



Misión
de Empleo



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación



El futuro
es de todos

Mintrabajo



Resumen Conversatorios de expertos de la Misión de Empleo

Documento elaborado por el equipo técnico del
DNP con base en las presentaciones y discusiones
de los conversatorios

Contenido

Introducción.....	8
Protección Social y Empleo	11
Resumen ejecutivo	11
I. Panelistas.....	12
II. Presentaciones.....	13
i. Olga Lucía Acosta – Sistema de Protección Social en Colombia: Trayectoria del concepto, dilemas y desafíos.....	13
ii. Mauricio Olivera – Protección social y empleo.....	17
iii. Cristina Fernández – Misión de Empleo	23
III. Discusión	28
Empleo y Género.....	30
Resumen ejecutivo	31
I. Panelistas y comentarista	32
II. Presentaciones.....	33
i. Luis Eduardo Arango – Desempleo femenino en Colombia.....	33
ii. Ana María Tribín – La recesión femenina	37
iii. Susana Martínez Restrepo – Reactivación económica con enfoque de género en tiempos de COVID-19	41
III. Comentarios y discusión	45
i. Hernando Torres – Comentarios.....	45
ii. Discusión	47
Empleo en el Sector Rural	50
Resumen ejecutivo	50
I. Panelistas y comentarista	51
II. Presentaciones.....	52
i. Andrea Otero Cortés – El mercado laboral rural en Colombia, 2010-2019.....	52
ii. José Leibovich – Caracterización del mercado laboral rural en Colombia y reflexiones de política.....	56
iii. Diego Sandoval – Empleo en la minería colombiana	60
III. Comentarios y discusión	63
i. Ángela Penagos – Comentarios.....	63
ii. Discusión	65
Pensiones y Protección para la Vejez.....	68
Resumen ejecutivo	68
I. Panelistas y comentarista	69
II. Presentaciones.....	70
i. Martha López – Sistema pensional colombiano: descripción, tendencias demográficas y análisis macroeconómico	70

ii. Gabriel Piraquive – Reflexiones de las propuestas de pensiones en Colombia	76
iii. Hernando Torres Corredor – Pensiones y protección para la vejez	80
III. Comentarios y discusión	84
i. Jorge Armando Rodríguez – Comentarios	84
ii. Discusión	86
Protección al Cesante y Seguro de Desempleo	89
Resumen ejecutivo	89
I. Panelistas y comentarista	90
II. Presentaciones	91
i. Jaime Tenjo – Seguro de desempleo para Colombia: algunas consideraciones	91
ii. David Robalino – Mecanismos de protección del ingreso en países de ingresos medios ...	95
iii. Jairo Núñez – Evaluación de Resultados del Mecanismo de Protección al Cesante (MPC)	100
III. Comentarios y discusión	104
i. Darío Maldonado – Comentarios	104
ii. Discusión	106
Demanda de Trabajo	109
Resumen ejecutivo	109
I. Panelistas y comentarista	110
II. Presentaciones	111
i. Luz Adriana Flórez – Flujos del mercado laboral desagregados por tamaño de firma, edad y sector económico en Colombia vs. Los Estados Unidos	111
ii. Maurice Kugler – ¿Qué efectos podrían tener las políticas para promover las cadenas globales de valor y el desarrollo de la infraestructura digital en la reducción de la desigualdad y la pobreza en Colombia después de la crisis del COVID-19?	116
iii. Jorge Pérez – Salario mínimo y demanda de trabajo	120
III. Comentarios y discusión	124
i. Ricardo Bonilla – Comentarios	124
ii. Discusión	127
Empleo y Plataformas Digitales	130
Resumen ejecutivo	130
I. Panelistas y comentarista	131
II. Presentaciones	132
i. Cristina Fernández – Las plataformas digitales y el empleo en Colombia	132
ii. David Bardey – Misión de Empleo: Conversatorio sobre plataformas	136
III. Comentarios y discusión	139
i. Natalia Ramírez – Comentarios	139
ii. Discusión	142
Empleo y Jóvenes	145
Resumen ejecutivo	145

I.	Panelistas y comentarista	146
II.	Presentaciones.....	147
	i. Ana María Díaz Escobar – Brecha de habilidades de los jóvenes en el mercado laboral	147
	ii. Carlos Ospino – El contrato de aprendizaje visto desde el lado de la firma colombiana	151
	iii. Carlos Medina – Efectos de Largo Plazo del Programa “Jóvenes en Acción” “Puede la Formación para el Trabajo Insertar a los Jóvenes Pobres en la Economía Formal?”	155
III.	Comentarios y discusión	159
	i. Stefano Farné – Comentarios	159
	ii. Discusión	161
Referencias		163

Índice de tablas

Tabla 1. Características de los agregados.....	23
Tabla 2. Comparaciones internacionales 2018.....	24
Tabla 3. Impacto del COVID-19 en la población vulnerable.....	26
Tabla 4. Resultados del “Matching” de Diferencias en Diferencias.....	27
Tabla 5. Brechas de género en salarios.....	38
Tabla 6. Brechas de género en salarios formales.....	39
Tabla 7. Distribución de los ingresos de los hogares en Colombia por fuente de ingresos.....	58
Tabla 8. Comparación de los escenarios del modelo con diferentes reformas paramétricas.....	74
Tabla 9. Resumen de la Ley 100 de 1993.....	76
Tabla 10. Tasas brutas de creación y destrucción de empleos.....	91
Tabla 11. Flujos del mercado laboral por tamaño de firma en Colombia y Estados Unidos.....	113
Tabla 12. Flujos del mercado laboral por edad de firma en Colombia y Estados Unidos.....	114
Tabla 13. Efecto de reformas para promover las CGV sobre pobreza y desigualdad.....	118
Tabla 14. Desajuste de habilidades por nivel de automatización para jóvenes y no jóvenes.....	149
Tabla 15. Tiempos del programa y datos.....	157

Índice de gráficos

Gráfico 1. Tasa de desempleo trimestral histórica en Colombia.....	17
Gráfico 2. Productividad laboral en América Latina y el Caribe, OCDE, China, Corea y Noruega (como porcentaje de la productividad laboral en la Unión Europea).....	19
Gráfico 3. Productividad laboral por trabajador (en dólares de 2019).....	19
Gráfico 4. Tasa de desempleo por nivel educativo (2014 y 2019).....	20
Gráfico 5. Oferta y demanda laboral por nivel educativo (2014).....	20
Gráfico 6. Financiamiento de la Formación para el Trabajo (% del PIB) y productividad por trabajador (Dólares de 2019).....	21
Gráfico 7. Ajuste de los mercados al COVID-19.....	26
Gráfico 8. Tasa de desempleo de mujeres y hombres. Ordenado de mayor a menor por desempleo femenino (Ene-2010 a Dic-2019).....	34
Gráfico 9. Proporción (%) de mano de obra ocupada en el sector rural por sexo.....	42
Gráfico 10. Tasa Global de Participación por sexo en cabeceras y CPRD (2010 – 2019).....	53
Gráfico 11. Porcentaje de ocupados que cotizan a pensiones en cabeceras y CPRD (2010 – 2019).....	54
Gráfico 12. Cambios en oferta de trabajo e ingreso laboral informal ante un cambio en el salario mínimo.....	58
Gráfico 13. Oferta laboral individual según la edad y el régimen pensional.....	73
Gráfico 14. Nivel de consumo individual según la edad y el régimen pensional.....	74
Gráfico 15. Composición de los beneficios otorgados por sistemas de seguro o ahorro para el desempleo según el tiempo de servicio del trabajador.....	96
Gráfico 16. Porcentaje de trabajadores formales en Argentina que recibieron indemnización por despido o beneficios del seguro de desempleo.....	97
Gráfico 17. Tasa y riesgo de desempleo por nivel de ingreso para trabajadores en el MPC en Colombia.....	97
Gráfico 18. Tasas de flujo de trabajo y de trabajadores en Colombia y Estados Unidos.....	112
Gráfico 19. Tasas de fluidez (churning) y desempleo en Colombia y Estados Unidos.....	112

Gráfico 20. Distribución de salarios formales e informales en 2019.....	121
Gráfico 21. Efecto del salario mínimo en los salarios reales por percentil	122
Gráfico 22. Proporción de trabajadores identificados con criterios sobre trabajadores cuenta propia	133
Gráfico 23. Número de aprendices y distribución del tamaño de empresa	152

Índice de diagramas

Diagrama 1. Sistema de Protección Social Colombiano PND 2010 – 2014.....	15
Diagrama 2. Estructura del mercado laboral antes y después del COVID-19	25
Diagrama 3. Los pilares de la seguridad económica en la vejez.....	82

Índice de ecuaciones

Ecuación 1. Modelo para estimar el efecto de la pandemia en el mercado laboral.....	38
---	----

Siglas y abreviaciones

ANM	Agencia Nacional de Minería
ARL	Aseguradora de Riesgos Laborales
BEPS	Beneficios Económicos Periódicos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Cajanal	Caja Nacional de Previsión Social
CAR	Corporación Autónoma Regional
CCF	Caja de Compensación Familiar
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGV	Cadenas globales de valor
Confis	Consejo Superior de Política Fiscal
CPRD	Centros poblados y rural disperso
CREE	Impuesto sobre la renta para la equidad
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DID	Desarrollo de la infraestructura digital
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECAP	Escuelas de Capacitación
ENUT	Encuesta Nacional del Uso del Tiempo
ESCO	Clasificación europea de capacidades/competencias, cualificaciones y ocupaciones
FGPM	Fondo de Garantía de Pensión Mínima
Fosfec	Fomento al Empleo y Protección al Cesante
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
GPM	Garantía de Pensión Mínima
MERPD	Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad
MPC	Mecanismo de Protección al Cesante
NAIRU	Tasa de desempleo no aceleradora de la inflación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
p.p.	puntos porcentuales
PEA	Población Económicamente Activa
PET	Población en Edad de Trabajar
PIB	Producto Interno Bruto
PILA	Planilla Integrada de Liquidación de Aportes
PMM	Pequeña y mediana minería
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PTF	Productividad total de los factores
RAIS	Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad
RPM	Régimen de Prima Media

SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SISE	Sistema de Información del Servicio Público de Empleo
SMMLV	Salario mínimo mensual legal vigente
SPE	Servicio Público de Empleo
STEM	Ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas
TD	Tasa de Desempleo
TGP	Tasa Global de Participación
TO	Tasa de Ocupación
TTI	Tasa de Trabajo Infantil
TTIA	Tasa de Trabajo Infantil Ampliada
UAESPE	Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo
UPM	Unidades de Producción Minera
VPN	Valor presente neto

Introducción

En Colombia se han desarrollado dos misiones de empleo que han tenido como objetivo resolver aspectos coyunturales y estructurales del mercado laboral. En 1970 se desarrolló la primera, denominada “Hacia el pleno empleo”, liderada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Posteriormente, en 1986, se desarrolló la misión liderada por el economista Hollis Chenery.

