresas tienen dificultades para diferenciar entre programas e identificar con claridad las destrezas que se adquieren con ellos.

La Misión estima que hay espacios importantes para mejorar el uso de los recursos existentes. Se necesita un único sistema que agrupe la oferta de educación vocacional y técnica de las instituciones de educación superior, de educación para el trabajo y el desarrollo humano, y del Sena, con tres características. Primero, una organización jerárquica y regulación común, con énfasis en la transparencia, la calidad y la pertinencia de la oferta. Segundo, separación clara de las funciones de regulación de las de provisión de servicios, particularmente entre los ministerios de Trabajo y Educación y el Sena. Por último, utilización de toda la información disponible, incluyendo la de sistemas administrativos como la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes y el Servicio Público de Empleo, para vincular estrechamente la oferta de capacitación con las necesidades de las empresas, y para evaluar la calidad y pertinencia de los programas.

Un sistema de esta naturaleza implicaría que la entrega y renovación de permisos de operación, y de las acreditaciones y certificaciones de calidad, se basen en información sobre las

necesidades del sector productivo y los resultados en términos de empleabilidad e ingresos de los graduados. Para lograr lo anterior, el presupuesto de las instituciones públicas se debe asociar a la calidad y pertinencia certificada de sus programas, limitando las contrataciones, sea con proveedores públicos o privados, a aquellos que muestren altos resultados en términos de calidad y pertinencia.

## **10. Participación laboral femenina**

Las mujeres en Colombia tienen más años de escolaridad que los hombres, pero enfrentan mayores barreras de acceso y permanencia en el mercado laboral; solo el 53 % participa en él, en comparación con el 74 % de los hombres. Y aún si solo se considera a la población que participa, un dato adicional da cuenta de su situación desfavorable: su tasa de desempleo supera el 13 %, versus 8 % para los hombres. La contraparte de estos fenómenos es que las mujeres dedican en promedio solo 5,6 horas al día al trabajo remunerado en comparación con 7 horas en el caso de los hombres; situación que ocurre no porque quieran trabajar menos, sino porque enfrentan una sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidado.

Muchos factores están detrás de estos resultados, algunos con raíces culturales profundas alrededor de definiciones de roles de género en las labores domésticas y de cuidado. Dicho eso, disposiciones de la regulación laboral contribuyen a la problemática, cuando en ocasiones refuerzan esos roles. Así, por ejemplo, hasta hace relativamente poco tiempo, solo las mujeres tenían derecho a una licencia de maternidad; implícitamente asignando a ellas las tareas de los primeros cuidados. En paralelo, omisiones en la fiscalización de la misma legislación también juegan un papel importante. Si bien en esta expresamente se prohíbe la discriminación contra las mujeres en estado de embarazo, hay evidencia de que algunas empresas incurren en estas prácticas, así como en otras igualmente perniciosas como indagar en las entrevistas sobre las responsabilidades de cuidado de la familia. Finalmente, en el contexto de las normas culturales existentes, la escasez relativa de servicios de cuidado tanto de niños menores como de adultos mayores de facto discrimina contra las mujeres, pues son ellas quienes asumen los costos de estar fuera del mercado laboral.

La interacción entre prácticas en el mercado laboral y normas culturales se refleja en diferencias en salarios entre hombres y mujeres con iguales años de escolaridad; diferencias que, más aún, se profundizan con el número de hijos. La misma interacción resulta también en menores

posibilidades para que las mujeres adquirieran una pensión de retiro ya que es menos probable que cumplan con los tiempos requeridos de cotización.

Un mercado laboral más funcional en el contexto de una protección social universal contribuiría a subsanar estas diferencias. En el margen, las mujeres se beneficiarían más de la universalización del aseguramiento contra riesgos de invalidez y muerte; lo mismo de la eliminación de tiempos de cotización mínimos para una pensión complementaria de retiro; y lo mismo de una fiscalización más estricta de las regulaciones laborales. De forma más profunda, un mercado laboral menos disfuncional se reflejaría en salarios más altos, aumentando el costo de oportunidad del trabajo no remunerado, factor que contribuiría a acelerar el cambio en las normas culturales sobre roles de género.

La Misión no estudió la problemática de los servicios de cuidado, pero es claro que, con independencia de la velocidad de evolución de las normas culturales, es indispensable ampliar la oferta para facilitar el acceso y mejorar las condiciones de inserción de las mujeres en el mercado laboral. La situación actual no solo es injusta; también es ineficiente: el país no solo subutiliza el potencial de la mitad de su población en edad de trabajar, sino que lo hace con la mitad que tiene más años de escolaridad.

## **11. Lecciones de la experiencia**

¿Cómo llegó Colombia a tener un mercado laboral tan disfuncional? La Misión analizó la evolución de la legislación laboral y de seguridad social desde sus inicios, pero con especial énfasis en lo ocurrido en las últimas tres décadas. Como en el resto de los países de la región, esta legislación nació y evolucionó alrededor de una visión del mundo, si se permite la expresión, en donde una parte sustancial de la protección social se asoció con las empresas, aún si se trataba de cubrir riesgos ajenos a ellas, como son los de enfermedad, invalidez, longevidad y muerte. Gradualmente, ello se combinó con regulaciones que corresponden al ámbito de las relaciones entre empresas y trabajadores, como el salario mínimo y las regulaciones sobre estabilidad en el empleo. Sin embargo, esas regulaciones incluyeron como causas injustas de despido fenómenos fuera del control de la empresa, como los *shocks* de demanda o los avances tecnológicos; algo muy entendible en un contexto donde el acceso a elementos críticos de la protección social depende de que el trabajador esté en la empresa, pero innecesario cuando el acceso es independiente de ello,

como ocurre cuando esta es universal. Y, a lo largo de los años, se acumularon aumentos al salario mínimo mayores a los aumentos promedio de los ingresos de todos los trabajadores.