Desde entonces, el país ha experimentado cambios sustanciales tanto en la economía en general como en el mercado laboral, se ha mejorado la disponibilidad de información y se han evidenciado numerosos ajustes institucionales y normativos. Adicionalmente, se han acentuado los retos asociados al incremento sostenido de la tasa de desempleo desde 2015, la prevalencia de tasas de informalidad y la nueva coyuntura que enfrenta el país con el COVID-19.

Bajo este contexto, en consistencia con los objetivos de la línea “Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva” del Pacto por la equidad del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, *Pacto por Colombia, pacto por la Equidad*, en línea con los diálogos de la Conversación Nacional, bajo la directriz de la Presidencia de la República y en cabeza del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Trabajo, se crea la Misión de Empleo en 2020. La Misión tiene como objetivo diseñar una oferta de estrategias e instrumentos de política, viables financiera y legalmente y orientados al mejoramiento del desempeño del mercado laboral que se implementarán en el corto, mediano y largo plazo. De manera específica, la Misión busca:

- Entender de forma integral el comportamiento de los diversos fenómenos e indicadores que tienen incidencia directa e indirecta en el mercado laboral colombiano.
- Diagnosticar y analizar de manera integral las diferentes políticas públicas (normas, programas) y la institucionalidad que han afectado el mercado laboral.
- Proponer estrategias e instrumentos de política que sean implementables.
- Diseñar mecanismos de seguimiento a las recomendaciones, estrategias e instrumentos legales y de política planteados en la Misión.

La Misión busca garantizar la calidad técnica de las recomendaciones, la imparcialidad de los expertos y actores participantes, y la participación de diferentes actores relevantes que hacen parte del mercado laboral. Bajo estos principios, los resultados de la Misión se materializan en la producción de documentos técnicos que contienen diagnósticos y recomendaciones de política pública orientadas a un mejor funcionamiento del mercado laboral.

Como parte del ejercicio participativo y técnico, la Secretaría Técnica de la Misión de Empleo¹ realizó conversatorios de expertos en los cuales se expusieron y discutieron los principales diagnósticos y recomendaciones de política sobre temáticas de mercado laboral como: protección social, género, sector rural, pensiones y protección para la vejez, protección al cesante y seguro de desempleo, demanda de trabajo, plataformas digitales y jóvenes. Cada sesión de conversatorio contó con la participación de expertos provenientes de diferentes instituciones, escuelas y enfoques quienes expusieron sus trabajos y visiones sobre la temática de su experticia. Posteriormente, en cada sesión, un experto invitado realizó

¹ En cabeza en el DNP a través de la Subdirección General Sectorial y la Dirección de Desarrollo Social, y el Ministerio de Trabajo a través del Viceministerio de Empleo y Pensiones.

comentarios, preguntas y desarrolló un análisis sobre las exposiciones realizadas para dar paso a una discusión entre panelistas. Al final de cada conversatorio se abrió un espacio de preguntas y discusión con los asistentes. Los conversatorios contaron con la participación de otros expertos independientes, universidades y centros de pensamiento, sectores de gobierno, organizaciones internacionales, representantes de los empleadores, entre otros.

Esta nota de política contiene el resumen y análisis de cada conversatorio. Aquí se resaltan los principales puntos y conclusiones de cada presentación y la intervención del respectivo comentarista. Adicionalmente, se elabora una sección de discusión con los elementos analíticos más relevantes del debate del conversatorio.

A continuación, se presenta el cronograma de los conversatorios que se incluyen en el presente documento:

Fecha	Conversatorio	Panelistas y comentaristas
17/09/2020	Protección Social y Empleo	Olga Lucía Acosta Mauricio Olivera Cristina Fernández
01/10/2020	Empleo y Género	Luis Eduardo Arango Ana María Tribín Susana Martínez Restrepo Hernando Torres
15/10/2020	Empleo en el Sector Rural	Andrea Otero Cortés José Leibovich Diego Sandoval Ángela Penagos
05/11/2020	Pensiones y Protección para la Vejez	Martha López Gabriel Piraquive Hernando Torres Jorge Armando Rodríguez
19/11/2020	Protección al Cesante y Seguro de Desempleo	Jaime Tenjo David Robalino Jairo Núñez Darío Maldonado
03/12/2020	Demanda de Trabajo	Luz Adriana Florez Maurice Kugler Jorge Pérez Ricardo Bonilla
10/12/2020	Empleo y Plataformas Digitales	Cristina Fernández David Bardey Natalia Ramírez
15/12/2020	Empleo y Jóvenes	Ana María Díaz Carlos Ospino Carlos Medina Stefano Farné

Sesión | 01

Protección Social y Empleo



**Misión
de Empleo**



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación



El futuro
es de todos

Mintrabajo

Protección Social y Empleo

Fecha: 17/09/2020

Resumen ejecutivo

El conversatorio de Protección Social y Empleo contó con la participación de Olga Lucía Acosta, Mauricio Olivera y Cristina Fernández como panelistas y la asistencia de expertos en temas laborales, sectores de gobierno, empleadores e independientes. Inicialmente, los miembros de la Secretaría Técnica en cabeza del Viceministro de Empleo y Pensiones del Ministerio del Trabajo, Andrés Felipe Uribe, y el Subdirector General Sectorial del DNP, Daniel Gómez Gaviria; junto al Jefe de Misión Darío Maldonado, dieron la bienvenida a los asistentes. Posteriormente, los panelistas realizaron presentaciones que incluyeron diagnósticos del mercado laboral y el sistema de protección social y recomendaciones de política al respecto. La presentación de Olga Lucía Acosta se centró en la historia del Sistema de Protección Social, sus cambios y retos. Mauricio Olivera presentó los problemas estructurales a los que se enfrenta el mercado laboral, potenciados por la coyuntura del COVID-19. Cristina Fernández se enfocó en la estructura del mercado laboral, sus rigideces y la informalidad laboral. Por último, se abrió un espacio de discusión en donde se recogieron preguntas y comentarios de los panelistas y asistentes.

I. Panelistas

Olga Lucía Acosta

Economista, con Maestría en Economía del Desarrollo y Especialista en Política y Regulación Económica de la Universidad de París I - Sorbona. Actualmente se desempeña como experta en la Oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Bogotá. Desempeñó distintas posiciones en el Departamento de Investigaciones Económicas del Banco de la República y el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Fue editora de la Revista Coyuntura Social e investigadora asociada de Fedesarrollo y profesora de carrera de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario. Ha realizado investigaciones y publicaciones en temas sociales y de finanzas para diferentes publicaciones temáticas nacionales e internacionales. Se ha destacado en temas como protección y seguridad social (con varios trabajos y participación en eventos sobre el sistema de salud y el pensional) y ocasionalmente en temas relacionados con educación superior.

Mauricio Olivera

Economista de la Universidad de los Andes, máster en Economía de la Universidad de Maryland y candidato a PhD de la Universidad George Washington. Ha estado vinculado al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y a Fedesarrollo, además cuenta con experiencia previa en el sector público en los temas de empleo y seguridad social como director de Política Fiscal del DNP y viceministro de Empleo y Pensiones con el Ministro del Trabajo Rafael Pardo. También se desempeñó como director de Colpensiones y Gerente de Famisanar. Actualmente es director de Econometría. En sus publicaciones ha tratado diferentes temas que van desde temas macro y política fiscal hasta temas sectoriales y laborales. Cuenta con artículos de opinión recientes frente a una reforma laboral postpandemia en donde resalta la importancia de la formación para el trabajo, también ha opinado sobre la propuesta de trabajo por horas.

Cristina Fernández

Economista y magíster en Economía de la Universidad de los Andes, y máster en Desarrollo Económico de la Universidad de Nueva York. Ha trabajado como investigadora y asesora en el Banco de la República, asesora del ministro de Hacienda y Crédito Público, economista país del Sur de Asia con la Corporación Financiera Internacional; Honduras con el BID, y Colombia y Brasil, con la Corporación Andina de Fomento. Desde 2013 es investigadora en Fedesarrollo en donde se ha enfocado en mercado laboral, macroeconomía y comercio. En temas laborales ha realizado extensos análisis sobre informalidad relacionada con el impacto de la reducción en los impuestos a la nómina, la informalidad a nivel de firma, la taxonomía de la informalidad en Colombia y en América Latina, e informalidad y crecimiento verde inclusivo.

Moderador: Darío Maldonado – Jefe Misión de Empleo

II. Presentaciones

i. Olga Lucía Acosta – Sistema de Protección Social en Colombia: Trayectoria del concepto, dilemas y desafíos

“La estructura productiva se entiende como un ancla con un mercado laboral que se considera una llave maestra de la igualdad, o como una bisagra. Lo que une a lo económico con lo social se ve en esas dos caras.”

Esta exposición aborda la historia del Sistema de Protección Social, sus cambios y retos a futuro. El país ha experimentado reformas en su sistema de protección debido a los cambios demográficos y las crisis económicas. En estas transformaciones, el mercado laboral ha jugado un papel central como elemento al cual se liga la formalidad y el acceso al aseguramiento.

Tras la Segunda Guerra Mundial, los devastados países europeos diseñaron los sistemas de seguridad social para sus ciudadanos con énfasis en el trabajador formal. En los años cuarenta y cincuenta se crean los mecanismos de protección social en torno al trabajador en Colombia, atados igualmente a la formalidad del empleo. En los años sesenta se presentó una crisis en el país debido a la baja cobertura del sistema y su protección limitada, características que aún se mantienen en algunos frentes. Los cambios constitucionales de los noventa lograron ampliar el acceso a la protección social hacia individuos vinculados al sector privado, comunidades y asociaciones, al permitir su aporte al sistema de manera contributiva. Lo anterior permitió la creación de la Ley 100 de 1993² y otras reformas importantes en materia de trabajo y educación.

Hacia finales de la década, la crisis económica afectó al sistema de protección al reducir de manera importante el acceso de las familias a la seguridad social. Esta crisis se da en un contexto de dificultades económicas en toda Latinoamérica, como lo fue en México la crisis del Efecto Tequila. Como consecuencia, los indicadores sociales de la región se deterioraron y expusieron las debilidades de los sistemas de protección. En Colombia se evidenció que realmente no se contaba con un sistema de protección a la vejez.