En Colombia esa construcción jurídica nunca ha logrado cubrir a todos los trabajadores; de hecho, ni a la mitad, como lo atestigua una tasa de informalidad laboral cercana al 60 %. Y los que mayoritariamente han quedado excluidos son los de más bajos ingresos, que son los que más necesitan ser incluidos. Los motivos son muchos, no todos asociados a los temas abordados por la Misión. Sin duda, otras políticas públicas han contribuido a ese resultado. Sin embargo, debe quedar claro que esa construcción jurídica genera segmentación porque los derechos y las obligaciones de los trabajadores dependen de su estatus laboral e, indirectamente, de sus ingresos. La alta informalidad laboral y empresarial que experimenta el país es, en parte, el reflejo de las limitaciones de esa construcción, en parte de deficiencias operativas de las instituciones detrás de esa construcción, y en parte de las respuestas de política pública que se han dado frente a dichas limitaciones y deficiencias.

En efecto, desde hace varias décadas el Estado colombiano ha mostrado una preocupación permanente por el bienestar de todos los trabajadores, creando programas e iniciativas para ampliar la cobertura de la protección social a aquellos excluidos por la construcción jurídica antes esbozada, preocupación que se acelera a partir de 1991. La tabla 3 identifica las principales reformas ocurridas desde entonces y hasta el 2019, distinguiendo entre leyes y actos legislativos, decretos del Ejecutivo y sentencias de la Corte Constitucional en siete dimensiones de la legislación laboral o de seguridad social.

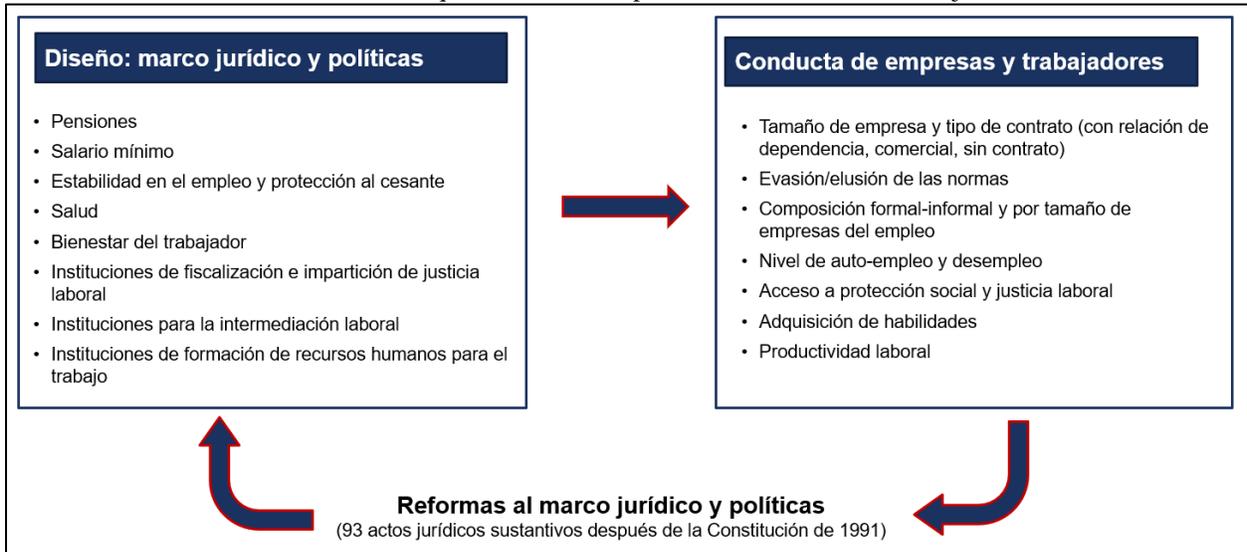
**Tabla 3.** Principales reformas al marco jurídico (1991-2019)

	Leyes y actos legislativos	Decretos del Ejecutivo	Sentencias Corte Constitucional	Total
Remuneración y salario mínimo	6	1	1	8
Pensiones y protección a la vejez	11	5	0	16
Salud y riesgos laborales	15	7	1	23
Parafiscalidad	7	2	3	12
Bienestar del trabajador	8	0	0	8
Regulación del despido y protección al cesante	8	3	2	13
Capacitación del empleo	8	4	1	13
<b>Total</b>	<b>63</b>	<b>22</b>	<b>8</b>	<b>93</b>

**Fuente:** elaboración propia

La tabla 4 esquematiza el proceso vivido, dividiéndolo en tres pasos. Primero, el Estado diseña el marco jurídico y las políticas públicas en las dimensiones listadas en el panel izquierdo, y opera los programas correspondientes. Segundo, las empresas y los trabajadores responden a la actuación del Estado en las dimensiones listadas en el panel derecho. Por supuesto, estas respuestas están también influenciadas por otras políticas públicas en el ámbito fiscal, financiero y por el entorno macroeconómico. Dicho eso, es claro que el marco jurídico y las políticas laborales y de protección social, incluyendo su instrumentación, impactan de forma sustancial las acciones de trabajadores y empresas. El tercer paso consiste en ajustes a ese marco jurídico, por diversos entes del Estado, que consideran que los resultados son insatisfactorios y que procuran mejorarlos a través de su actuación.