Para abordar este problema, se tomaron insumos de diferentes trabajos que orientaron el rediseño del sistema de protección social en Colombia. Desde el BID, Eduardo Lora y Mauricio Olivera contribuyeron con elementos de política necesarios para la transformación del sistema. Así mismo, Guillermo Perry desarrolló insumos en torno a la teoría del aseguramiento. Desde la CEPAL, Acosta & Ramírez (2004) identificaron las principales debilidades de los esquemas de protección con que contaba la región. A partir de estos y otros antecedentes, el sistema de protección social se rediseñó con el objetivo de prevenir, mitigar y compensar los riesgos sociales. Bajo este enfoque se busca reducir la vulnerabilidad de los hogares de bajos ingresos ante los choques económicos y se suaviza el consumo a lo largo del ciclo de vida para lograr una distribución más equitativa del bienestar.

Inicialmente, la protección social en el país se pensó únicamente para el sector formal, lo cual implicó una baja cobertura y, consecuentemente, la eventual necesidad de una reforma al sistema. En Colombia,

² Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

una excepción fue la salud debido a que se pensó en una cobertura para toda la población. De allí surge la Ley 100 de 1993. El resto de los programas asistenciales permanecían desarticulados y procíclicos, por lo cual tenían un impacto marginal en momentos de crisis.

Las primeras encuestas de hogares mostraron que, frente a las crisis, las familias disminuían su consumo de proteínas y retiraban a los niños de 10 a 15 años del colegio para que aportaran con ingresos. Por lo anterior, los primeros programas de transferencias condicionadas se diseñaron con el propósito de contrarrestar este fenómeno. A finales de los noventa se creó el programa Familias en Acción que busca proteger el proceso de acumulación de capital humano entre niños y adolescentes. Igualmente, se crearon otros programas sociales encaminados a la generación de ingresos, la formación para el trabajo y el acceso a las cesantías.

A pesar de estos avances, no se diseñó un sistema de seguro de desempleo, necesario para afrontar la crisis económica de 1999. La discusión giró entonces alrededor de la protección de las familias contra los riesgos, el enfoque del gasto público y su orientación hacia el sector privado, las comunidades, las organizaciones no gubernamentales y demás actores en torno al sistema de protección social. Por esto, se planteó una reforma completa a la institucionalidad del sistema a comienzos del siglo XXI. La Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD) fue esencial para este rediseño dado que mejoró la medición de la pobreza al abarcar un conjunto más amplio de dimensiones y con un enfoque en el número y la caracterización de los individuos en condición de pobreza y los determinantes de este fenómeno. Así mismo, Francisco Lasso y Fabio Sánchez realizaron los estudios sobre la incidencia del gasto en los cuales determinaron qué población se beneficiaba del gasto social. Al mismo tiempo, se empezó a relacionar el crecimiento económico con la reducción de la pobreza y se implementaron los índices de crecimiento pro-pobre de Nanak Kakwani.

A pesar de estas reformas, el sistema de protección social reveló grandes deficiencias en la asignación de recursos, la focalización con errores, la falta de diseño de programas con miras a su evaluación y una gran desarticulación de los múltiples programas estatales. La MERPD encontró que el 88% de los recursos del sistema se asignaban a salud y pensiones y sólo 12% a protección laboral y asistencia. En cuanto al financiamiento, se encontró que los esfuerzos debían enfocarse no solo en materia de recaudo, sino en gasto eficiente que articulara las fuentes e identificara los riesgos asociados. También se hizo necesario definir los derechos de acceso por grupos poblacionales, algo en lo cual Colombia ha sido inconsistente. Por ejemplo, más de la mitad de la población pertenece al régimen subsidiado de salud, sin que los recursos asignados sean suficientes, generando tensión presupuestal y manteniendo vigentes las discusiones respecto a este tema.

En el 2001 se definió un Sistema Social del Riesgo en función de grupos específicos de la población, extendiendo los derechos de acceso a la seguridad social más allá de los trabajadores formales, e incluyendo grupos tradicionalmente excluidos del sistema. El Sistema de Protección Social se crea a través de la Ley 789 de 2002³ y se define como el “conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más

³ Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.

desprotegidos”. Con su aprobación, se creó la Red Juntos y sus subsistemas. Según la ley, el Sistema de Protección Social está compuesto por la Seguridad Social Integral (salud, riesgos profesionales y protección al cesante), el componente de Promoción Social y de transiciones entre sistemas, la formación del capital humano, el manejo de riesgo social (relacionado recientemente con la atención a víctimas del conflicto) y el acceso a activos (enfocado en política de vivienda).

Durante el segundo quinquenio de los 2000 surge un enfoque universalista de derechos en materia de protección social en el cual la protección social debe ser para el 100% de la población. Como consecuencia, a partir del 2011, se reconoce en el PND la existencia de una población pobre y vulnerable que busca rutas de salida hacia los diferentes pilares de apoyo integral en el sistema de protección social (Diagrama 1). A partir de este momento, se entiende el sistema como universal, integral, no uniforme y como un punto de llegada para toda la población.

Diagrama 1. Sistema de Protección Social Colombiano PND 2010 – 2014



Fuente: PND 2010 – 2014, *Prosperidad para Todos*.

Otra dimensión fundamental para tener en cuenta en el diseño de programas sociales es la transición demográfica. El sistema debe enfocarse en la trayectoria vital de los individuos y reconocer que ellos y sus familias cambian de trayectoria a través del tiempo. Esto implica que las inversiones que se realicen en el presente evitarán poblaciones desprotegidas en el futuro, como lo afirman Esping-Andersen y Pallier (2010) la reforma a las pensiones debe empezar con guarderías. Así surgen en el país programas como De Cero a Siempre y todos aquellos dirigidos a la primera infancia. Igualmente, es importante pensar en las implicaciones fiscales que trae diseñar programas sociales atados a la trayectoria vital de los individuos.

Los nuevos retos en materia de protección social demandan tener en cuenta los aspectos demográficos particulares y específicos. Estos cambios demográficos exigen acelerar la búsqueda de opciones de

protección para las personas que se encuentran desprotegidas. Por ejemplo, la dimensión del cuidado de la política de protección social debe articularse y considerar las heterogeneidades nacionales.

Por su parte, el mercado laboral no puede resolver los asuntos pendientes de la política social como las fallas en las condiciones básicas de salud, la educación y la integración social. Estas últimas corresponden a una serie de factores más amplios y responden a la trayectoria social por la que se han encaminado los individuos, las familias y la política económica. No obstante, es necesario articular la provisión de estas necesidades con la corrección de las fallas del mercado laboral, garantizando la progresividad de las intervenciones y rompiendo la precariedad del empleo.

Desde la CEPAL se habla del sistema de protección como 'la promesa incumplida' con respecto al otorgamiento de cobertura total a la población, Colombia no lo ha logrado debido a que más de la mitad de la población está desprotegida para su vejez. Para cambiar esto, se debe pensar en un sistema integral dentro y fuera del mercado del trabajo. En esta dirección, existen rutas de articulación que pueden solventar los principales retos del sistema y que también involucran al sector rural.

ii. Mauricio Olivera – Protección social y empleo

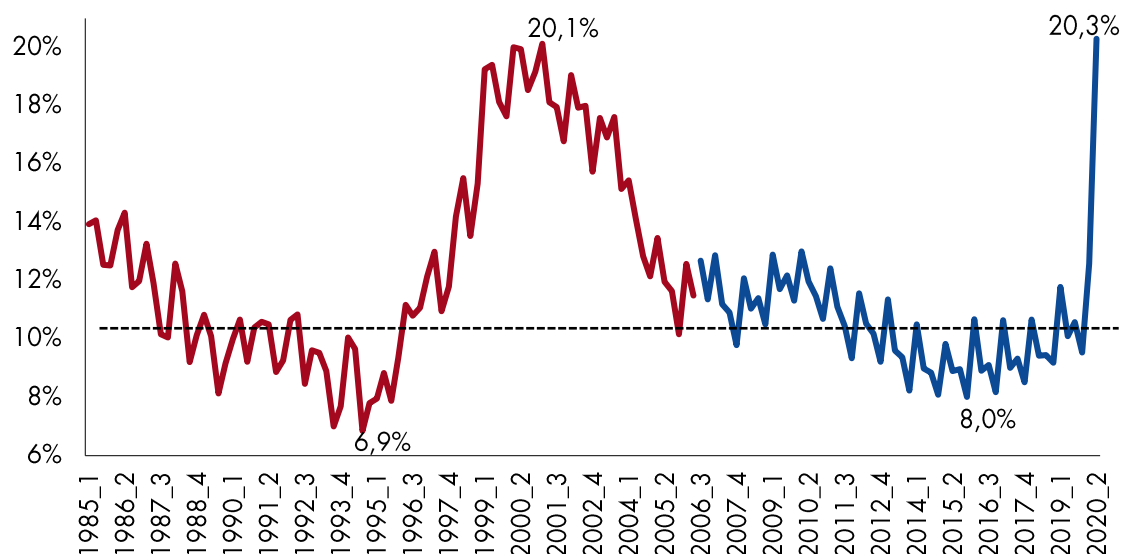
“El objetivo del SENA debería ser cuánto trabajo se ha generado y no cuántas personas se han formado.”

Esta presentación muestra algunos problemas estructurales del mercado laboral potenciados por la coyuntura del COVID-19, la cual propició el aumento del desempleo y la informalidad, particularmente en mujeres, jóvenes y ciudades intermedias. Se realiza un diagnóstico del mercado laboral con miras a identificar posibles acciones de política que permitan reducir la informalidad y generar empleos formales.

1. Situación del mercado laboral colombiano

Al comparar el trimestre de abril a junio de 2019 con el de 2020, se encuentra que la Tasa de Desempleo (TD) pasó de 10.1% a 20.3% (representando una pérdida de 4.8 millones de empleos), la Tasa Global de Participación (TGP) cayó de 62.9% a 54.8% y la tasa de ocupación (TO) pasó de 56.6% a 43.7%. Con esto, se alcanzó un nivel de desempleo similar al de 1999, año en el que se registró la peor crisis económica en el país desde que se tienen series de crecimiento. El Gráfico 1 muestra que Colombia tardó más de 10 años en alcanzar una TD de un dígito, lo cual refleja un problema de histéresis. Bajo este escenario, podría pasar otra década antes de que el desempleo regrese a tasas de un dígito si no se toman acciones de política.

Gráfico 1. Tasa de desempleo trimestral histórica en Colombia



Fuente: Cálculos propios a partir de Encuesta Continua de Hogares y Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

El choque del COVID-19 tuvo efectos más notorios sobre mujeres, jóvenes, ciudades intermedias e informales. De los 4.8 millones de empleos destruidos, 2.5 millones fueron empleos de mujeres, una contracción en el empleo femenino del 27.2%, frente a 18% en hombres, sumado a un aumento en la inactividad. En cuanto a los jóvenes, su TD alcanzó el 26.6%, profundizando una problemática preexistente dado que entre 2011 y 2019 el desempleo juvenil fue de 17.3%, en promedio. En el caso de mujeres jóvenes la TD alcanzó 32.6%, frente a 22.3% para los hombres jóvenes.

El choque tuvo efectos diferenciados por ciudad, dada la heterogeneidad laboral. Las más afectadas fueron las ciudades intermedias, donde la TO se contrajo en 32.1%, mientras que en las 13 áreas metropolitanas se contrajo en 24.2%. Finalmente, el efecto negativo sobre el bienestar es mayor en la población informal que no está cubierta por el Sistema de Protección Social (46% de los trabajadores). Además, el 47% de los trabajadores recibe un ingreso inferior al salario mínimo.

Lo anterior evidencia un fuerte choque sobre un mercado laboral con problemas estructurales, generando la necesidad de políticas públicas diferenciadas según grupos poblacionales y ciudades específicas. Dadas estas características, no es posible hablar de protección social en el trabajo sin antes generar trabajo, por lo que el gran desafío en esta coyuntura es generar 5.5 millones de empleos formales.

2. ¿Qué hacer para generar 5.5 millones de empleos formales?

Entre 2008 y 2017 la clase vulnerable pasó del 32.7% al 36.2% del total de la población, la clase media de 21.2% al 40.1% y la población en condición de pobreza del 44.3% al 19.5% (Puche & Villaozco, 2018). Aunque es necesario seguir destinando recursos para atacar la pobreza, estas cifras sugieren que Colombia se encontraba en un punto de inflexión en el que es prioritario reforzar políticas de empleo para lograr que las clases media y vulnerable consigan un empleo formal y sostenible.

En Colombia, las políticas de generación de empleo se han concentrado en la reducción de costos asociados al trabajo formal, sin embargo, al aplicar este tipo de políticas se observa una reducción de la informalidad y no del desempleo. En la reforma tributaria de 2012, el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) se creó para disminuir los costos asociados a parafiscales, esperando generar entre 400,000 y 1,000,000 de empleos, sin embargo, se crearon únicamente 145,000 (Bernal, Eslava, Meléndez, & Pinzón, 2017). La informalidad laboral, en cambio, presentó una reducción de 2.3 puntos porcentuales (p.p.) (Osorio-Copete, 2016). Asimismo, la Ley 1429 de 2010⁴, que financiaba a las empresas el pago de prestaciones y parafiscales para incentivar la contratación de jóvenes, tuvo efectos marginales sobre la reducción de la TD juvenil (Ariza & Cedano, 2017), en muchos casos con un aumento en la contratación de jóvenes únicamente durante la vigencia de la ley.

Por ello, las políticas enfocadas en la reducción de costos laborales han sido más efectivas en la reducción de la informalidad, con efectos casi nulos sobre el desempleo. Una política que tenga como objetivo la generación de empleo debe ser concebida desde la formación para el trabajo e involucrar a las autoridades locales, como se argumenta en la siguiente sección.

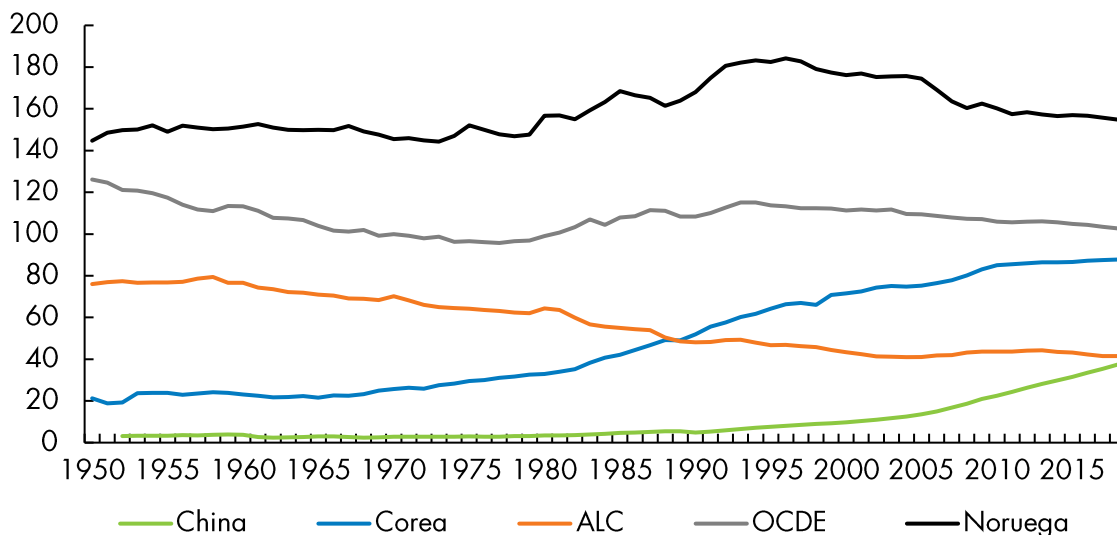
3. ¿Colombia tiene el capital humano que necesita?

Uno de los principales problemas en el mercado laboral colombiano es la baja productividad del trabajo. El Gráfico 2 presenta la productividad de los trabajadores como porcentaje de la productividad laboral en la Unión Europea. En Latinoamérica, este valor era del 76.1% en 1950 y se ha reducido hasta alcanzar 41.4% en 2018. Esto contrasta con países como Corea que han tenido un aumento en su productividad relativa, pasando de 21.2% a 87.8% en el mismo período. En esta misma línea, el Gráfico 3 presenta la productividad por trabajador en dólares. Allí se evidencia que países como Estados Unidos

⁴ Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo.

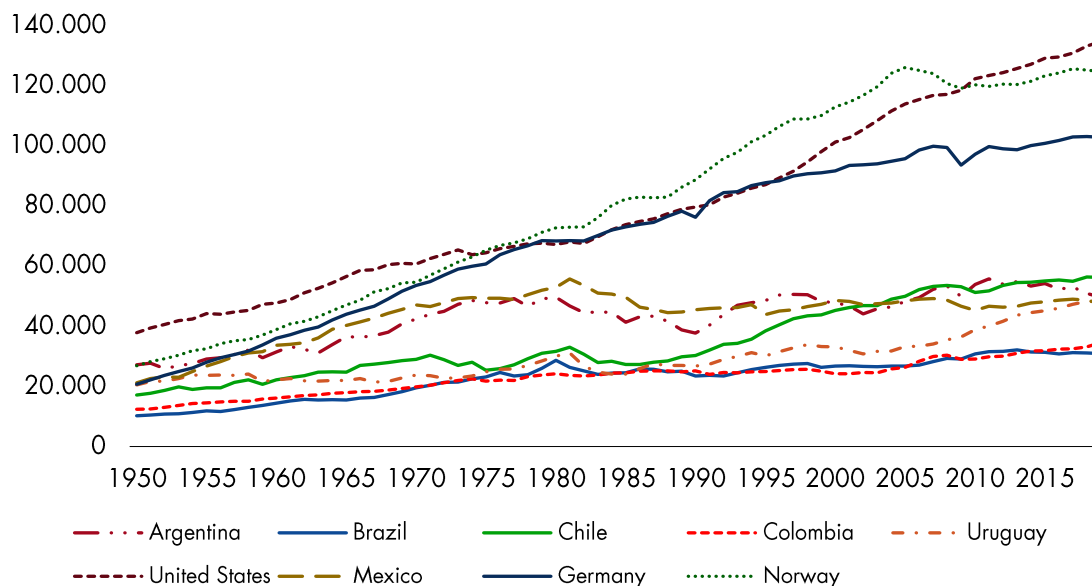
y Noruega han tenido un aumento de productividad mucho mayor que Colombia o Brasil, los cuales a su vez se encuentran por debajo de otros países de la región, ampliando la brecha a lo largo del tiempo.

Gráfico 2. Productividad laboral en América Latina y el Caribe, OCDE, China, Corea y Noruega (como porcentaje de la productividad laboral en la Unión Europea)



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) et al. (2019) con base en The Conference Board (2020).

Gráfico 3. Productividad laboral por trabajador (en dólares de 2019)

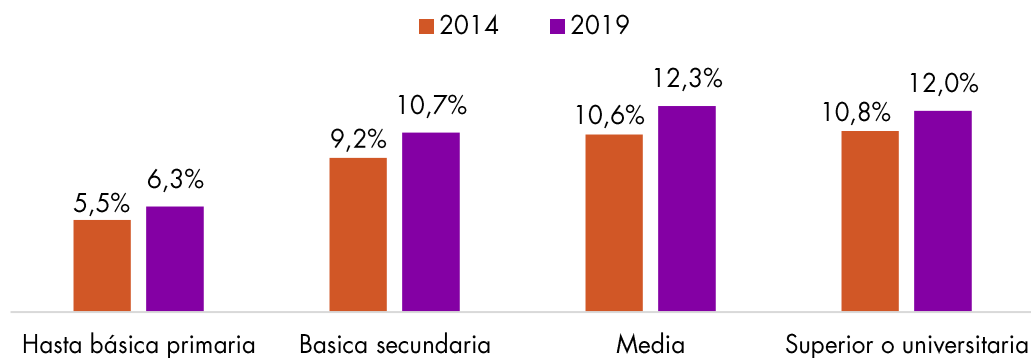


Fuente: The Conference Board (2020).