**Tabla 4.** Esquemización del proceso de reformas al marco jurídico



**Fuente:** elaboración propia

Esta descripción es, por supuesto, una racionalización de lo devenido. No hubo un proceso expresamente diseñado *a priori*, aunque *a posteriori* lo que se vivió puede ser calificado como un proceso de reformas. Dicho eso, la tabla 4 refleja que ese proceso ha sido intenso. En las últimas tres décadas se han observado 93 reformas de importancia; en promedio una cada cuatro meses.

¿Por qué ese proceso no ha tenido éxito? Los motivos son muchos y algunos escapan al ámbito de la legislación laboral y de seguridad social. Pero dentro de aquellos que pertenecen a ese ámbito, se pueden señalar dos. Primero, nunca se modificó la esencia de la construcción jurídica original, donde el acceso a elementos clave de la protección social dependía de que los trabajadores se ocuparan en las empresas; de hecho, en múltiples ocasiones las inflexibilidades derivadas de esta construcción se agravaron, haciendo más angosta la puerta de entrada a la formalidad y a los beneficios asociados. Segundo, en consecuencia, se tuvo que expandir la cobertura de la protección social a través de programas paralelos, con beneficios y fuente de financiamiento diferentes. Se esperaba que este conjunto de programas paralelos fuese transitorio, en la expectativa de que el crecimiento económico resultaría en mayor formalidad, situación que no se observó, en parte porque la arquitectura resultante de la regulación laboral y de seguridad social la obstruyó.

El análisis de la Misión indica que a lo largo de las últimas tres décadas, a pesar de sus buenas intenciones, las reformas no han tenido la coherencia necesaria, y si bien en algunos casos

han posibilitado avanzar en ciertas dimensiones, han significado retrocesos en otras; situación que no difiere en mucho de lo ocurrido en otros países de la región, también caracterizados por mercados laborales segmentados, sistemas de protección social fragmentados, débil cumplimiento de la ley, y abundancia de autoempleo y microempresas de baja productividad. En ocasiones, las reformas han sido acciones puntuales para responder a situaciones específicas, sin considerar la raíz de la problemática. Los esfuerzos para ampliar la cobertura de la protección social a través de programas paralelos no han reparado en que aumentar los beneficios de la informalidad no es la respuesta adecuada a la estrechez de la puerta de entrada a la formalidad. Mirando hacia atrás, las reformas no han tenido en mente, al mismo tiempo, las dos dimensiones claves que se requieren para un mercado laboral funcional, la de bienestar social y la de productividad y crecimiento económico; y en el fondo no han generado un buen resultado en ninguna de las dos.

La Misión considera que, mirando hacia el futuro, este análisis retrospectivo ofrece lecciones de gran valor. Una primera es que se requiere una visión de conjunto de la interacción de todos los elementos de la legislación laboral y de protección social, que considere las dos dimensiones al mismo tiempo. Una segunda es que cambios aislados que ignoran esas interacciones pueden reducir la funcionalidad del mercado laboral, sobre todo cuando en vez de abordar las deficiencias de la construcción jurídica original, las profundizan; o cuando se abocan a crear o acrecentar programas paralelos o complementarios. Al final de cuentas, se ahonda la fragmentación; y se agravan algunas causas de la baja productividad del país, al incrementarse los motivos del trabajo informal por cuenta propia o en empresas pequeñas de baja productividad.

Y una tercera lección, tal vez la más importante, es que, al contemplar opciones para mejorar el desempeño del mercado laboral en el futuro, una visión integral es esencial. Ello por dos motivos: porque solo así se puede asegurar el éxito, definido como un mercado laboral funcional en las dos dimensiones señaladas; y porque alcanzar esa visión será un proceso complejo y gradual que, si bien es muy deseable que fuese rápido, puede llevar varios años. Con toda seguridad, durante ese tiempo ocurrirán eventos que hoy son impredecibles, y que requerirán de la atención de sociedad y gobierno. Una visión integral de la regulación laboral y de protección social que requiere Colombia en el siglo XXI es una brújula indispensable para poder llegar a buen puerto, considerando que a veces se tendrá que navegar en aguas turbulentas. La fecha es arbitraria, pero la pregunta es de inmensa relevancia: ¿en el 2030, a dónde se quiere llegar?

Una visión integral, que armonice las dos dimensiones del mercado laboral, no implica borrar todo y empezar de nuevo; lejos de eso. Pero sí implica reconocer que la situación actual es altamente insatisfactoria, y que nuevos programas o cambios marginales a los existentes que dejen intacto el andamiaje actual difícilmente son la respuesta. Una visión integral ayuda a que, partiendo del *estatus quo*, se puedan hacer cambios graduales, a la velocidad que permitan consideraciones macroeconómicas, otras prioridades sociales y muchos factores más. Pero con independencia de la velocidad, lo crítico es que los cambios sean consistentes entre sí y apunten en la dirección deseada. Una visión integral ayudaría a evitar repetir lo vivido en las últimas tres décadas, en donde a pesar de grandes esfuerzos de reforma por parte de varios gobiernos, los resultados no han sido los esperados.

## **12. COVID**

La crisis sanitaria asociada al COVID ha representado un golpe duro para las familias colombianas. Afortunadamente, el Gobierno respondió con generosidad y prontitud. Inevitablemente, dado lo repentino del *shock*, y ante las limitaciones de los programas existentes, las respuestas implicaron crear nuevos programas.