El problema de productividad resulta de una inconsistencia entre oferta y demanda en el mercado de trabajo. El Gráfico 4 presenta la TD por nivel educativo para 2014 y 2019, evidenciando un desempleo

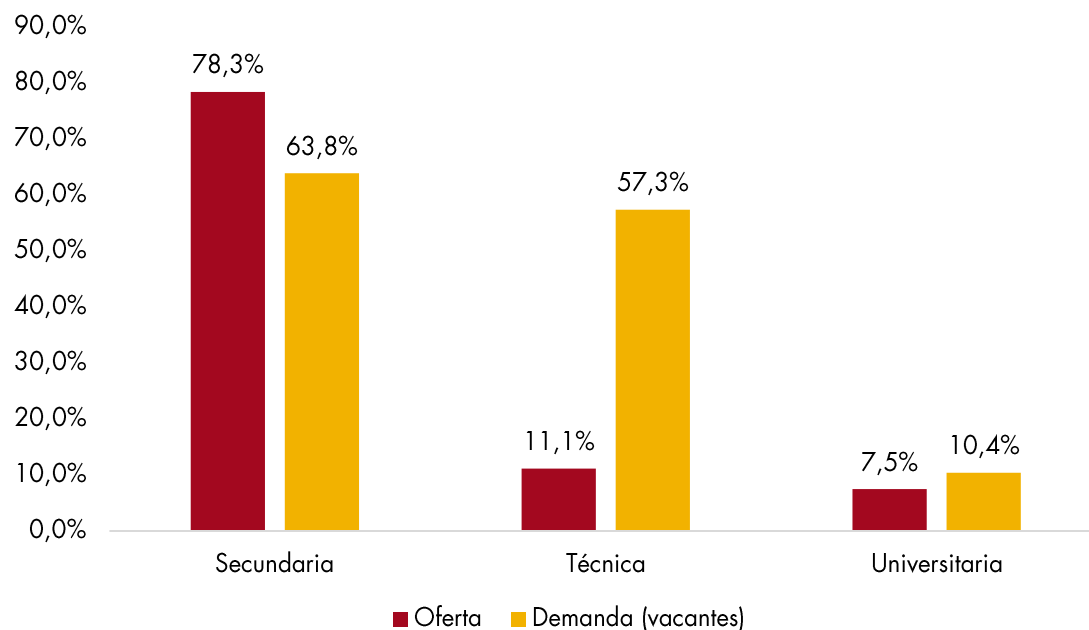
más alto en las personas con educación media y superior o universitaria. Esto refleja la realidad de las personas que no consiguen trabajo al culminar sus estudios o cuyo trabajo no es acorde con sus capacidades y expectativas. Esta inconsistencia se evidencia más claramente en el Gráfico 5, que demuestra el problema existente en educación técnica: aunque existe demanda por parte de las empresas, no existe una oferta que responda a esta demanda. Por este motivo, algunas empresas prefieren monetizar la cuota de aprendizaje en lugar de contratar aprendices que no satisfacen sus necesidades.

Gráfico 4. Tasa de desempleo por nivel educativo (2014 y 2019)



Fuente: GEIH, DANE.

Gráfico 5. Oferta y demanda laboral por nivel educativo (2014)

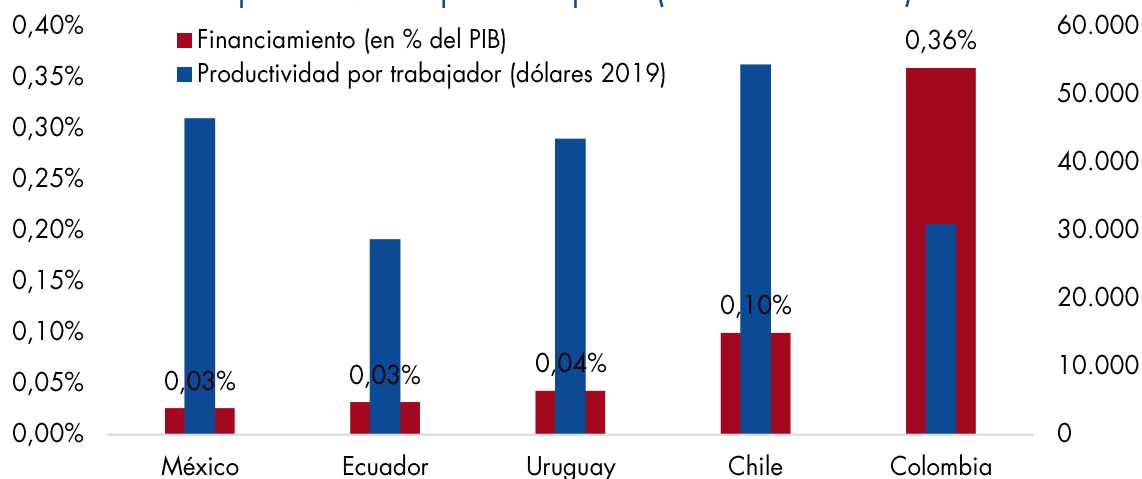


Fuente: Lora (2015).

Frente al problema de formación para el trabajo, aumentar su presupuesto podría no ser la solución. El Gráfico 6 presenta la inversión realizada en formación para el trabajo como porcentaje del Producto

Interno Bruto (PIB) y la productividad por trabajador para cinco países. Además de no existir una correlación entre estas dos variables, se encuentra que Colombia es el país con mayor inversión en formación para el trabajo entre los países de la comparación. En lugar de aumentar el presupuesto, es prioritario revisar cómo se está ejecutando.

Gráfico 6. Financiamiento de la Formación para el Trabajo (% del PIB) y productividad por trabajador (Dólares de 2019)



Fuente: Elaboración propia con base en The Conference Board (2020) y OCDE *et al.* (2019).

4. Políticas

Los instrumentos para tratar las problemáticas abordadas se pueden agrupar en políticas orientadas hacia:

A. Informalidad

- Crear instrumentos para reducir los costos laborales. Diseñarlos teniendo en cuenta que tendrán mayor efecto sobre la informalidad que sobre el desempleo.
- Acercar la normatividad a la realidad laboral. Flexibilizarla para que todos los tipos de trabajo puedan estar ligados al sistema de protección social. Considerar no sólo los costos laborales, sino las particularidades de cada sector. Por ejemplo, en el sector cafetero se podría aportar al sistema de seguridad social únicamente cuando se generan ingresos y no a lo largo del año.

B. Formación para el trabajo

- Fortalecer la conexión entre el sector productivo, los centros de formación y el gobierno.
- De mano con el Ministerio de Educación, reorientar el objetivo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) hacia la generación de empleo y no únicamente hacia la formación de individuos.
- Articular la formación para el trabajo con los sistemas de información y la prospectiva laboral, identificando la demanda efectiva de ocupaciones en el mercado de trabajo y los empleos que pueden desaparecer. Potenciar instrumentos como los Observatorios Regionales de Mercado de Trabajo.

- Fortalecimiento institucional para avanzar en la implementación de instrumentos previos como el Documento CONPES Social 81 de 2004 *Consolidación del sistema nacional de formación para el trabajo en Colombia*, el Documento CONPES Social 173 de 2014 *Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes*, y las cuotas de aprendices por parte del SENA.

C. Ciudades

- Diseñar instrumentos diferenciados entre ciudades y regiones que permitan explotar el entramado empresarial particular, el aparato productivo y las diferentes ventajas competitivas reveladas.
- Desligar las políticas de empleo del Gobierno nacional central, dado que este puede generar herramientas legislativas, mientras que las alcaldías y gobernaciones pueden generar una conexión entre sector productivo, centros de formación y gobierno.

D. Servicio de empleo

- Ligar el servicio de empleo al empleo formal. Diseñar una gran ventanilla única que tenga un enfoque hacia el empleo formal y que centralice los temas de formación, capacitación y protección social.

E. Seguro de desempleo

- Diseñar un seguro de desempleo más amplio que el Mecanismo de Protección al Cesante (MPC). Un primer paso en esta dirección consiste en implementar el contenido de la Ley 1636 de 2013⁵.

⁵ Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia.

iii. Cristina Fernández – Misión de Empleo

“Es necesario atacar la informalidad más desde el punto de vista de los beneficios que de las obligaciones.”

En esta presentación se exponen trabajos realizados en los últimos años en Fedesarrollo desde la perspectiva de empleo, más que de protección social. La presentación se divide en cinco partes: estructura del mercado laboral, impacto del COVID-19, rigideces del mercado laboral, reducción de impuestos a la nómina y conclusiones.

1. Estructura del mercado laboral

Para empezar la Misión de Empleo es útil considerar la estructura del mercado laboral. En Colombia la Población en Edad de Trabajar (PET) fue alrededor de 40 millones en 2019 y se mantuvo similar en 2020. Para el 2019, la PET se dividió en 15 millones de inactivos, 22 millones de ocupados y 2.6 millones de desempleados. Los ocupados se dividieron en partes iguales entre trabajadores independientes y asalariados. A su vez, los trabajadores independientes y asalariados pueden ser informales o formales.

En Colombia la cifra de desempleo por sí sola no refleja toda la realidad. A pesar de querer un trabajo formal, muchas personas no cuentan con uno y terminan en la informalidad como única opción, en lugar del desempleo debido a la ausencia de un seguro para esta situación. Un agravante es que las personas que ingresan a la informalidad e inician su propio negocio tienen una menor probabilidad de buscar un empleo formal más adelante, esta es una de las principales trampas de pobreza en Colombia. En el caso de los inactivos, hay una gran porción de la población que, por ejemplo, por fallas en la economía del cuidado no pueden participar en el mercado laboral.

Con respecto a la protección social y las personas excluidas del mercado laboral, el enfoque debe estar en los desempleados, los informales excluidos y una parte de los inactivos. Es importante tener en cuenta toda la estructura del mercado laboral.

Tabla 1. Características de los agregados

	Edad	Sexo	Jefe hogar	Área	Migrante	Educación	Ingreso	Satisf	Estable
Inactivos	Joven	M	Otro	Rural	Sí	Secundaria -			
Desempleo	Joven	M	Otro	Intermedia	Sí	Secundaria -			
Asalariado formal	> 28	H	Jefe /p	13 áreas	No	Terciaria	1.6m	84%	87%
Independiente formal	> 40	H	Jefe /p	Intermedia	No	Terciaria	2.2m	79%	66%
Asalariado informal	Joven	M	Otro	Rural	Sí	Secundaria -	0.7m	59%	61%
Independiente informal	> 40	M	Pareja	Rural	Sí	Secundaria -	0.6m	62%	59%

Fuente: Cálculos de Fernández con base en GEIH.

Al enfocarse en cada uno de los nodos finales de la estructura del mercado laboral se encuentra que los asalariados formales son principalmente hombres, en edad productiva, jefes de hogar, que viven en las principales áreas metropolitanas, no migrantes y con educación terciaria (Tabla 1). Esto indica que una persona que pertenece a un grupo vulnerable (mujer, migrante, joven) tiene mayor probabilidad de estar inactiva, desempleada, o ser informal. La desaceleración en la actividad económica generada por el COVID-19 ha exacerbado estas inequidades en el mercado laboral.

Tabla 2. Comparaciones internacionales 2018

	PER	COL	BRA	MEX	ARG	URU	CHI	Promedio
% participación	75	74	71	68	68	75	65	71
% desempleo	3.9	10	9.3	4.2	7.6	7.4	7.8	7.1
% informalidad	79	64	36	68	49	24	30	50
% asalariados	50	46	70	75	77	74	79	67
% cuenta propia	35	42	22	13	19	21	19	24
Informalidad de subsistencia*	24	25	17	6			2	15
Informalidad inducida*	37	35	24	10			6	22
Informalidad voluntaria*	24	24	29	51			72	40
Informalidad mixta*	16	16	30	33			20	23

Fuente: BID con base en las encuestas de hogares de los países (2018) Fernández, Villar y Gómez (2017).

La Tabla 2 presenta una comparación de Colombia con otros países de Latinoamérica. En general, los países tienen altas tasas de desempleo o altas tasas de informalidad, pero no ambas. En cambio, Colombia tiene de manera simultánea un alto desempleo y una alta informalidad. Adicionalmente, el porcentaje de trabajadores independientes en Colombia es casi el doble de los demás países latinoamericanos: 42% comparado con 24% del promedio de los países analizados, lo que genera una segmentación en el mercado laboral.

Una taxonomía de la informalidad permite plantear políticas económicas diferenciadas para combatir sus distintas formas. La informalidad de exclusión (casi el 60% de la informalidad total en Colombia) se refiere a personas informales que quisieran trabajar en el sector formal pero se encuentran excluidas. En este tipo de informalidad se encuentran la de subsistencia y la inducida, la primera consiste en un bajo nivel de productividad de los trabajadores y la segunda en un nivel de productividad apto para el sector formal. La informalidad de subsistencia se puede enfrentar con políticas de cuasi-formalidad o de generación de oportunidades, mientras que la inducida se ataca con políticas de reducción de costos de entrada a la formalidad. Por otro lado, la informalidad voluntaria, que se da por decisión propia teniendo en cuenta los beneficios de ser informal, se controla con monitoreo y flexibilidad del horario laboral. Por último, la informalidad mixta, que se refiere a aquellas personas con baja productividad que manifiestan su preferencia por la informalidad, se crea por los incentivos erróneos que puede generar la política social o por fallas en la economía del cuidado (Fernández, Villar, & Gómez, 2017).

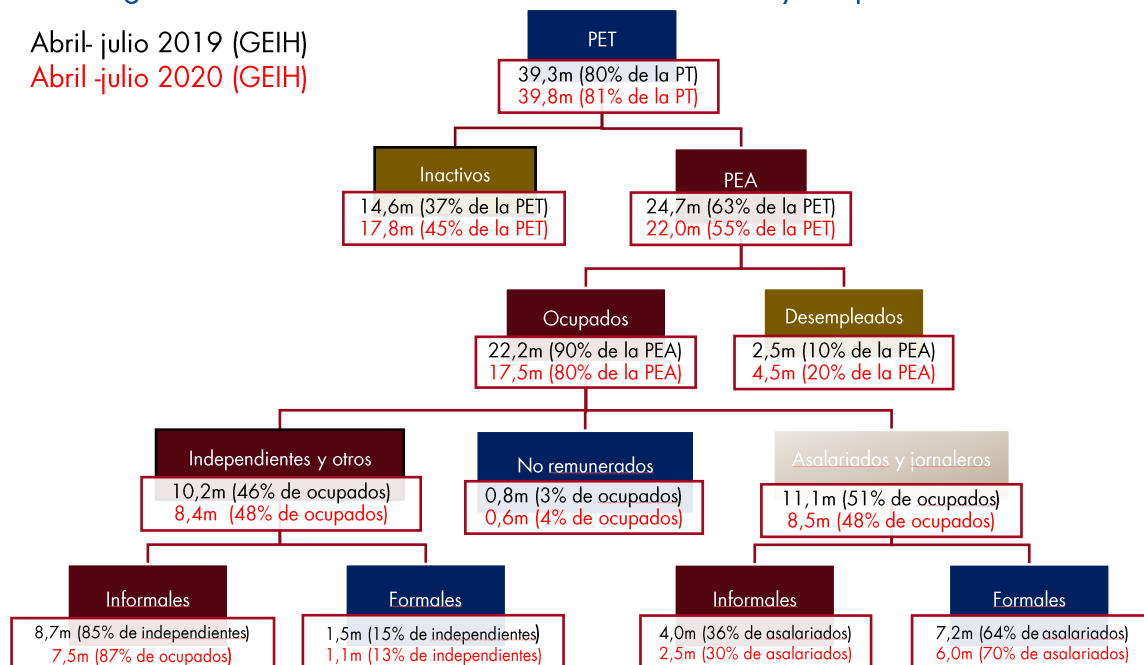
2. Evolución e impacto del COVID-19

En primer lugar, hay una relación fuerte entre el empleo y el PIB, en la cual el desempleo es altamente sensible a las crisis. Segundo, la participación laboral depende mucho del desempleo y de la participación femenina. El reciente cierre de colegios impide a las mujeres participar en el mercado

laboral, por lo cual la participación total se redujo. Tercero, en la informalidad se observa una tendencia decreciente en los últimos años, sobre todo en los asalariados. Cuando el PIB cayó después del 2012, la informalidad no creció debido, parcialmente, al efecto de la reforma tributaria de ese año.

En la coyuntura del COVID-19 la informalidad ha caído, en parte debido a la destrucción acelerada del empleo informal. Es posible esperar una recuperación del empleo dada la flexibilidad de los individuos para emplearse en cualquier actividad por subsistencia, sin embargo, en este caso la composición del empleo se inclina más hacia la informalidad.

Diagrama 2. Estructura del mercado laboral antes y después del COVID-19

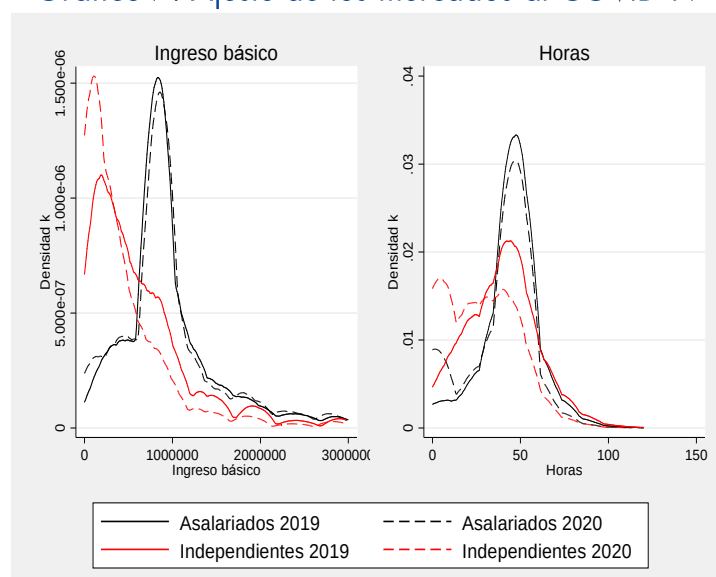


Fuente: GEIH.

El impacto del COVID-19 en el mercado laboral se evidencia principalmente sobre los inactivos y los desempleados (Diagrama 2). Entre abril-julio de 2019 y abril-julio de 2020, los inactivos aumentaron del 37% al 45% de la PET y los desempleados aumentaron del 10% al 20% de la Población Económicamente Activa (PEA). Igualmente, el trabajo asalariado se vio afectado con una rápida pérdida de empleos. Esta pérdida es llamativa debido a que Colombia tiene un sistema que protege el trabajo en lugar de los trabajadores. Por su parte, el trabajo independiente no se vio afectado de manera tan marcada debido a su flexibilidad, en contraste el trabajo asalariado que tiene gran rigidez.

Como lo muestra el gráfico 7, el trabajo asalariado se acumula alrededor del salario mínimo, mientras que el trabajo independiente se concentra por debajo. Con el choque del COVID-19, los trabajadores independientes ajustaron sus ingresos y horas trabajadas, pero los trabajadores asalariados no lo hicieron debido a la falta de flexibilidad de este tipo de trabajo. El trabajo independiente se ajustó principalmente por el margen intensivo (horas e ingresos) y el trabajo asalariado por el margen extensivo (puestos de trabajo).

Gráfico 7. Ajuste de los mercados al COVID-19



Fuente: GEIH.

Tabla 3. Impacto del COVID-19 en la población vulnerable

	2019 (abril-julio)		2020 (abril-julio)		Cambios	
	Ingreso (miles)	Ocupados (mill)	Ingreso (miles)	Ocupados (mill)	Ingreso (%)	Ocupados (%)
Jóvenes (< 28)	791	5.7	722	4.2	-9%	-26%
Adultos	1112	16.5	942	13.3	-15%	-19%
Mujeres	931	9.2	860	6.7	-8%	-27%
Hombres	1102	13.0	909	10.8	-18%	-17%
Sin educación terciaria*	690	15.8	535	12.5	-22%	-21%
Con educación terciaria*	1848	6.5	1677	5.3	-9%	-18%

*abril-junio

Fuente: Cálculos de Fernández con base en GEIH.

Por otro lado, la crisis afectó de manera diferencial a cada franja demográfica (Tabla 3). En particular, el número de ocupados entre la población joven cayó en 26% comparado con 19% en adultos. El número de mujeres ocupadas cayó en 27% comparado con 17% en los hombres. En trabajadores sin educación terciaria, la diferencia no fue tan grande (21% versus 18%) lo que indica un ajuste a través del margen intensivo.

3. Rigideces del mercado laboral

Una de las rigideces más importantes del mercado laboral colombiano es el salario mínimo. El salario mínimo en Colombia es relativamente alto comparado con el de otros países (Lotti, Messina, & Nunziata, 2016). Más importante, es que los rígidos mecanismos de ajuste del salario mínimo en Colombia han dado paso a que este se haya ajustado por encima de la productividad en los últimos años. En segundo lugar, los costos no salariales en Colombia se encuentran por encima del promedio de Latinoamérica a

pesar de la reforma de 2012. Mientras que el promedio en la región es de 50% del salario neto promedio, en Colombia es del 53% (Alaimo, Bosch, Gualavisí, & Villa, 2017).

Por último, en Colombia la mitad de los trabajadores ganan menos de un salario mínimo, por lo cual las opciones de cotización para estos trabajadores son limitadas. La ley establece que, si una persona devenga por debajo del salario mínimo, debe cotizar por un salario mínimo, lo cual constituye una medida regresiva. En este aspecto, el piso mínimo de protección social es una solución parcial, teniendo en cuenta que 10 de los 14 millones de informales en el país ganan menos de un salario mínimo. Como alternativa, se puede plantear un sistema más avanzado como la protección social generalizada o enfocada en este grupo de trabajadores. Es necesario atacar la informalidad desde el punto de vista de los beneficios, más que de las obligaciones.

4. Reducción impuestos a la nómina

Entre 2012 y 2014, las contribuciones pagadas por el empleador se redujeron del 29.5% al 16% del salario, como resultado de la reforma tributaria del 2012. Fernández y Villar (2017) realizaron una evaluación de impacto de la reforma con una metodología de diferencias en diferencias cuyos resultados se observan en la Tabla 4. En el grupo de control, la informalidad varió levemente entre el año base y el seguimiento, mientras que, en el grupo de tratamiento afectado por la reforma, la informalidad cayó en 5 p.p. Los autores estiman que el efecto total de la reforma es una reducción de 2 p.p. en la informalidad. Los más afectados con la reforma fueron los hombres con educación primaria que ganan menos de un salario mínimo.