La Misión no abordó la problemática causada por la pandemia. De hecho, procuró que los datos de los documentos de antecedentes no rebasaran el 2019 para evitar juicios sesgados por esta situación inusual. Sin embargo, la pandemia motiva tres observaciones relacionadas con el trabajo de la Misión. Una primera es que una protección social más universal, incluyendo un seguro de desempleo de mayor cobertura, hubiese permitido mitigar el impacto de la pandemia de mejor manera. La observación es relevante considerando que en el futuro puede haber situaciones similares a la causada por la COVID-19. Sin ser los únicos, la Misión considera que un mercado laboral funcional, y una protección social más universal, son elementos indispensables para que futuros *shocks* sean social y económicamente menos costosos. En un mercado laboral más funcional habría mejores herramientas para que empresas y trabajadores logren reconectarse con mayor eficiencia y facilidad, ayudando a salir más rápido de crisis futuras. Y la infraestructura institucional asociada a una protección social universal facilitaría sustancialmente el poder hacer llegar con rapidez apoyos transitorios a los que lo necesiten, según sea la naturaleza de la crisis que se tenga que enfrentar.

Una segunda observación es que, a la luz de lo ocurrido en las últimas tres décadas, las acciones y programas en respuesta a la pandemia no deben ser permanentes, aún si eso fuese fiscalmente posible. Cuando esta sea plenamente superada, la atención se debe centrar en reformar lo que no funciona. Antes de la pandemia, la necesidad de hacerlo era clara; la pandemia solo le agrega urgencia a esa necesidad.

La tercera observación es de orden más general. Colombia, como muchos países de la región, ha desplegado programas de transferencias de ingresos para diferentes grupos de población. Estos programas sin duda son parte de un sistema de protección social eficaz, pero no deben ni pueden ser sustitutos de un mercado laboral funcional. Algunos están vinculados a inversiones en capital humano, como es el caso de Familias y Jóvenes en Acción. Sin embargo, su eficacia se ve mermada por la disfuncionalidad del mercado laboral. Lo anterior por dos razones: primero, porque a pesar de su mayor escolaridad, los trabajadores de estas familias enfrentan grandes obstáculos para encontrar empleos productivos; y segundo, porque ante la ausencia de aseguramiento contra riesgos como el desempleo o la invalidez, entre otros, familias no necesariamente pobres, pero sí vulnerables, caen en la pobreza cuando enfrentan un *shock* negativo; situación que la pandemia desafortunadamente ejemplifica.

En paralelo a transferencias de ingreso, lo que los trabajadores de las familias de bajos ingresos más necesitan es un trabajo que remunere mejor sus esfuerzos, y una protección más eficaz contra riesgos, algo que solo un mercado laboral funcional puede lograr. La respuesta a los bajos ingresos de muchas familias en Colombia no debe consistir solo de transferencias; y la respuesta a *shocks* negativos no tendría que ser aumentar las transferencias, como tuvo que ser en respuesta a COVID. La Misión estima que en el futuro debe haber un mejor balance entre transferencias, idealmente transitorias, y mejores oportunidades para que los trabajadores de bajos ingresos accedan a empleos productivos, en el contexto de una protección social que los incluya en las mismas condiciones que a los demás.

### **13. Mirando hacia adelante**

En 1984, el Gobierno de Colombia impulsó una Misión de Empleo similar a la actual. En aquella ocasión, el reporte correspondiente identificaba a la informalidad laboral, particularmente urbana, como síntoma de los problemas del mercado laboral; y esperaba que el crecimiento económico lograría disminuirla. Más de tres décadas después, a pesar de que el ingreso per cápita promedio

es casi el doble que en ese entonces y los años de escolaridad de la población casi 90 % mayores, los niveles de informalidad laboral no difieren mucho de los apuntados en ese reporte.

Esta Misión considera que, bajo el marco institucional actual, el crecimiento económico por sí solo no podrá reducir la informalidad. Más bien al contrario, considera que mientras ese marco siga vigente, el crecimiento será más lento del que se podría lograr dado el talento y el esfuerzo de los colombianos. La conclusión central de esta Misión, basada en la experiencia acumulada desde la anterior, en las investigaciones realizadas a lo largo de las últimas décadas por los estudiosos del mercado laboral colombiano, y en sus propios análisis, es que el país requiere un cambio profundo en materia de protección social y regulación laboral.

En síntesis, las propuestas de la Misión representan un rediseño de la tabla 1, con una asignación más funcional entre aquellos elementos de la protección social que sí deben estar asociados a la relación entre empresa y trabajador, y aquellos que no; y un diseño más eficaz de aquellos que sí lo están, incluyendo el de las instituciones asociadas. Un rediseño que fortalece la solidaridad social; que ofrece igual protección social a todos; y que facilita a las empresas crear empleos más productivos y mejor remunerados. Un rediseño que sin duda no resuelve todos los problemas; que es, más bien, el punto de partida para poder resolverlos.

Hay al menos tres grandes retos. El primero es de orden conceptual. Transitar hacia una visión donde los derechos a la protección social sean iguales para todos los trabajadores, con independencia de si a veces se ocupan en una empresa y a veces no, y si a veces sus ingresos superan un umbral o no. Transitar hacia una visión donde se responsabiliza a la empresa de los riesgos que son inherentes a su actuación, pero no de los que no lo son. Transitar hacia una visión donde las indispensables políticas para reducir las fuertes desigualdades de ingreso que caracterizan a Colombia se distribuyen de forma más eficaz entre aquellas que operan vía el mercado laboral y aquellas que operan directamente vía la tributación general. Transitar hacia una visión que reconozca que la legislación laboral y de protección social debe adaptarse al hecho que Colombia es una economía pequeña en el contexto mundial, sujeta a *shocks* inesperados y cambios tecnológicos. Transitar a una visión de la legislación que acomode la diversidad y complejidad de los ciclos de vida de los trabajadores, incluyendo sus cambios de ocupación y sus entradas y salidas de la fuerza laboral. Tránsitos todos que de ninguna manera implican abandonar los objetivos de

solidaridad y universalidad contenidos en la Constitución si no que, muy al contrario, son necesarios para poder alcanzarlos en el contexto actual del país.

El segundo reto es fiscal. En este contexto, la Misión no hizo propuestas concretas sobre los parámetros de los programas de protección social. Hay muchas combinaciones numéricas para los diversos programas que, en su caso, deben desprenderse de una discusión amplia, en la que participen todos los involucrados. Las propuestas representan un cambio en la composición de la tributación y, con toda probabilidad, un aumento en la carga neta. Los impuestos a la relación de dependencia entre empresas y trabajadores se reducirían, y otros impuestos tendrían que aumentar, en los casos pertinentes con la progresividad requerida. Las propuestas representarían también un cambio en la forma de subsidiar a los trabajadores de menores ingresos. No habría subsidios al trabajo informal; al contrario, todos los subsidios se canalizarían a través de la formalidad. Tanto por el lado del gasto como por el de los impuestos, las propuestas significarían un ataque frontal a la informalidad y, por ende, contribuirían a ampliar la base tributaria, y a reducir la evasión y la elusión. También contribuirían a aumentar la productividad del país y, por esa vía, su tasa de crecimiento, lo que redundaría en mayor recaudación.

El tercer reto es de comunicación. Las propuestas marcan una dirección de cambio, pero no deben interpretarse como una receta rígida. Una visión de la regulación laboral y la protección social que procura conciliar y avanzar en las dos dimensiones en las que es indispensable hacerlo, la social y la económica, pero que sin duda puede ser mejorada y enriquecida. Mucho dependerá de los valores numéricos que en su caso se contemplen para los diversos componentes de la protección social, y de los cambios impositivos para financiarlos. Dicho eso, es vital comunicar a todos los involucrados que la Constitución, las leyes, decretos del Ejecutivo y sentencias de las Cortes, no son fines en sí mismos, sino instrumentos de la sociedad para alcanzar el bienestar colectivo; y que para que siempre contribuyan a ese objetivo, es necesario actualizarlas a las necesidades contemporáneas del país, preservando el espíritu que las motivó. Igualmente, es vital comunicar que los cambios tributarios propuestos no representan más de lo mismo, sino que son indispensables para construir una opción diferente, simultáneamente más justa y eficiente, que ofrece un camino más amplio hacia la prosperidad; comunicar, en otros términos, que no hay Estado de bienestar viable sin un soporte tributario sólido. En el fondo, el reto es comunicar que las propuestas responden a un problema profundo y complejo, que no admite soluciones puntuales

o fáciles; y que un cambio de gran calado es indispensable para darle a los trabajadores colombianos lo que más quieren y merecen: un buen trabajo.

La posibilidad de ese cambio reside en reconocer que bajo el *estatus quo* casi todos pierden y que es posible diseñar una mejor alternativa. Pero ese cambio, además de una visión integral y los análisis cuantitativos correspondientes, necesita un amplio diálogo en el que participen todos. Idealmente, el trabajo de la Misión contribuirá a la labor del gobierno y a un diálogo fructífero sobre reformas que inevitablemente inciden en aspectos clave del tejido social como son la tributación, la protección social, y la regulación de las relaciones entre empresas y trabajadores.

Sí, los retos son inmensos, pero los beneficios potenciales para Colombia son mucho mayores.

## **Anexo. Apuntes adicionales de la literatura sobre mercado laboral en Colombia**

Los documentos de antecedentes que sustentan el diagnóstico y las propuestas de la Misión contienen referencias a una amplia bibliografía sobre diversos aspectos del mercado laboral en Colombia, producto del trabajo de múltiples analistas y estudiosos a lo largo de muchos años. Este anexo complementa esos documentos con algunas referencias adicionales.

### **1. Diagnósticos sobre el empleo**

Las altas tasas de desempleo e informalidad en Colombia han sido señaladas por muchos autores, entre ellos Guataquí, García y Rodríguez (2010), Fernández y Villar (2016), Fernández y Mejía (2021), y Mora y Muro (2017). Estos trabajos dejan claro que la informalidad es un problema más importante que el desempleo. También muestran que la informalidad y el desempleo no son problemas que afectan a todos los trabajadores por igual, y que las mujeres, los jóvenes y los trabajadores del sector rural se ven particularmente afectados. Puede verse Arango y Ríos (2015) y Arango y Lora (2017) para el caso de las mujeres; Ham, Maldonado y Guzmán-Gutiérrez (2021) para el caso de los jóvenes; y Penagos, Ospina, Quesada y Castellanos (2021) y Otero-Cortés (2019) para el sector rural.

### **2. Salario mínimo y empleo**

Cuando hay fricciones en el mercado laboral resultado de costos de búsqueda, el salario puede diferir del valor del producto marginal del trabajador (Amodio y De Roux, 2021). Las rentas resultantes pueden ser apropiadas por empresas o trabajadores, en función del poder de negociación de cada parte. En ese contexto, el salario mínimo puede aumentar el poder de negociación de los trabajadores, con un impacto sobre el empleo menor al que se daría cuando no hay fricciones y el mercado es competitivo; Flabbi (2021), Card y Krueger (2015), Dube (2019) y Manning (2021). Así, hay un valor del salario mínimo mayor a cero que maximiza el bienestar de los trabajadores. Ese valor depende de varios parámetros que caracterizan el mercado laboral, entre otros, los costos de búsqueda, la tasa de informalidad y la efectividad en la fiscalización de las regulaciones. No hay estudios empíricos sobre el valor óptimo del salario mínimo para Colombia, pero la evidencia indica que su nivel actual, alrededor de la media de la distribución salarial, es muy superior al valor observado en otros países. Un aspecto adicional es la existencia de un único

salario mínimo para todo el país, en contexto de heterogeneidad en los mercados regionales de trabajo.

La evidencia nacional apunta a que el salario mínimo tiene impacto en aumentar los salarios principalmente del sector formal (Pérez, 2020), pero afecta variables importantes del mercado de trabajo. Arango y Pachón (2004), De Roux, Eslava, Franco y Veerhoogen (2021), y Mora y Muro (2017) muestran que los aumentos en el salario mínimo se reflejan en tasas de desempleo y de informalidad más altas. Arango, Flórez y Guerrero (2020), y Arango y Flórez (2021) muestran que esa relación tiene diferencias regionales importantes, con mayor afectación en las regiones con mayor informalidad. También hay evidencia que sugiere que el salario mínimo aumenta los ingresos de trabajadores de menor vulnerabilidad y reduce los de los más vulnerables (Arango, Flórez y Guerrero, 2020).

### **3. Protección social y empleo**

La evidencia acerca de los efectos de las contribuciones a la seguridad social sobre el empleo es consistente: reducirlas aumenta el empleo formal y los salarios. Los efectos son heterogéneos en función del tamaño de las empresas y los niveles salariales de los trabajadores. Kugler y Kugler (2009), y Mondragón, Peña, Wills y Kugler (2010) estudian los efectos de las reformas de los años noventa y muestran que aumentos en las contribuciones a la seguridad social reducen los salarios y el empleo. Kugler y Kugler (2009) muestran que la reducción en salarios es menor que el aumento en la contribución, lo que muestra que se comparten los costos asociados al trabajo entre las empresas y los trabajadores. Las conclusiones de Mondragón *et al.* (2010) son similares, pero tiene matices en cuanto a diferencias en los efectos cuando se usan diferentes formas de medir la informalidad. También hay evidencia de que permitir las cotizaciones de acuerdo con el tiempo trabajado aumenta la entrada al empleo formal para trabajadores de bajos salarios (Samaniego, Otero-Cortés y Morales, 2021).

El mayor conocimiento sobre los efectos en el empleo de las contribuciones a la seguridad social viene de la reforma tributaria de 2012 (Ley 1607), que eliminó las contribuciones salariales de las empresas para el financiamiento a la salud para trabajadores de menos de diez salarios mínimos. Antón (2014), Bernal, Eslava, Meléndez y Pinzón (2017), Fernández y Villar (2017), Morales y Medina (2017), y Kugler, Kugler y Herrera-Prada (2017) muestran que la reducción de esas contribuciones aumentó el trabajo formal y los salarios, sin impacto en el desempleo. Bernal

*et al.* (2017) presentan una conclusión adicional: que el efecto sobre el empleo se ve en las empresas de menor tamaño. Un aspecto de esa reforma, que contribuye a explicar las observaciones de Farné (2014) y Cuesta y Olivera (2014) es que en paralelo aumentó el salario mínimo real. Por un lado, los costos de la formalidad se redujeron, pero, por el otro, aumentaron.

#### **4. Regulaciones de despido y empleo**

La reforma de 1990 a las regulaciones sobre despido permitió analizar su efecto sobre el empleo. La reforma creó los fondos de cesantías y cambió también las indemnizaciones que deberían pagar las empresas en casos de despidos sin justa causa. Kugler (2007) muestra resultados de la estimación del efecto de ese cambio y se muestra que el cambio implicó un aumento en la rotación en el empleo, pero también que la mayor flexibilidad permitía un menor desempleo en particular en momentos de crecimiento económico.

#### **5. Formación vocacional y empleo**

García-Suaza, Guerra, Guataquí y Maldonado (2014) muestran que la educación vocacional es valorada en el mercado de trabajo, pero que sus retornos son menores que los de la educación universitaria. Este resultado es confirmado por González-Velosa, Russi, Sarzosa y Urzúa (2015), y Busso, Muñoz y Montaña (2020), apuntando también a la gran variabilidad de esos retornos y mostrando que incluso hay diplomas que pueden tener retornos negativos (particularmente en la educación vocacional). Busso, Muñoz y Montaña (2020) añaden diferencias en los retornos entre programas de instituciones privadas y públicas, y muestran que en las privadas son más altos. Herrera-Idárraga, López y Motellón (2015) estudian como varían los retornos a la educación para los trabajadores formales e informales. Muestran que en el sector informal el premio a la educación es menor que en el formal, porque los trabajadores tienden a ocupar trabajos que requieren menores calificaciones de las que ellos tienen; lo anterior es un canal adicional de vinculación entre la alta informalidad y la baja productividad.

Estos trabajos muestran que hay un rol potencial de la educación vocacional en apoyar a los trabajadores a conseguir empleos mejor remunerados, pero que hay que atender la forma en que esta se da. En paralelo, el que los retornos a la educación en instituciones privadas sean mayores puede ser indicativo de que la estructura de incentivos que se da a las instituciones que ofrecen esas formaciones es importante.

Otros trabajos sobre la formación vocacional permiten ver más detalles sobre el vínculo entre esta y el mercado de trabajo. En esta línea resaltan las evaluaciones del programa Jóvenes en Acción, que daba una transferencia a jóvenes de hogares pobres a cambio de asistir a programas de formación vocacional. Los programas eran programas cortos que además de tener un componente de formación en “el salón de clase” tenían un componente de formación en el trabajo por medio de pasantías. Attanasio, Guarín, Medina y Meghir (2017), Attanasio, Kugler y Meghir (2011) y Kugler, Kugler, Saavedra y Herrera-Prada (2020) muestran que este tipo de intervenciones fueron exitosas en el corto y largo plazo, aumentando los ingresos y la empleabilidad de los participantes (en particular de las mujeres). Este tipo de programas son diferentes de los que ofrece el Sena y muestran que las intervenciones para mejorar empleabilidad y salarios a partir de formación vocacional son importantes.

## **6. Tamaño de las empresas y productividad**

Morales y Medina (2016) muestran que una mayor fluidez en el mercado laboral esta asociada con mejores resultados agregados. Eslava, Haltiwanger, Kugler y Kugler (2004), y Camacho y Conover (2010) muestran que las reformas estructurales de los años noventa aumentaron la productividad de las empresas. Galindo y Meléndez (2013) muestran que las empresas más pequeñas tienen mayores dificultades para tener crédito. Flórez, Morales, Medina y Lobo (2020) muestran que las empresas pequeñas tienen dificultades para ajustar sus procesos de producción. Eslava, Haltiwanger y Pinzón (2019) muestran que las empresas en Colombia tienden a crecer poco comparadas con las de EE.UU., y que los ambientes donde predominan las empresas pequeñas están asociados con procesos de baja productividad.

## **7. Comparación con otros países de la región**

Levy y Cruces (2021) ubican el caso de Colombia en el contexto de América Latina y discuten en más detalle la protección social universal.

## Referencias

- Amodio, F., y de Roux, N. (2021). Labor Market Power in Developing Countries: Evidence from Colombian Plants.
- Antón, A. (2014). The effect of payroll taxes on employment and wages under high labor informality. *IZA Journal of Labor y Development*, 3(1), 1-23.
- Arango, L. E., y Flórez, L. A. (2021). Regional Labour Informality in Colombia and a Proposal for a Differential Minimum Wage. *The Journal of Development Studies*, 57(6), 1016-1037.
- Arango, L. E., Flórez, L. A., y Guerrero, L. D. (2020). Minimum wage effects on informality across demographic groups in Colombia (No. 1104). Banco de la Republica de Colombia.
- Arango, L. E., y Pachón, A. (2004). Minimum wages in Colombia: holding the middle with a bite on the poor. Colombia: Banco de la República.
- Arango, L. E., y Ríos, A. M. (2015). Duración del desempleo en Colombia: género, intensidad de búsqueda y anuncios de vacantes (No. IDB-WP-582). IDB Working Paper Series.
- Arango, L. E., y Lora, E. (2017). *Desempleo femenino en Colombia*. Banco de la República, Colombia.
- Attanasio, O., Guarín, A., Medina, C., y Meghir, C. (2017). Vocational training for disadvantaged youth in Colombia: A long-term follow-up. *American Economic Journal: Applied Economics*, 9(2), 131-43.
- Attanasio, O., Kugler, A., y Meghir, C. (2011). Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in Colombia: Evidence from a randomized trial. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(3), 188-220.
- Bernal, R., Eslava, M., Meléndez, M., y Pinzón, A. (2017). Switching from payroll taxes to corporate income taxes: Firms' employment and wages after the 2012 Colombian tax reform. *Economia*, 18(1), 41-74.
- Busso, M., Muñoz, J. S., y Montaña, S. (2020). Unbundling Returns to Degrees and Skills: Evidence from Postsecondary Education in Colombia (No. 10069). Inter-American Development Bank.
- Camacho, A., y Conover, E. (2010). Misallocation and productivity in Colombia's manufacturing industries.
- Card, D., and Krueger, A. (2015). *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*. Princeton University Press.
- Cuesta, J., y Olivera, M. (2014). The impact of social security reform on the labor market: The case of Colombia. *Journal of Policy Modeling*, 36(6), 1118-1134.
- De Roux, N., Eslava, M., Franco, S., y Verhoogen, E. (2021). Estimating production functions in differentiated-product industries with quantity information and external instruments (No. w28323). National Bureau of Economic Research.
- Dube, A. (2019). Impacts of Minimum Wages: Review of the International Evidence. An Independent Report on the Impacts of Minimum Wages to Inform the UK Government's

- Decisions on the Remit of the Low Pay Commission beyond 2020. HM Treasury and Department for Business, Energy and Industrial Strategy.
- Eslava, M., Haltiwanger, J., Kugler, A., y Kugler, M. (2004). The effects of structural reforms on productivity and profitability enhancing reallocation: evidence from Colombia. *Journal of Development Economics*, 75(2), 333-371.
- Eslava, M., Haltiwanger, J. C., y Pinzón, A. (2019). Job creation in Colombia vs the US: “up or out dynamics” meets “the life cycle of plants” (No. w25550). National Bureau of Economic Research.
- Farné, S. (2014). Do Payroll Tax Reductions Enhance Employment? Policy Lessons from Colombia. *Brazilian Journal of Latin American Studies*, 13(24), 11-27.
- Fernández, C. y L. F. Mejía (2021). Rigideces del Mercado Laboral en Colombia: Tendencias, Perspectivas y Recomendaciones. En: *Fedesarrollo, descifrar el futuro*. Penguin Random House.
- Fernández, C., y Villar, L. (2016). Taxonomy of Colombia’s Informal Labor Market. *Coyuntura Económica*, 46(1), 15-50.
- Fernández, C., y Villar, L. (2017). The impact of lowering the payroll tax on informality in Colombia. *Economía*, 18(1), 125-155.
- Flórez, L. A., Morales, L. F., Medina, D., y Lobo, J. (2020). Labor flows across firm size, age, and economic sector in Colombia vs. the United States. *Small Business Economics*, 1-32.
- Galindo, A. J., y Meléndez, M. (2013). Small Is Not Beautiful: Firm-Level Evidence of the Link between Credit, Firm Size and Competitiveness in Colombia.
- García-Suaza, A. F., Guataquí, J. C., Guerra, J. A., y Maldonado, D. (2014). Beyond the Mincer equation: the internal rate of return to higher education in Colombia. *Education Economics*, 22(3), 328-344.
- González-Velosa, C., Rucci, G., Sarzosa, M., y Urzúa, S. (2015). Returns to higher education in Chile and Colombia (No. IDB-WP-587). IDB Working Paper Series.
- Guataquí, J. C., García, A. F., y Rodríguez, M. (2010). El perfil de la informalidad laboral en Colombia. *Perfil de coyuntura económica*, (16), 91-115.
- Ham, A., Maldonado, D., y Guzmán-Gutiérrez, C. S. (2020). Recent trends in the youth labor market in Colombia: Diagnosis and policy challenges. *IZA Journal of Labor Policy*, 11:7, 1.62.
- Herrera-Idárraga, P., López-Bazo, E., y Motellón, E. (2015). Double penalty in returns to education: informality and educational mismatch in the Colombian labour market. *The Journal of Development Studies*, 51(12), 1683-1701.
- Kugler, A. D. (2007). The Effect of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility: Evidence from the Colombian Labor Market Reform (pp. 183-228). En: Heckman, J. J. y Pagés, C., *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. University of Chicago Press.
- Kugler, A., y Kugler, M. (2009). Labor market effects of payroll taxes in developing countries: Evidence from Colombia. *Economic development and cultural change*, 57(2), 335-358.

- Kugler, A., Kugler, M., y Herrera-Prada, L. O. (2017). Do payroll tax breaks stimulate formality? Evidence from Colombia's reform (No. w23308). National Bureau of Economic Research.
- Kugler, A., Kugler, M., Saavedra, J. E., y Herrera-Prada, L. O. (2020). Long-Term Educational Consequences of Vocational Training in Colombia: Impacts on Young Trainees and Their Relatives. *Journal of Human Resources*, 0518-9528R2.
- Farné, S. (2014). Do Payroll Tax Reductions Enhance Employment? Policy Lessons from Colombia. *Brazilian Journal of Latin American Studies*, 13(24), 11-27.
- Flabbi, L. (2021). Implications of Minimum Wage Policies in Labor Markets with High Informality and Frictions (UNDP LAC Working Paper No. 25). Background paper for the United Nations Development Programme, Regional Human Development Report for Latin America and the Caribbean.
- Levy, S. y Cruces, G. (2021). Time for a new course: an essay on social protection and growth in Latin America. UNDP Lac Working Paper Series, 24.
- Manning, A. (2021). The elusive employment effect of the minimum wage. *Journal of Economic Perspectives*, 35(1), 3-26.
- Mora, J. J., y Muro, J. (2017). Dynamic effects of the minimum wage on informality in Colombia. *Labour*, 31(1), 59-72.
- Morales, L. F., y Medina, D. (2016). Labor fluidity and performance of labor outcomes in Colombia: evidence from employer-employee linked panel. *Borradores de Economía*, 926.
- Morales, L. F., y Medina, C. (2017). Assessing the effect of payroll taxes on formal employment: The case of the 2012 tax reform in Colombia. *Economía*, 18(1), 75-124.
- Mondragón, C., Peña, X., Wills, D., y Kugler, A. (2010). Labor market rigidities and informality in Colombia. *Economía*, 11(1), 65-101.
- Otero-Cortés, A. (2019). El mercado laboral rural en Colombia, 2010-2019. Documento de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana; No. 281.
- Penagos, A., C. Ospina, C. Quesada y F. Castellanos (2020). Una mirada al mercado laboral rural colombiano y un acercamiento a los posibles efectos de la pandemia. Rimisp.
- Samaniego, B., Otero-Parra, A. y L. F. Morales (2021). The Labor Market Effects of Part-Time Contributions to Social Security: Evidence from Colombia. Documento de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana, Banco de la República, 302.

Documentos de trabajo EGOB es una publicación periódica de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, que tiene como objetivo la difusión de investigaciones en curso relacionadas con asuntos públicos de diversa índole. Los trabajos que se incluyen en la serie se caracterizan por su interdisciplinariedad y la rigurosidad de su análisis, y pretenden fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la aplicación y la formulación de políticas públicas.

[gobierno.uniandes.edu.co](http://gobierno.uniandes.edu.co)

   | GobiernoUAndes