Tabla 4. Resultados del Matching de Diferencias en Diferencias

	Control Tasa de informalidad	Tratamiento Tasa de informalidad
Año base (2012)	71.6%	28.5%
Año seguimiento (2014)	71.3%	23.5%
Diferencia	-0.3%	-5%
Diferencias en diferencias		-4.8 pp
% tratados		45%
Impacto en la tasa de informalidad		-2.1 pp

Fuente: Fernández y Villar (2017).

5. Conclusión

Las políticas para implementar se organizan en:

- **Cambios de emergencia:** Políticas de generación de empleo y orientadas a los trabajadores más vulnerables.
- **Cambios puntuales** como el piso mínimo de protección social y reducción de impuestos a la nómina.
- **Cambios estructurales al sistema de protección social:** Pensión generalizada, sistema de flexiseguridad o el subsidio de desempleo.

III. Discusión

Las reformas del siglo XXI han buscado ampliar la cobertura en protección social y han llevado al desarrollo de nuevos subsistemas como la Promoción Social o el Manejo de Riesgos y a las transiciones entre los subsistemas del Sistema de Protección Social colombiano. Los cambios demográficos y las crisis económicas han explicado estas transformaciones en el sistema y determinarán sus cambios a futuro. Por ejemplo, aspectos como la protección a la vejez o la economía del cuidado son retos relevantes para analizar la trayectoria vital de los colombianos. Las transformaciones ocurridas han mostrado que el mercado laboral no tiene la capacidad para resolver todos los problemas de la política social. Por lo anterior, una estrategia para mejorar la protección social en el país es la articulación de los programas sociales y los subsistemas de protección social, teniendo en cuenta las particularidades de las diferentes regiones, con énfasis en las zonas rurales.

Además de los desafíos en los demás subsistemas, el mercado laboral tiene retos estructurales determinantes para la protección de los colombianos. En primer lugar, el país tiene una baja productividad laboral comparada con otros países, incluyendo países de la región como Argentina, Chile o México. Al comparar con las economías desarrolladas, esta brecha es aún más profunda y tiende a aumentar a través del tiempo. La baja productividad resulta en un desajuste entre oferta y demanda, especialmente en los niveles de educación técnica, y esto ocasiona una baja contratación y un consecuente aumento de la informalidad. En segundo lugar, el rígido mecanismo de ajuste del salario mínimo ha provocado que este crezca por encima de la productividad. Adicionalmente, los costos salariales son elevados en comparación con el promedio de América Latina. Estos dos últimos elementos redundan en una segmentación del mercado de trabajo y tienen como consecuencia la desprotección de los trabajadores que ganan por debajo del salario mínimo y que deben cotizar sobre el salario mínimo, lo que constituye a su vez una medida regresiva. Como consecuencia, el país cuenta con altas tasas de desempleo e informalidad comparado con otros países de la región.

El COVID-19 ha exacerbado las desigualdades del mercado laboral. Entre el trimestre abril-junio de 2019 y el mismo trimestre de 2020, la TD pasó de 10.1% a 20.3% lo que significó una pérdida de 4.8 millones de empleos. La TGP cayó de 62.9% a 54.8% y la TO pasó de 56.6% a 43.7%. Los más afectados por este choque fueron las mujeres (2.5 millones de empleos) y los jóvenes cuya TD llegó al 26.6%. En efecto, el cierre de colegios afectó de manera negativa la participación femenina en el mercado laboral. Debido a su falta de flexibilidad, el trabajo asalariado se afectó principalmente por una rápida pérdida de empleos. Por su parte, el trabajo informal se ajustó principalmente en horas e ingresos debido a su flexibilidad, esto tiene efectos negativos sobre el bienestar de los informales en la medida en que no están cubiertos por la protección social. Entre las posibles medidas de corto plazo se encuentran las políticas de generación de empleo para los grupos más vulnerables. Cristina Fernández afirma que el empleo se recuperará, pero con una composición informal más alta, por lo cual el piso mínimo de protección social y la reducción de impuestos a la nómina pueden contribuir a contener este efecto.

No obstante, la discusión se sigue centrando principalmente en las medidas de largo plazo que solucionen los aspectos estructurales del mercado laboral. En primer lugar, para Mauricio Olivera, la

clase media se ha venido consolidado y, más que enfocarse en políticas de reducción a la pobreza y que articulen subsistemas, la política social debe enfocarse en la generación de empleo formal. De acuerdo con Fernández y Villar (2017) la reforma tributaria de 2012 que redujo los costos no salariales tuvo como efecto la reducción de la informalidad, más que la reducción del desempleo.

Actualmente, la falta de formación genera que los individuos terminen en ocupaciones informales. Un error en el diseño de las políticas es que, en lugar de enfocarse en reducir la informalidad, el esfuerzo se centra en cubrir a los informales, lo cual genera un círculo vicioso. De manera que, para generar empleo, se deben continuar los esfuerzos de la formación para el trabajo, principalmente en sus aspectos de calidad y pertinencia. Para esto, es necesario desligar las políticas del gobierno central y hacer más participe a los gobiernos locales, donde debido a las características de las ciudades pueden diseñarse instrumentos diferenciados que permitan explotar ventajas competitivas. Otras medidas incluyen redireccionar al SENA hacia la generación de empleo, impulsar observatorios regionales y fortalecer la institucionalidad. Olivera propone romper con este círculo vicioso, enfocando los esfuerzos en la formación para el trabajo, el aumento de la productividad y, por ende, la protección de los trabajadores.

Para Cristina Fernández, se debe pensar adicionalmente en una reforma al Sistema de Protección Social que contemple pensiones generalizadas, un sistema flexible de seguridad y subsidios al desempleo. En efecto, los tres expositores concuerdan en que Colombia debe contar con un seguro de desempleo que sea más amplio que el actual MPC.

Ahora bien, hay una discusión en torno a las políticas activas del mercado para grupos poblacionales más vulnerables y el mecanismo de protección. Por una parte, grupos de mujeres, jóvenes o informales tienen retos particulares lo que sugiere el diseño de políticas activas diferenciadas. Por otra parte, existe un reto en materia de flexibilización de la normatividad laboral que permita que todas las formas de contratación laboral accedan al sistema de protección social. En este sentido, se debe garantizar que las diferentes políticas activas cuenten con una sola cobertura y no creen diferencias con base en el grupo poblacional. En esta discusión se debe incluir el sector rural, las particularidades de su mercado laboral y diferencias demográficas. Para esto existen rutas de articulación y otras rutas de política que se abordan más adelante en los siguientes conversatorios.

Referencias

- Acosta, O., & Ramírez, J. (2004). *Las redes de protección social: modelo incompleto*. CEPAL.
- Alaimo, V., Bosch, M., Gualavisí, M., & Villa, J. M. (Junio de 2017). *Medición del Costo del Trabajo Asalariado en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, División de Mercados Laborales.
- Alcaldía de Medellín. (2014). *Plan de Ordenamiento Territorial 2014-2027*.
- Arango, L. E., & Flórez, L. A. (2017). Informalidad laboral y elementos para un salario mínimo diferencial por regiones en Colombia. *Borradores de Economía*(1023).
- Arango, L. E., & Ríos, A. M. (2016). Duración del desempleo en Colombia: género, intensidad de búsqueda y anuncios de vacantes. En L. E. Arango, F. Castellani, & E. Lora, *Desempleo femenino en Colombia*.
- Arango, L. E., Flórez, L. A., & Guerrero, L. D. (2020). Minimum wage effects on informality across. *Borradores de economía, Banco de la República*.
- Arango, L. E., García, A., & Posada, C. (2013). Inflación y desempleo en Colombia: Nairu y tasa de desempleo compatible con la meta de inflación (1984-2010). En L. E. Arango, & F. Hamann, *El mercado de trabajo en Colombia : hechos, tendencias e instituciones*.
- Ariza, J., & Cedano, P. (2017). Empleo y formalización laboral juvenil en Colombia: Una evaluación de la Ley del Primer Empleo. *Revista de Economía Laboral*, 40-59.
- Attanasio, O., Guarín, A., Medina, C., & Meghir, C. (Julio de 2015). Long Term Impacts of Vouchers for Vocational Training: Experimental Evidence for Colombia. NBER Working Paper No. 21390.
- Attanasio, O., Kugler, A., & 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.
- Azuara, O., González, S., & Keller, L. (2019). ¿Quiénes son los conductores que utilizan las plataformas de transporte en América Latina? Perfil de los conductores de Uber en Brasil, Chile, Colombia y México. *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Banco Mundial. (1994). *Envejecimiento sin crisis: Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo*. Washington, D.C: Oxford University Press para el Banco Mundial.
- Barrero, J. M., Bloom, N., & Davis, S. J. (Mayo de 2020). COVID-19 Is Also a Reallocation Shock. (27137). NBER Working Paper Series.
- Beaudry, P., Green, D., & Sand, B. (2018). In search of labor demand. *American Economic Review*, 108(9).

- Bernal, R. (2008). The Informal Labor Market in Colombia: identification and characterization. *Revista Desarrollo y Sociedad*(63), 145-208.
- Bernal, R., Eslava, M., Meléndez, M., & Pinzón, Á. (2017). *Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes: Firms' Employment and Wages after the Colombian 2012 Tax Reform*. Inter-American Development Bank.
- Burgess, S., Lane, J., & Stevens, D. (2000). Job flows, worker flows and churning. *Journal of Labor Economics*, 9(3), 211–224. doi:<https://doi.org/10.1023/A:1017982719207>
- Bussolo, M., Kugler, M., & Medvedev, D. (2011). Labor Market Policies and the Informal Sector in Colombia. World Bank & DNP, Mimeo.
- Caicedo, S., Espinosa, M., & Seibold, A. (2020). Unwilling to Train? Firm Responses to the Colombian Apprenticeship Regulation. *CRC TR 224 Discussion Paper Series*, University of Bonn and University of Mannheim, Germany.
- Campaña, J. C., Giménez-Nadal, J. I., & Molina, J. A. (2020). Self-employed and Employed Mothers in Latin American Families: Are There Differences in Paid Work, Unpaid Work, and Child Care? *Journal of Family and Economic Issues*, 41(1), 52-69.
- Card, D., & Krueger, A. B. (1994). Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania. *The American Economic Review*, 772-793.
- Cardona, L., & Morales, L. (2016). Efectos laborales de los servicios de cuidado infantil: evidencia del programa Buen Comienzo. En L. E. Arango, F. Castellani, & E. Lora, *Desempleo femenino en Colombia*.
- Cengiz, D., Dube, A., Lindner, A., & Zipperer, B. (2019). The effect of minimum wages on low-wage jobs. *The Quarterly Journal of Economics*, 1405-1454.
- Clemens, J., & Wither, M. (2019). The minimum wage and the Great Recession: Evidence of effects on the employment and income trajectories of low-skilled workers. *Journal of Public Economics*, 170, 53-67.
- Comisión de Gasto. (2018). *Informe final de la Comisión de Gasto e Inversión Pública*. Bogotá D.C.: Fedesarrollo. Obtenido de <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/LIB2017COMISION.pdf>
- Davis, S. J., & Haltiwanger, J. (2014). Labor market fluidity and economic performance. *National Bureau of Economic Research*. doi:<https://doi.org/10.3386/w20479>
- Del Bono, A. (2019). Trabajadores de Plataformas Digitales: condiciones laborales en plataformas de reparto a domicilio en Argentina. *Cuestiones de Sociología*.
- Delgado, L. (2020). Breve evidencia teórica y empírica sobre regulaciones al Mercado Laboral. Obtenido de <https://ladelgadop.blogspot.com/2020/06/breve-evidencia-teorica-y-empirica.html>

- Departamento Nacional de Planeación. (1 de Julio de 2004). Consolidación del sistema nacional de formación para el trabajo en Colombia. *Documento CONPES Social 81*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (3 de Julio de 2014). Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes. *Documento CONPES Social 173*. DNP.
- Development, N. C. (28 de diciembre de 2020). *Work Context: Degree of Automation*. Obtenido de O*NET OnLine: <https://www.onetonline.org/find/descriptor/result/4.C.3.b.2>
- Díaz, A. M. (2016). Acceso a fuentes de empleo de las mujeres en Bogotá. En L. E. Arango, F. Castellani, & E. Lora, *Desempleo femenino en Colombia*.
- Duque, J. C., García, G. A., Herrera, P., & López, E. (2016). Heterogeneidad regional en las diferencias por género de las tasas de desempleo. En L. E. Arango, F. Castellani, & E. Lora, *Desempleo femenino en Colombia*.
- Eslava, M., Haltiwanger, J., Kugler, A., & Kugler, M. (2004). The effects of structural reforms on productivity and profitability enhancing reallocation: evidence from Colombia. *Journal of Development Economics*, vol. 75, issue 2, 333-371.
- Eslava, M., Haltiwanger, J., Kugler, A., & Kugler, M. (2010). Factor adjustments after deregulation: panel evidence from Colombian plants. *The Review of Economics and Statistics*, 378-391.
- Eslava, M., Haltiwanger, J., Kugler, A., & Kugler, M. (2013). Trade and market selection: Evidence from manufacturing plants in Colombia. *Review of Economic Dynamics*, 135-158.
- Esping-Andersen, G., & Palier, B. (2010). *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*. Barcelona: Ariel.
- Fazio, M. V., Fernández-Coto, R., & Ripani, L. (2016). *Aprendices para el siglo XXI: ¿un modelo para América Latina y el Caribe?*. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Mercados Laborales.
- Fedesarrollo. (2017). Informe Mensual de Mercado Laboral.
- Fernández, C., & Benavides, J. (2020). *Las plataformas digitales, la productividad y el*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Fernández, C., & Villar, L. (2017). The Impact of Lowering the Payroll Tax on Informality in Colombia. *Economía Journal, The Latin American and Caribbean Economic Association - LACEA*, 0(Fall 2017), 125-155.
- Fernández, C., Villar, L., & Gómez, N. (Junio-Diciembre de 2017). Taxonomía de la informalidad en América Latina. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, XLVII(1 y 2), 137-167.
- Flórez, L. A., Morales, L. F., Medina, D., & Lobo, J. (2020). Labor flows across firm size, age, and economic sector in Colombia vs. the United States. *Journal of Small Business Economics*. doi:<https://doi.org/10.1007/s11187-020-00362-8>

- García-Rojas, K., Herréra-Idárraga, P., Morales, L. F., Ramírez-Bustamante, N., & Tribín-Urbe, A. M. (2020). (She)cession: The Colombian female staircase fall. Banco de la República.
- International Development Association. (2019). *Special Theme: Jobs and Economic Transformation*. International Development Association - Banco Mundial.
- Kugler, A., & Kugler, M. (2009). Labor Market Effects of Payroll Taxes in Developing Countries: Evidence from Colombia. *Economic Development and Cultural Change, University of Chicago Press*, vol. 57(2), 335-358.
- Kugler, A., Kugler, M., & Herrera-Prada, L. O. (2017). Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombia's Reform. *Economía Journal, The Latin American and Caribbean Economic Association - LACEA*, vol. 0(Fall 2017), pages 3-40.
- Kugler, M. (2006). Spillovers from foreign direct investment: Within or between industries? *Journal of Development Economics*, vol. 80, issue 2, 444-477.
- Kugler, M., & Verhoogen, E. (2009). Plants and Imported Inputs: New Facts and an Interpretation. *American Economic Review*, 99 (2): 501-07.
- Kugler, M., & Verhoogen, E. (2011). Prices, Plant Size, and Product Quality. *The Review of Economic Studies*, 307–339. doi:<https://doi.org/10.1093/restud/rdr021>
- Kugler, M., Del Carpio, X., Cuesta, J., Hernández, G., & Piraquive, G. (2020). What Effects Could Global Value Chain and Digital Infrastructure Development Policies Have on Poverty and Inequality in Colombia after the COVID-19 Crisis? *Investigación en curso*.
- Leibovich, J., Nigrinis, M., & Ramos, M. (2006). Caracterización del mercado laboral rural. *Borradores de economía*, No. 408.
- López, H., & Lasso, F. (2016). Diferencias por sexo en los flujos de trabajadores entre estados laborales y el futuro laboral de las mujeres colombianas. En L. E. Arango, F. Castellani, & E. Lora, *Desempleo femenino en Colombia*.
- Lora, E. (2015). *The worrisome deficit of technicians and technologists in Colombia*. <http://projects.iq.harvard.edu/colombia/news/deficit-technicians-and-technologists-colombia>: Colombia Atlas of Economic Complexity, Harvard University.
- Lotti, G., Messina, J., & Nunziata, L. (24 de Agosto de 2016). Minimum Wages and Informal Employment in Developing Countries. Obtenido de http://jobsanddevelopmentconference.org/wp-content/uploads/2016/10/LOTTI_Minimum-Wages-and-Informal-Employment-in-Developing-Countries.pdf
- Madariaga, J., Buenadicha, C., Molina, E., & Ernst, C. (2019). *Economía de plataformas y empleo: ¿cómo es trabajar para una app en Argentina?* Buenos Aires: CIPPEC-BID - OIT.
- Madgavkar, A., White, O., Krishnan, M., Mahajan, D., & Azcue, X. (15 de Julio de 2020). COVID-19 and gender equality: Countering the regressive effects. *McKinsey Global Institute*. Obtenido de

<https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/covid-19-and-gender-equality-countering-the-regressive-effects>

- Martínez-Restrepo, S., Tafur Marin, L., Osio, J. G., & Cortés, P. (15 de Septiembre de 2020). Violencias basadas en género en tiempos de COVID-19. *Género y COVID-19, Brief 5*. CoreWoman. Obtenido de <https://blogcorewomanorg.files.wordpress.com/2020/09/brief-5.pdf>
- Martínez-Restrepo, S., Useche, P., Ramírez, J., Cortés, P., & Castillo, A. (28 de Julio de 2020). El impacto de la COVID-19 en la economía de las mujeres rurales. *Género y COVID-19, Brief 4*. CoreWoman. Obtenido de <https://blogcorewomanorg.files.wordpress.com/2020/07/impactodelacovidenaeconomiarural-2.pdf>
- Merchán, C. (2015). Sector rural colombiano: dinámica laboral y opciones de afiliación a la seguridad social. *Coyuntura Económica*, 137-182.
- Morales, L., & Medina, D. (2019). Fluidez del mercado laboral y resultados en materia de empleo en Colombia: evidencia derivada de datos enlazados de empleadores y empleados. *Revista CEPAL*, 127.
- OCDE et al. (2019). *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es>
- Osorio-Copete, L. (2016). Reforma tributaria e informalidad laboral en Colombia: Un análisis. *Ensayos sobre política económica*, 126-145.
- Ospino, C. (2016). The effects of apprenticeship contracts on labor demand: Theory and empirical applications for Colombia. *PhD Dissertation. Universidad de Los Andes*.
- Ospino, C. (2018). The Effects of Being Subject to the Colombian Apprenticeship Contract on Manufacturing Firm Performance. *CEDLAS, Working Papers 0230*.
- Parra, J., Arias, F., Bejarano, J., López, M., Ospina, J. J., Romero, J., & Sarmiento, E. (Septiembre de 2020). Sistema pensional colombiano: descripción, tendencias demográficas y análisis macroeconómico. *Ensayos sobre Política Económica (ESPE)*(96).
- Pérez, J., & Suher, M. (2020). *The Efficacy of Hiring Credits in Distressed Areas*. Documento de Investigación 2020-05, Banco de México.
- Puche, K., & Villa-Orozco, V. (2018). *Evolución de las clases sociales en Colombia*. Fundesarrollo.
- Ramírez, J., Martínez-Restrepo, S., & Cortés, P. (1 de Junio de 2020). La economía del cuidado y el rol tradicional de las mujeres. *Género y COVID-19, Brief 3*. CoreWoman. Obtenido de https://blogcorewomanorg.files.wordpress.com/2020/06/brief_el_rol_del_cuidado.pdf
- Ribero, R., & Sánchez, F. (Noviembre de 2004). Determinantes, efectos y costos de la violencia intrafamiliar en Colombia. (44). Documento CEDE.

- Rosenblat, A. (2019). *Uberland: How Algorithms Are Rewriting the Rules of Work*. University of California Press.
- Sánchez, F., Duque, V., & Ruiz, M. (2009). Costos laborales y no laborales y su impacto sobre el desempleo, la duración del desempleo y la informalidad en Colombia, 1980-2007. Documentos CEDE 2009-11.
- Tenjo, J., Álvarez, O., & Jiménez, M. C. (2016). Diferencias en las tasas de desempleo por género. En L. E. Arango, F. Castellani, & E. Lora, *Desempleo femenino en Colombia*.
- Ter Wengel, J., Ferreira, G., Restrepo, S., & Suárez, L. (2009). Trayectorias empresariales: destrucción creativa, economías de escala, exportaciones y empleo. *Revista de la información básica*, Vol. 3, No. 2.
- The Conference Board. (2020). *The Conference Board Total Economy (base de datos)*. Obtenido de www.conference-board.org/data/economydatabase/ (consultado por OCDE et al. (2019) el 23 de enero de 2019).
- World Economic Forum. (2018). *The Global Gender Gap Report 2018*. Obtenido de http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf