



# 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

<b>Introducción</b> .....	<b>8</b>
<b>Protección Social y Empleo</b> .....	<b>11</b>
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
<b>Empleo y Género</b> .....	<b>30</b>
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
<b>Empleo en el Sector Rural</b> .....	<b>50</b>
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
<b>Pensiones y Protección para la Vejez</b> .....	<b>68</b>
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
<b>Protección al Cesante y Seguro de Desempleo.....</b>	<b>89</b>
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
<b>Demanda de Trabajo.....</b>	<b>109</b>
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
<b>Empleo y Plataformas Digitales.....</b>	<b>130</b>
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
<b>Empleo y Jóvenes.....</b>	<b>145</b>
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
	<b>Referencias .....</b>	<b>163</b>

## 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 Empleo<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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

Conversatorios de expertos  
de la Misión de Empleo

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 Paris 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 1993<sup>2</sup> 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,

---

<sup>2</sup> 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 2002<sup>3</sup> 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

---

<sup>3</sup> 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

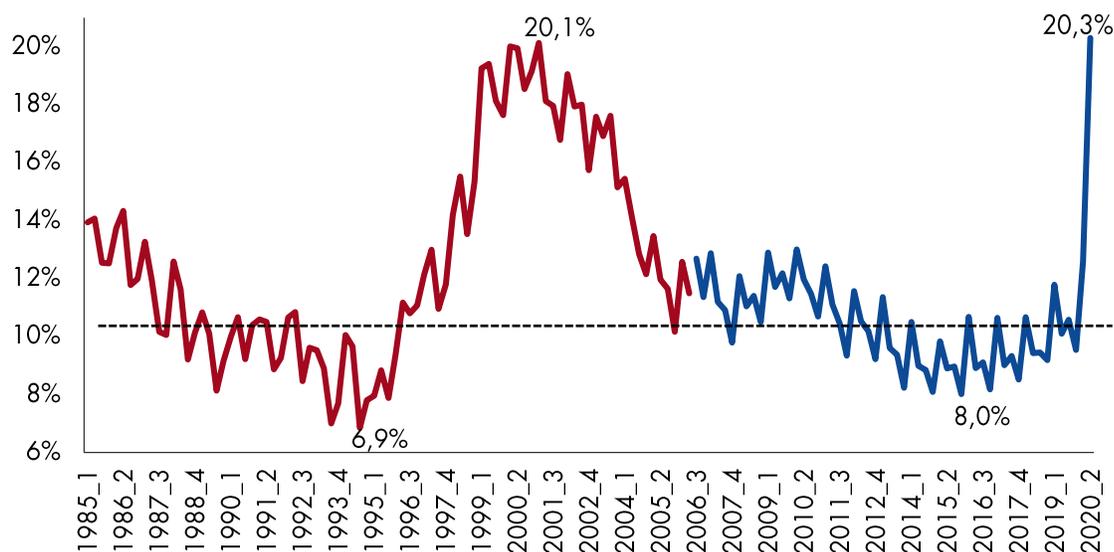
*“El objetivo del SENA debería ser cuánto trabajo se ha generado y no cuántas personas se han formado.”*

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 & Villalobos, 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 2010<sup>4</sup>, 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?

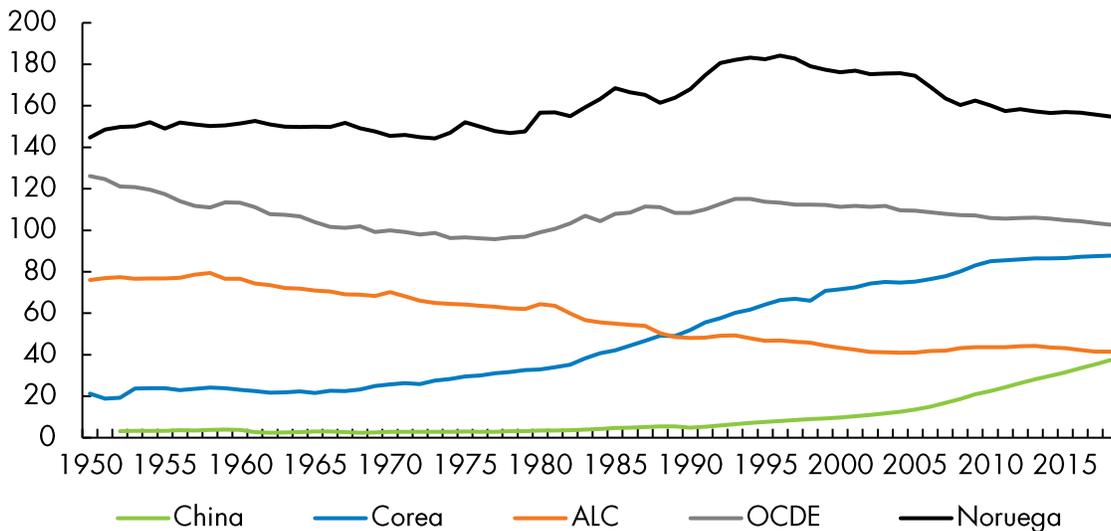
Uno de los principales problemas en el mercado laboral colombiano es la baja productividad del trabajo. El Gráfico 2 presenta la productividad de los trabajadores como porcentaje de la productividad laboral en la Unión Europea. En Latinoamérica, este valor era del 76.1% en 1950 y se ha reducido hasta 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

---

<sup>4</sup> Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo.

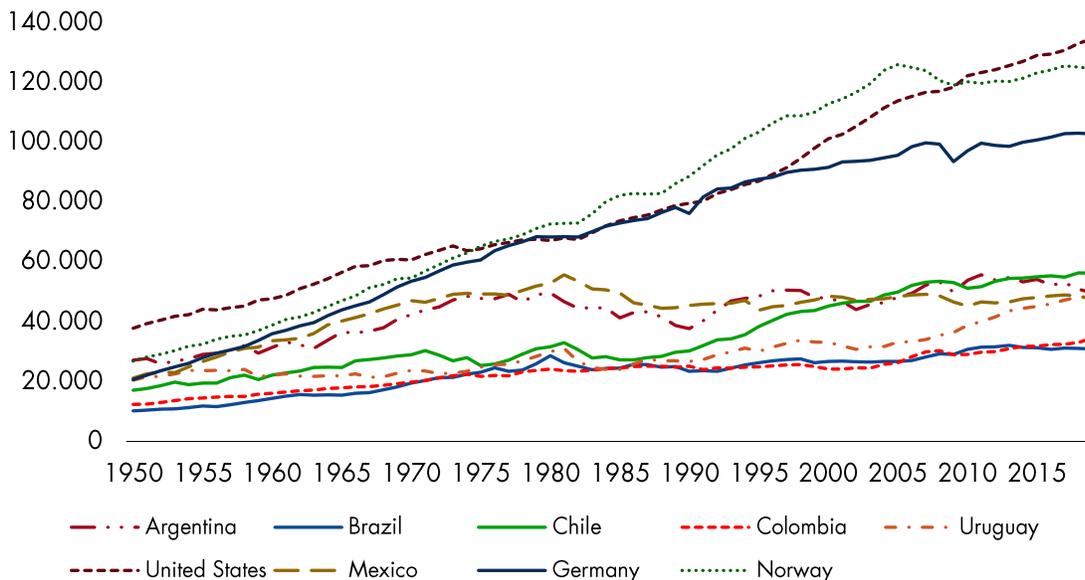
y Noruega han tenido un aumento de productividad mucho mayor que Colombia o Brasil, los cuales a su vez se encuentran por debajo de otros países de la región, ampliando la brecha a lo largo del tiempo.

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)

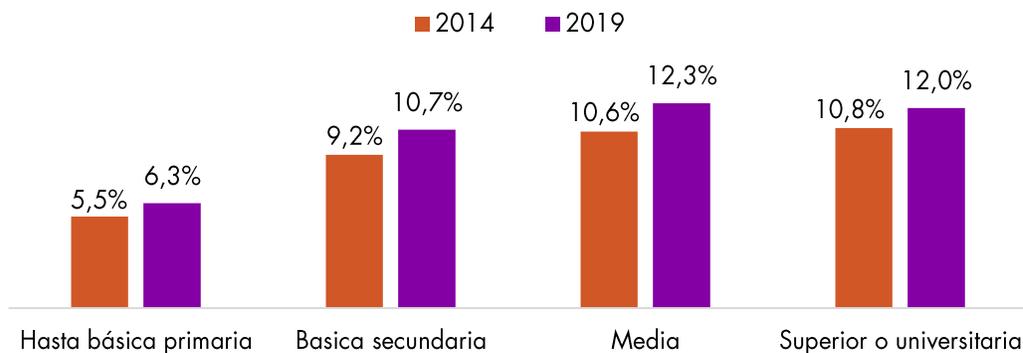


Fuente: The Conference Board (2020).

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

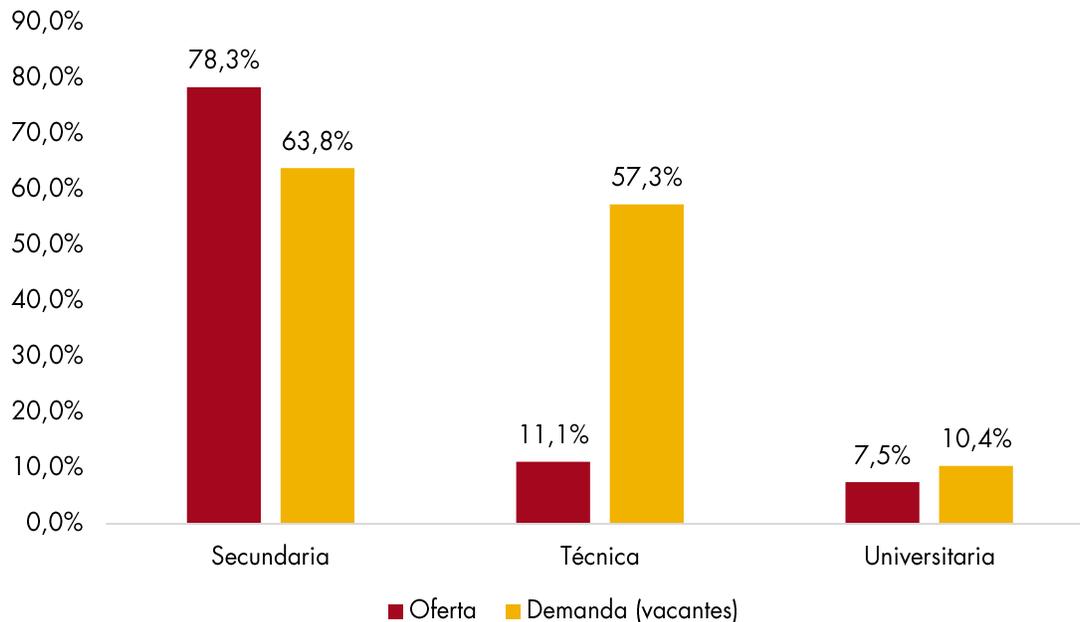
más alto en las personas con educación media y superior o universitaria. Esto refleja la realidad de las personas que no consiguen trabajo al culminar sus estudios o cuyo trabajo no es acorde con sus capacidades y expectativas. Esta inconsistencia se evidencia más claramente en el Gráfico 5, que demuestra 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)

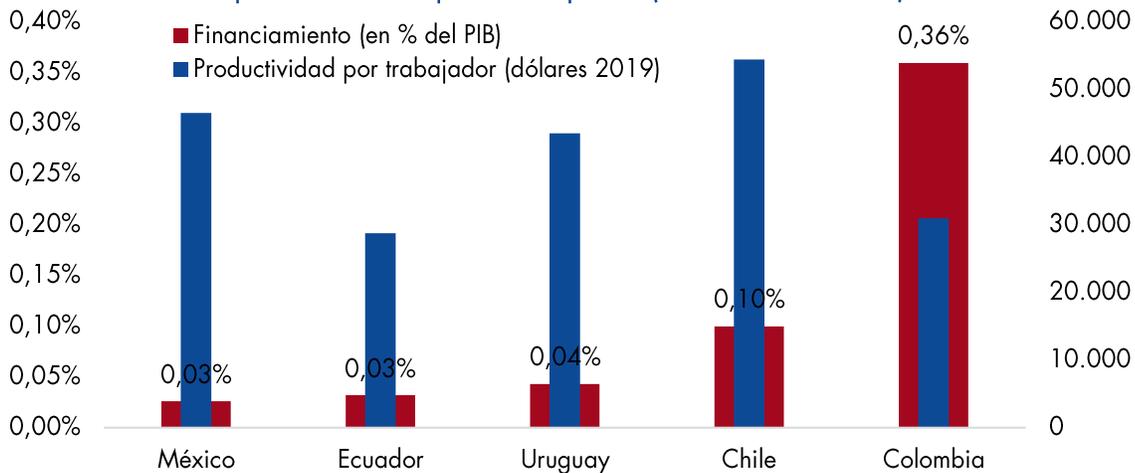


Fuente: Lora (2015).

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 2013<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> 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).

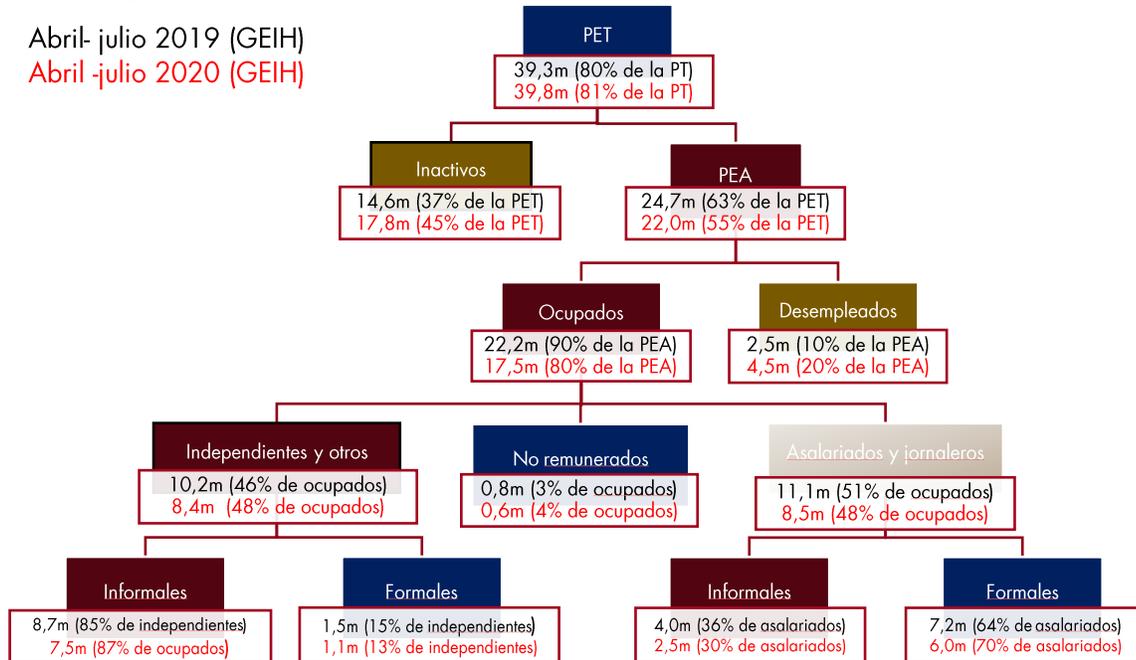
## 2. Evolución e impacto del COVID-19

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

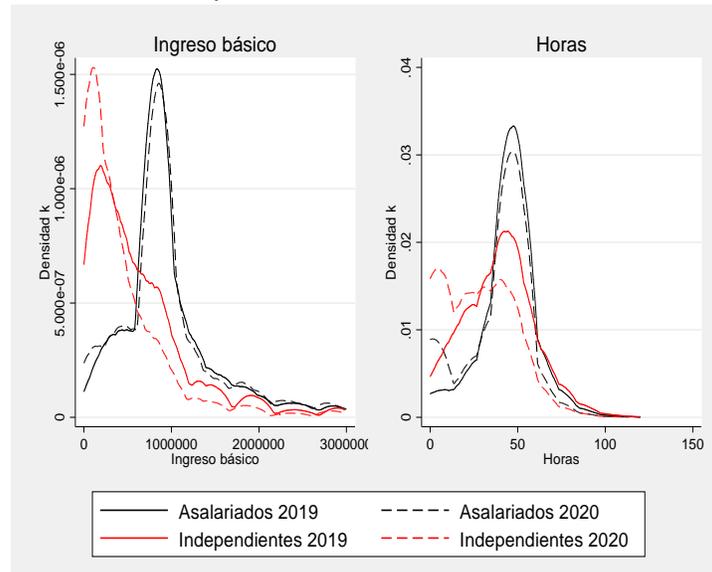


Fuente: GEIH.

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		<b>-4.8 pp</b>
% tratados		<b>45%</b>
Impacto en la tasa de informalidad		<b>-2.1 pp</b>

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.

Conversatorios de expertos  
de la Misión de Empleo

Sesión | **02**

# Empleo y género



**Misión  
de Empleo**



El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación



El futuro  
es de todos

Mintrabajo

# Empleo y Género

Fecha: 01/10/2020

## Resumen ejecutivo

El conversatorio sobre Empleo y Género tuvo como panelistas a Luis Eduardo Arango, Ana María Tribín y Susana Martínez, y a Hernando Torres como comentarista. Se contó con 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, el Subdirector General Sectorial del DNP, Daniel Gómez Gaviria y el Jefe de Misión, Darío Maldonado, dieron la bienvenida a los asistentes. Posteriormente, los panelistas presentaron diagnósticos del mercado laboral con enfoque de género y formularon recomendaciones de política. Luis Eduardo Arango se centró en los aspectos de largo plazo del mercado laboral para hombres y mujeres y a nivel regional. Ana María Tribín presentó los principales avances en materia de género en el mercado laboral y los efectos de la coyuntura del COVID-19. Susana Martínez presentó los impactos del COVID-19 sobre las mujeres con un enfoque en el tema rural y sectorial. Los comentarios de Hernando Torres resaltaron aspectos importantes de cada una de las presentaciones, atado a los temas de productividad, flexibilización y protección laboral e imaginarios sociales. Finalmente, se abrió un espacio de discusión en el cual se recogieron preguntas y comentarios de los panelistas y asistentes.

## I. Panelistas y comentarista

### **Luis Eduardo Arango Thomas**

Economista de la Universidad Libre de Pereira, magíster en Política Económica de la Universidad de Antioquia, máster en Macroeconomía y doctor en Economía de la Universidad de Liverpool. Actualmente es investigador principal de la Unidad de Investigaciones del Banco de la República de Colombia. Su principal área de investigación es economía laboral desde un enfoque macroeconómico. En sus publicaciones son recurrentes los temas de demanda laboral, nivel de empleo y salarios.

### **Ana María Tribín Uribe**

Economista de la Universidad Javeriana, máster y doctora en Economía de la Universidad de Brown. Actualmente es especialista en Políticas Públicas de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En su carrera se ha desempeñado tanto en la academia como en el sector público. Ha trabajado como investigadora en el Banco de la República y consejera presidencial para la Equidad de la Mujer durante los inicios del actual gobierno. Ha sido profesora en la Universidad de los Andes, del Rosario y Javeriana, además de profesora visitante de la Universidad Americana en Washington D.C. en temas de género. Sus áreas de investigación son economía del desarrollo, economía de género, economía política, economía laboral y economía del comportamiento.

### **Susana Martínez Restrepo**

Politóloga con especialidad en Estudios Latinoamericanos y máster en Política Comparada del Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences-Po), y doctora en Economía de la Educación de la Universidad de Columbia en Nueva York. Actualmente es cofundadora de CoreWoman e investigadora en Fedesarrollo. Ha trabajado como investigadora asociada en la Unidad de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Humano de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD e investigadora asociada y asistente en la Universidad de Columbia, el Centro Nacional para la Reestructuración de la Educación, las Escuelas y la Enseñanza y en la Oficina del Primer Ministro de Singapur. A lo largo de su carrera se ha enfocado en temas como género, educación y mercado laboral.

### **Hernando Torres Corredor**

Abogado de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Economía de la Universidad Javeriana y doctor en Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Director del Centro de Pensamiento en Derecho a la Salud, director de la maestría en Derecho del Trabajo y Seguridad Social y profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia. Se ha desempeñado como magistrado del Consejo Superior de la Judicatura, secretario general de la Procuraduría General de la Nación, asesor de políticas sociales del Distrito Capital de Bogotá. Actual decano de la Facultad de Derecho Ciencias, Políticas y Sociales.

**Moderador:** Darío Maldonado – Jefe Misión de Empleo

## II. Presentaciones

### i. Luis Eduardo Arango – Desempleo femenino en Colombia

*“Debemos ser muy cuidadosos porque es muy probable que no todas las brechas se puedan cerrar.”*

Las TD de hombres y mujeres en Colombia reflejan factores estructurales del mercado laboral. Las diferencias en las TD responden a preferencias, tecnología, vocación productiva de las ciudades, factores culturales sobre el papel de la mujer en el hogar, entre otros que deben ser abordados teniendo en cuenta la heterogeneidad regional y con atención particular a las variables que complementan la información que brinda la TD. A lo largo de este aparte se presentan algunas de ellas, con un énfasis en el mercado laboral urbano.

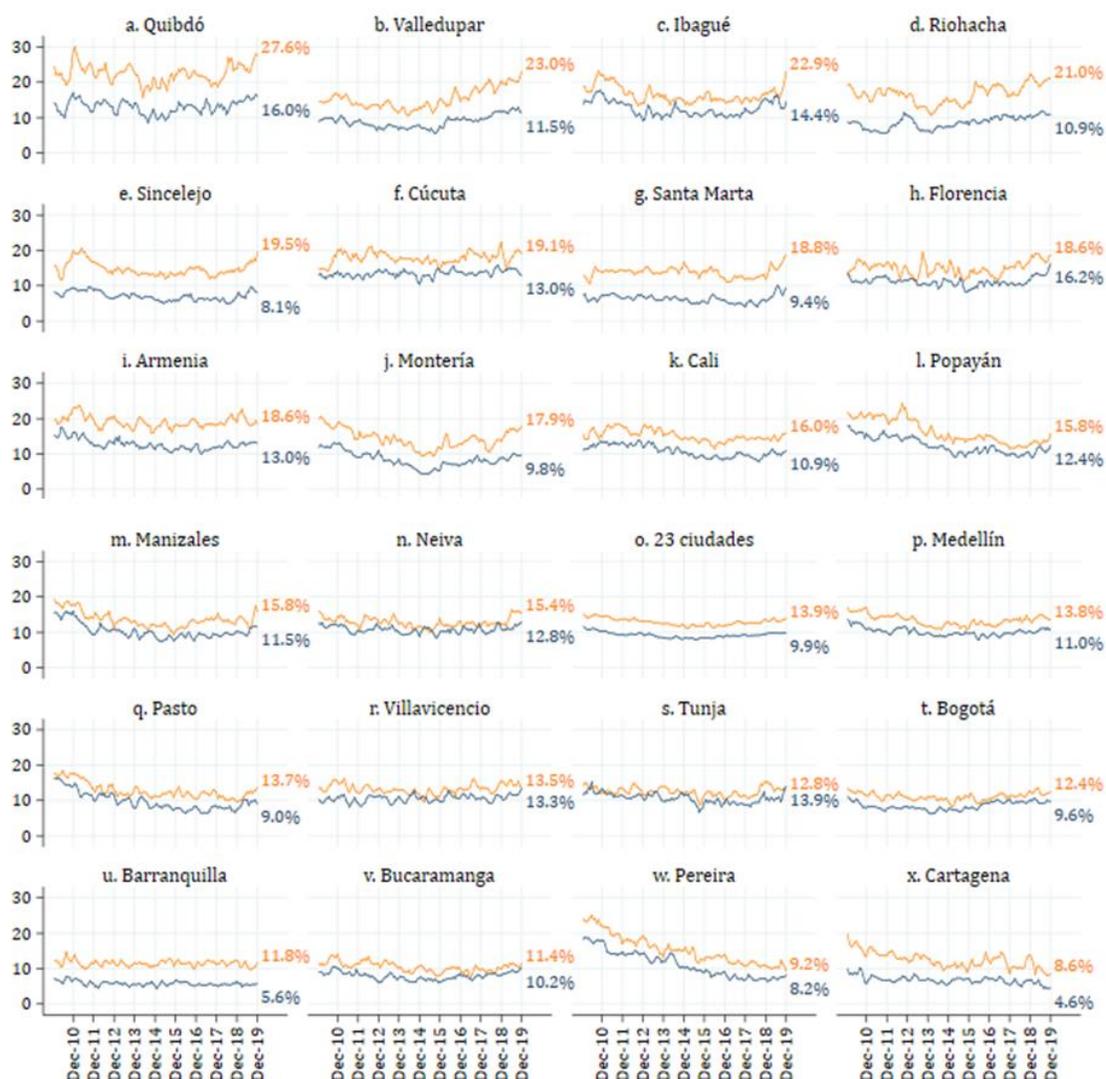
#### 1. Introducción

El Gráfico 8 presenta las TD desestacionalizadas para hombres y mujeres entre 2010 y 2019 en 23 ciudades, junto a su promedio, ordenadas de mayor a menor por desempleo femenino. Para diciembre de 2019, la TD femenina más alta se encontraba en Quibdó (27.6%) y la más baja en Cartagena (8.6%). La heterogeneidad regional se observa también en la brecha entre hombres y mujeres que es alta en ciudades como Quibdó (11.6 p.p.) y Valledupar (11.5 p.p.) y menos marcada en ciudades como Bucaramanga (1.4 p.p.), Tunja (1.1 p.p.), Pereira (1.0 p.p.) y Villavicencio (0.2 p.p.).

Al construir estas mismas series con otros indicadores del mercado laboral, se observa que las brechas son mucho más grandes en oferta y demanda de trabajo. Si se analiza la TGP, la mayor participación laboral femenina se observa en Cali (62.6%) y la menor en Cartagena (46.6%), similar a Quibdó (49.4%), Cúcuta (49.8%), Manizales (49.9%) y Santa Marta (49.9%), donde participan menos del 50% de las mujeres. En este indicador, las brechas son más altas en ciudades de la costa y del Eje Cafetero. Por el lado de la ocupación, la mayor TO femenina se observa en Bogotá (54.2%) y la menor en Quibdó (35.8%). En cuanto a la brecha entre hombres y mujeres, resulta llamativo el caso de Tunja, donde se observa la menor brecha en participación (9.9 p.p.) y ocupación (8.0 p.p.).

La duración promedio del desempleo no presenta diferencias tan grandes entre hombres y mujeres, pero sí entre ciudades. La mayor duración promedio se observa en Pasto (8.7 meses para hombres y 8.1 para mujeres) y la menor en Florencia (4.4 meses para Florencia y 3.8 para hombres). Esto reafirma la necesidad de tener en cuenta la heterogeneidad regional al analizar el desempleo, debido a que puede ser clave en la identificación de los factores por los cuales algunas ciudades, como Tunja y Bucaramanga, tienen un buen desempeño general.

Gráfico 8. Tasa de desempleo de mujeres y hombres. Ordenado de mayor a menor por desempleo femenino (Ene-2010 a Dic-2019)



\*Naranja: Mujeres. Azul: Hombres.

Trimestre móvil. Series desestacionalizadas.

Fuente: Cálculos del Banco de la República con datos de la GEIH, DANE.

## 2. Desempleo observado

Numerosos estudios han identificado diferencias en el desempleo entre hombres y mujeres en Colombia y han indagado por sus causas. Por ejemplo, Arango, García y Posada (2013) encuentran que la tasa de desempleo no aceleradora de la inflación (NAIRU, por sus siglas en inglés) es considerablemente más alta en mujeres, especialmente si están casadas o en unión libre (12.4%, con respecto a 4.7% en hombres casados o en unión libre). Esto se complementa con el trabajo de Arango y Ríos (2016), el cual señala que la probabilidad de permanecer desempleado tras un año de haber perdido el empleo es mayor en

mujeres casadas o en unión libre (58.7% en mujeres casadas o en unión libre que no son jefes de hogar, con respecto a 33.7% en hombres casados o en unión libre que no son jefes de hogar).

López y Lasso (2016) encuentran que las mujeres menos educadas son el grupo social más vulnerable en temas de empleo y futuro laboral, en especial las cónyuges y las jefas de hogar a cargo de sus hogares e hijos menores. Para ello, recomiendan diseñar programas de apoyo en aprestamiento laboral y acceso privilegiado a las redes de información e intermediación laboral. Estos programas son comunes en algunos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por lo cual esta organización podría apoyar en su diseño.

Tenjo, Álvarez y Jiménez (2016) encuentran que la duración de los episodios de desempleo de las mujeres es más larga que la de los hombres y que la duración de las mujeres casadas es mayor que la de las mujeres solteras. Para ello, recomiendan flexibilizar los horarios laborales e introducir la contratación por horas. Esto se debe socializar con trabajadores y comunidad, abordando la discusión sobre salarios por horas y cotización al sistema de protección social, necesaria para ayudar al trabajador secundario del hogar (en la mayoría de los casos, mujeres) para que se inserte al mercado laboral.

Arango y Ríos (2016) encuentran que la duración del desempleo se reduce más cuando la demanda de trabajo (anuncios de vacantes) es mayor. Para ello recomiendan políticas activas como módulos especiales de búsqueda en la plataforma del Servicio Público de Empleo (SPE) y asesorías personalizadas de búsqueda de empleo, especialmente para las mujeres. Esta acción es relativamente sencilla y le permitiría a las mujeres acercarse con más facilidad a vacantes laborales que se adapten a sus necesidades.

Cardona y Morales (2016) encuentran que la provisión de centros de cuidado infantil afecta positivamente la participación laboral femenina, hallazgo reportado también por López y Lasso (2016). En este caso, las mujeres que habitan barrios de bajos ingresos tienen mayor probabilidad de ingresar al mercado laboral. Cuando los vecindarios tienen una mayor densidad de actividad económica, las mujeres que trabajan tienen una mayor probabilidad de tener jornadas más largas, hallazgo reportado también por Duque, García, Herrera y López (2016). Así mismo, se encuentra que la cercanía a medios de transporte (medida como distancia a las estaciones del metro) aumenta la probabilidad de participar en el mercado laboral (ver también: Díaz (2016)).

Lo anterior sugiere la importancia de contemplar los retos en movilidad para abordar problemas del mercado laboral. De modo que se debe invertir en mejores vías, medios de transporte y acceso a los sitios de empleo en un marco de crecimiento urbano ordenado. Para esto, se puede utilizar el componente urbano de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Un ejemplo es el POT de Medellín 2014 – 2027, el cual establece el criterio de mezcla sana de usos del suelo, criterio que permite distribuir equitativamente en el territorio las actividades productivas, comerciales y de servicios, los equipamientos comunitarios y la vivienda (Alcaldía de Medellín, 2014). Las mujeres serían las más beneficiadas de que los POT adoptaran como criterio central de manejo del suelo urbano el fácil acceso a los sitios de trabajo.

### **3. Desempleo estructural**

Arango, Flórez y Guerrero (2020) encuentran que la proporción de hombres en la fuerza laboral reduce la TD estructural en el periodo 1986 – 2015. Sin embargo, esta variable deja de ser significativa al analizar el periodo 2000 – 2015. También encuentran que una variable importante para explicar el desempleo estructural es la proporción de personas con bajo nivel educativo. Adicionalmente, se encuentra que en los últimos 30 años ha disminuido el porcentaje participación de hombres y el porcentaje de personas con bajo nivel educativo.

Actualmente, se encuentra que la proporción de hombres en la fuerza laboral (porcentaje de hombres en la PEA) no ha tenido variaciones significativas y tiene una heterogeneidad relativamente baja. Si se observa el porcentaje de la PEA de hombres y mujeres con un nivel educativo hasta básica secundaria, se encuentra una tendencia a la baja, es decir, cada vez hay gente más educada en la fuerza laboral, y este porcentaje es menor en el caso de las mujeres. Esto sugiere que la brecha en la NAIRU no es resultado de problemas en la educación de las mujeres, sino que existen otros factores determinantes del desempleo estructural.

### **4. Informalidad laboral**

El análisis del mercado laboral no debe centrarse únicamente en el desempleo, sino también deben examinarse las brechas existentes en la informalidad. Por ejemplo, es más probable para las mujeres pertenecer al sector informal, probabilidad que se ve afectada por factores como la escolaridad, la edad y a factores individuales, económicos y regionales. Finalmente, es probable que no todas las brechas se puedan cerrar, pues existen procesos de optimización a nivel individual sobre los cuales es difícil intervenir. Por esta razón, identificar hasta dónde pueden llegar las políticas constituye un reto tan grande como necesario.

## ii. Ana María Tribín – La recesión femenina

*“La ‘shecession’ se llama esta recesión, una donde la carga del cuidado recae sobre las mujeres y donde caen en la escalera del estatus laboral.”*

Los logros alcanzados a lo largo de las últimas décadas en materia de reducción de brechas de género se están viendo fuertemente amenazados por una recesión que, en comparación con otras, ha afectado principalmente a las mujeres. Esta exposición presenta los principales avances en materia de género en el mercado laboral y los principales efectos que ha causado la pandemia del COVID-19 en este contexto.

### 1. Avances en el cierre de brechas de género en el mercado laboral

La recesión del 2008 afectó principalmente sectores masculinizados como el financiero o el de la construcción. La recesión ocasionada por el COVID-19 ha implicado el distanciamiento social y el cierre de colegios. Teniendo en cuenta que las mujeres se ubican en sectores de alto contacto, su vida laboral se ha transformado en los meses de pandemia, y esto ha resultado en un aumento del trabajo doméstico que ha recaído principalmente sobre ellas. De modo que, la segmentación del mercado laboral ha terminado por afectar más a los sectores feminizados y, en consecuencia, la carga de trabajo doméstico ha caído principalmente sobre ellas. Adicionalmente, las mujeres son percibidas por los empleadores como menos productivas. Una encuesta de McKinsey en Estados Unidos muestra que 1 de cada 5 mujeres ha considerado abandonar su empleo por las presiones de la pandemia.

El logro en cierre de brechas ha significado avances lentos y costosos. Para principios de siglo, las mujeres no contaban con educación ni participación laboral. Hacia los años ochenta, la transición demográfica generó que el promedio de hijos se redujera de 6.5 a 3. A partir de entonces, la educación de las mujeres aumentó al igual que su participación en el mercado laboral. En efecto, en los años ochenta la participación de las mujeres era del 17% y la de los hombres del 80%, mientras que hacia los 2000 la participación de las mujeres era 60% y la de los hombres 80%, esta brecha se ha mantenido desde entonces. Así mismo, la TD mantiene una de las brechas más altas de Latinoamérica. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para el 2019 el desempleo para hombres fue del 8.2%, mientras que para mujeres fue del 13.6%. La TO también ha convergido, pero la brecha se mantiene, de modo que para el 2019 la ocupación de las mujeres fue del 45.9% y la de los hombres del 67.9%.

Por grupos etarios, se observa que el aumento de la participación se dio principalmente en el grupo de mujeres entre 31 y 40 años. Este grupo, que abarca mujeres recién casadas y con niños pequeños, ha enfrentado retos particulares en su participación. Para 1985 contaba con una participación del 55% y para el 2018 se ubicaba en 85%, mientras que el de los hombres era 96.7%. La brecha salarial también se ha mantenido alrededor del 22%.

### 2. COVID-19 y el mercado laboral

La crisis ha deteriorado los indicadores del mercado laboral y ha ampliado las brechas de género. El grupo de mujeres entre 25 y 54 años, el más fértil y el que ha enfrentado mayores barreras para acceder al mercado laboral, ha sido el más afectado. La inactividad femenina ha aumentado y cerca de 1.2

millones de mujeres han entrado a las actividades del hogar entre agosto del 2019 y agosto del 2020. En el trabajo de García, Herrera, Morales, Ramírez y Tribín (2020) se analiza el impacto del COVID-19 en el mercado laboral desagregado por género. La Ecuación 1 presenta el modelo especificado para estimar las diferentes variables de resultado del mercado laboral como función del efecto de la pandemia, diferenciando entre hombres y mujeres.

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

Modelo principal:

$$y_{i,t} = \alpha + \delta post + \sigma woman_{i,t} + \gamma post * woman + X'_{i,t} \beta + u_{i,t}$$

- $\delta$  Mide el efecto de la crisis en los indicadores del mercado laboral no diferenciado por sexo.
- $\gamma$  Es el parámetro de interés, describe el efecto de la crisis en las mujeres comparado con el de hombres. Mide la brecha de género.

Fuente: Tribín et al. (2020).

En la Tabla 5 se observa el coeficiente *post* que muestra las diferencias antes y después de la pandemia, y revela una reducción en los salarios de todas las personas de la muestra. Sin embargo, la reducción del ingreso de las mujeres cabeza de hogar es 50% mayor que la de los hombres, lo que resalta la existencia de hogares cuya estabilidad económica se ve comprometida por la crisis.

Tabla 5. Brechas de género en salarios

	Householders		Total	
	Log hourly wage	Log hourly wage	Log hourly wage	Log hourly wage
<b>A. Total</b>				
Post	-1.2203*** (0.4287)	-1.2320*** (0.4274)	-1.1876*** (0.3510)	-1.1922*** (0.3484)
Woman	-0.1874** (0.0896)	-0.1991** (0.0898)	-0.4593** (0.1920)	-0.4744** (0.1876)
Post x Woman	-0.5257*** (0.1348)	-0.5103*** (0.1349)	-0.2447*** (0.0849)	-0.2406*** (0.0850)
Children		-0.0423* (0.0221)		0.0342 (0.0553)
Education		0.0416** (0.0191)		0.0414** (0.0183)
Age		-0.0030 (0.0543)		-0.0439 (0.0378)
Age2		0.0001 (0.0007)		0.0007 (0.0005)
Observations	16,430	16,430	36,560	36,560
Area	Yes	Yes	Yes	Yes
Occupation	Yes	Yes	Yes	Yes
Sector	Yes	Yes	Yes	Yes
Controls	No	Yes	No	Yes

Fuente: Tribín et al. (2020).

Tabla 6. Brechas de género en salarios formales

	Householders		Total	
	Log hourly wage	Log hourly wage	Log hourly wage	Log hourly wage
<b>B. Formal</b>				
Post	-0.8473*** (0.2595)	-0.8544*** (0.2573)	-0.8206*** (0.1885)	-0.8242*** (0.1878)
Woman	-0.1272** (0.0603)	-0.1382** (0.0507)	-0.1782*** (0.0502)	-0.1976*** (0.0505)
Post x Woman	-0.0010 (0.0565)	0.0129 (0.0611)	0.0665 (0.0410)	0.0721* (0.0401)
Children		0.0170 (0.0428)		0.0357 (0.0411)
Education		0.0635** (0.0263)		0.0636** (0.0238)
Age		0.0660* (0.0349)		0.0237 (0.0529)
Age2		-0.0009* (0.0004)		-0.0003 (0.0007)
Observations	8,123	8,123	18,426	18,426
Area	Yes	Yes	Yes	Yes
Occupation	Yes	Yes	Yes	Yes
Sector	Yes	Yes	Yes	Yes
Controls	No	Yes	No	Yes

Fuente: Tribín et al (2020).

Cuando se analiza la misma ecuación para formales, se observa que en el mercado formal no hay una reducción de salarios, por el contrario, hay un aumento del 7% en salarios de mujeres con respecto a hombres (Tabla 6). Lo anterior puede explicarse por las altas cualificaciones de las mujeres formales que les permiten mantener su estatus laboral. Alrededor del 72% de las mujeres entre 25 y 45 años tienen estudios universitarios, mientras que para los hombres es 52%.

Si bien se observa que los ingresos disminuyeron para todos, la disminución en ingresos de mujeres informales cabeza de hogar fue 93% mayor comparada con la de los hombres. Adicionalmente, la probabilidad de ser formal disminuyó más para las mujeres. Una fracción importante de mujeres elige trabajos informales para poder conciliar el tiempo con los oficios del hogar. En efecto, Campaña, Giménez y Molina (2020) muestran que, para un conjunto de países de América Latina, incluida Colombia, las madres que trabajan por cuenta propia dedican más tiempo al trabajo no remunerado y al cuidado de los niños en comparación con las madres empleadas.

Con respecto al desempleo, si bien toda la población se vio afectada por la crisis, las mujeres tuvieron un mayor incremento en la probabilidad de caer en el desempleo, 1.4 p.p. más alta que la de los hombres. Esta brecha es más alta en personas cabeza de hogar donde la probabilidad de que una mujer cabeza de hogar caiga en el desempleo es 5.2 p.p. más alta que la de un hombre cabeza de hogar. Así mismo, durante el tiempo de crisis, la probabilidad de que las mujeres participen en el mercado laboral disminuye 3.4 p.p. más que la de los hombres. Esta brecha es más alta en mujeres cabeza de hogar (6.7 p.p.). La mayor dependencia de las mujeres incrementa a su vez la vulnerabilidad ante la violencia intrafamiliar.

Finalmente, se observa que las mujeres inactivas dedican más tiempo a las actividades del hogar. De acuerdo con la última Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT), en Colombia las mujeres toman

78.4% de las horas anuales de trabajo doméstico. Con la pandemia, la probabilidad de que una persona reportara como actividad primaria el trabajo doméstico se incrementó en 13.5 p.p. para las mujeres cabeza de hogar y 5.7 p.p. para todas las mujeres. Esto supone que la siguiente generación de mujeres deberá enfrentar un mercado laboral con brechas más grandes donde los hombres serán quienes trabajen y las mujeres quienes estén dedicadas al hogar.

### 3. Escalera descendente y recomendaciones de política

Todo lo anterior implica un retroceso en el cierre de brechas de género dado que las mujeres están perdiendo estatus en el mercado laboral e iniciando un proceso de 'escaleras descendentes'. Las mujeres formales encuentran dificultades en combinar las tareas domésticas con el trabajo y se desplazan hacia la informalidad. Por su parte, las mujeres ocupadas experimentan precariedad y aumento en las brechas salariales. Algunas de estas mujeres incluso han terminado en el desempleo o la inactividad, relegadas a las actividades del hogar. Esto último tiene implicaciones sobre los niños que crecen en hogares sin una madre que participa en el mercado laboral. En su vida adulta, estos niños tienden a escoger parejas que tampoco participan del mercado laboral y, adicionalmente, se incrementa la probabilidad de violencia intrafamiliar.

Los esfuerzos del siglo XX y parte del XXI se ven amenazados por esta crisis. Algunas recomendaciones puntuales de políticas públicas son:

- Promover la corresponsabilidad del cuidado y la redistribución de roles en el hogar con miras a lograr un equilibrio más equitativo de las responsabilidades domésticas.
- Proteger a las mujeres, niños y otros grupos de la exposición a la violencia doméstica o de pareja.
- Cuantificar e integrar el valor y la dimensión de la economía del cuidado en las cuentas nacionales y herramientas de toma de decisión.
- Fortalecer los servicios de atención para niños, adultos y personas con capacidades especiales.
- Avanzar en la reapertura del sistema educativo y sus centros de formación para preservar y fortalecer el capital humano requerido hoy y en el futuro.
- Asegurar la inclusión de la mujer en las políticas de reactivación del empleo, con el objetivo de afrontar la crisis sin dejar a nadie atrás.
- Ofrecer soluciones asistenciales en el lugar de trabajo y adoptar otras medidas para facilitar la corresponsabilidad del cuidado.

### iii. Susana Martínez Restrepo – Reactivación económica con enfoque de género en tiempos de COVID-19

*“Uno de los principales problemas que tenemos en Colombia, y en países en desarrollo, es que nos dedicamos a apagar incendios y no a sembrar bosques.”*

Esta presentación trata sobre brechas de género en el mercado laboral, con un enfoque en mujer rural y sectores. Se divide en tres partes: las brechas de género, sus causas y una propuesta de cómo abordar la reactivación de forma sostenible para las mujeres y la economía.

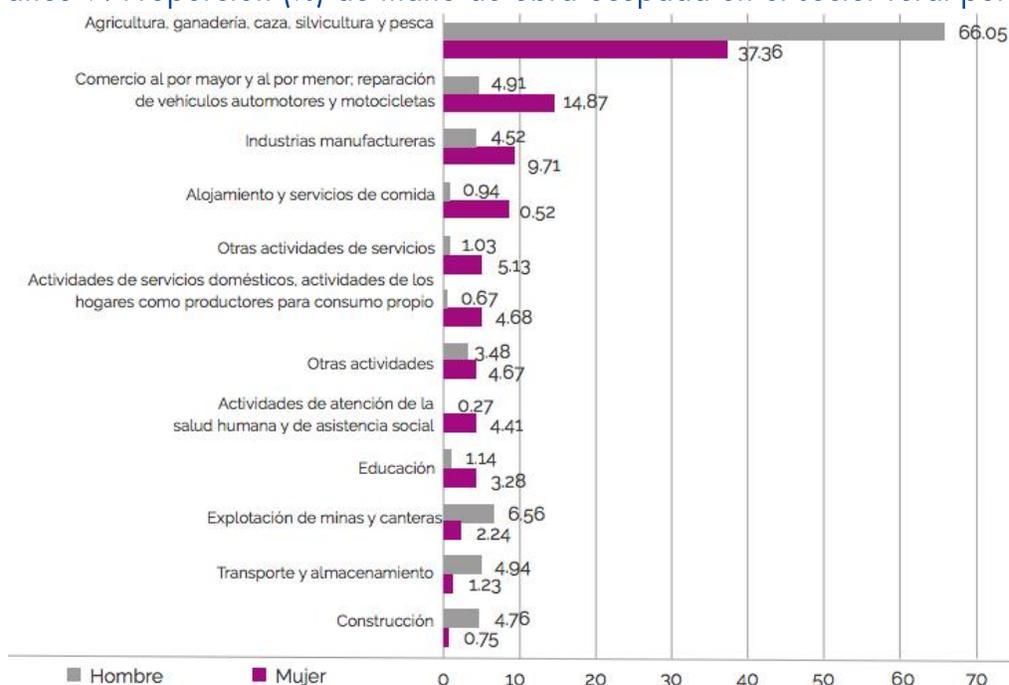
De acuerdo con un reporte de McKinsey, los trabajos de las mujeres son 1.8 veces más vulnerables a la actual crisis que los trabajos de los hombres a nivel global. Las mujeres constituyen 39% del empleo global, sin embargo, responden por el 54% de los empleos perdidos. Así mismo, el PIB global podría reducirse en 1 billón de dólares para 2030 si las mujeres no son consideradas en la recuperación económica. Si se toma acción inmediata para promover la equidad de género, el PIB podría crecer en 13 billones de dólares (Madgavkar, White, Krishnan, Mahajan, & Azcue, 2020).

#### 1. Las principales brechas que se han aumentado como consecuencia del COVID-19

Esta recesión ha afectado principalmente sectores altamente feminizados. Los sectores de servicios domésticos, salud, confección, hoteles y restaurantes, educación y comercio al por menor son sectores afectados dada la naturaleza de la pandemia y son aquellos en los que las mujeres están altamente representadas. En la crisis del 2008, el sector financiero, que es altamente masculinizado, fue el más afectado. En ese año se hablaba de una recesión masculina y en la coyuntura actual de una femenina.

A su vez, las mujeres rurales han sido fuertemente afectadas, más que los hombres rurales, debido a que se encuentran más representadas en sectores altamente afectados por la crisis. Los hombres rurales se concentran en mayor medida en el sector agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca. No obstante, como se observa en el Gráfico 9, hay una mayor proporción de mujeres rurales en sectores como comercio al por mayor y por menor, reparación de vehículos automotores y motocicletas, industrias manufactureras, alojamiento y servicios de comida, entre otros. En abril de 2020, 21.32% de las mujeres en zonas rurales estaban desempleadas comparado con 7.94% de los hombres (Martínez-Restrepo, Useche, Ramírez, Cortés, & Castillo, 2020).

Gráfico 9. Proporción (%) de mano de obra ocupada en el sector rural por sexo



Fuente: Martínez-Restrepo, Useche, Ramírez, Cortés, y Castillo (2020) con base en GEIH, DANE.

## 2. Las principales causas

Las mujeres han sido históricamente encargadas de las labores de cuidado, ahora, deben encargarse adicionalmente del estudio de sus hijos, lo cual afecta su productividad, su posibilidad de buscar trabajo y de formarse para adquirir competencias laborales. De acuerdo con la ENUT 2016 – 2017, las mujeres dedican el doble de tiempo que los hombres al trabajo no remunerado, en algunos casos es el triple y para las mujeres cabeza de hogar es mucho mayor (Ramírez, Martínez-Restrepo, & Cortés, 2020). En la actualidad, esta situación es peor debido al cierre de colegios y la disminución en la demanda por servicios domésticos.

Las violencias basadas en género, particularmente la doméstica, han aumentado como consecuencia del COVID-19, esto se observa en el incremento del número de llamadas a la línea 155 (Martínez-Restrepo, Tafur Marin, Osio, & Cortés, 2020). De acuerdo con Ribero y Sánchez (2004), estas violencias generan una mayor probabilidad (6.4 p.p.) de estar desempleadas y los ingresos son 41% más bajos para mujeres que las experimentan, además de los efectos psicológicos, costos en servicios sociales, psicosociales y de salud que estas generan.

## 3. Cómo abordar la reactivación de forma sostenible, para las mujeres y para la economía

Según Barrero, Bloom y Davis (2020), 42% de los despidos recientes en Estados Unidos resultarán en una pérdida permanente de empleo. La creación y destrucción de empleo es mucho más compleja en países con altos niveles de informalidad como Colombia, sin embargo, la cifra de Estados Unidos puede ser indicativa para Colombia. En una reactivación con enfoque de género se debe pensar la crisis no sólo en términos de las pérdidas de empleos que se pueden reactivar, sino en términos de aquellas irreversibles que afectan específicamente a los sectores feminizados.

Para disminuir el desempleo y la inactividad en el corto y mediano plazo, se deben implementar políticas con enfoque de género que consideren estas tres perspectivas:

1. **La crisis no solo afecta el poder de compra y consumo.** Al pensar la reactivación el enfoque no debe estar únicamente en este componente, se deben tener en cuenta los dos siguientes.
2. **La crisis afecta también los comportamientos y preferencias que posiblemente no volverán a la "normalidad".** Se crean nuevas posiciones en determinadas áreas, pero se pierden irrecuperablemente otros empleos y esto afecta a sectores ya perjudicados. Además de integrar el enfoque de género, la reactivación debe pensar cómo los comportamientos, que no volverán a ser los mismos, tienen un efecto diferenciado en las mujeres.
3. **La crisis está acelerando la automatización y la digitalización.** El Foro Económico Mundial (2018) prevé que 3 de cada 4 puestos de trabajo que se pierdan en los próximos 10 años por la automatización serán trabajos de mujeres. Como la crisis ha acelerado la digitalización, esto está ocurriendo de manera más acelerada. En el sector formal, los trabajos de mujeres tienen mayor probabilidad de ser desplazados por la inteligencia artificial. Sumado a esto, existen nuevos puestos de trabajo de alta calidad, particularmente en las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés), pero se mantienen altamente masculinizados.

Con relación a esta última, existen algunas soluciones con enfoque de género. En el largo plazo, promover las carreras STEM entre las mujeres jóvenes. En el corto plazo, promover la educación continua con programas de código dirigidos a mujeres, quienes están perdiendo sus trabajos o no consiguen uno debido a que sus habilidades ya no son requeridas. Adicionalmente, durante las transiciones laborales de las mujeres, apoyar la adquisición de nuevas capacidades en actividades prácticas relacionadas con la nueva demanda de habilidades requeridas. Finalmente, crear programas para promover la inclusión digital, la alfabetización digital, el marketing y ventas digitales, especialmente para las poblaciones más vulnerables.

En estas soluciones de corto y mediano plazo se debe contemplar que la destrucción crea posibilidades en otras áreas hacia las cuales se deben orientar las mujeres para evitar que su desempleo estructural empeore. Actualmente, esto no sucede debido a que las principales áreas que están creando empleo son aquellas en las cuales las mujeres son minoría. Estas soluciones también deben considerarse para diferentes sectores de la población que han quedado desempleados y en la informalidad y que pueden insertarse en el mercado laboral con programas rápidos de formación.

Para reactivar la economía con un enfoque de género, en primer lugar, es necesario definir el problema y sus posibles brechas de género. Las mujeres han sido afectadas en mayor medida por esta crisis a través del alto desempleo y el efecto sobre sectores altamente feminizados. Por ende, es necesario entender y considerar los sectores, subsectores, tipo de negocios y ocupaciones que han sido más afectados por la crisis, y se deben medir las brechas de género existentes. En este caso, cuando la información poscovid-19 no esté disponible, la información precovid-19 puede dar una idea acerca de las brechas.

En segundo lugar, se recomienda utilizar el marco anteriormente propuesto para entender las causas y la estrategia a corto y largo plazo. Para ello, se deben evidenciar los cambios en el poder de compra y consumo y cómo afectan a hombres y mujeres, entender cómo los cambios en preferencias y comportamientos afectan a los sectores y la aceleración de la automatización y digitalización.

En tercer lugar, se deben incluir mujeres en las soluciones y considerar las barreras que las mujeres podrían tener para acceder a estas políticas. Algunos ejemplos de medidas incluyen el desarrollo de capacidades para gobiernos locales, cámaras de comercio y compañías para que se encarguen de entender y abordar esta dimensión del problema. Por otro lado, deben apoyarse los negocios pequeños, que son principalmente de mujeres y han sufrido más por la pandemia, con el agravante de que existe evidencia que indica que las mujeres tienen menor probabilidad de acceso al crédito.

Al pensar en las anteriores medidas es importante tener en cuenta las barreras que enfrentan las mujeres para acceder a ellas, entre las cuales se encuentran:

- **Normas sociales machistas:** Menor poder de negociación de mujeres en los hogares, discriminación por género, edad, grupo étnico, identidad sexual.
- **Escasez de tiempo:** Actividades del cuidado no remuneradas.
- **Seguridad:** Turnos nocturnos, equipamiento adecuado.
- **Falta de acceso al crédito:** Las mujeres tienden a poseer menos bienes que los hombres que pueden usar como colaterales para un crédito.
- **Carencias de cualificaciones:** Las mujeres usualmente no desarrollan las habilidades técnicas y blandas para asegurar un trabajo o reinventar su negocio, debido, en gran parte, a la escasez de tiempo.

### III. Comentarios y discusión

#### i. Hernando Torres – Comentarios

En las tres exposiciones se presenta información compleja, en ocasiones referente a temas estructurales, que amerita reflexiones complementarias con otras iniciativas. El proceso de feminización del mercado laboral y con techo de cristal, referente a la dificultad en el ascenso posicional de las mujeres dentro de las organizaciones, ha implicado una entrada significativa de mujeres y un empoderamiento de espacios de los cuales estaban excluidas.

#### 1. Productividad

La estructura productiva tiene un encadenamiento significativo sobre la desigualdad de género. Según la CEPAL, esta estructura es heterogénea y, de acuerdo con su comportamiento económico y el desarrollo de la productividad por sectores y por grandes áreas, se clasifica en sectores de alta, media y baja productividad. En el primero se observan relaciones salariales estables y prestaciones sociales que constituyen uno de los puntos críticos para acceder de manera asalariada a la fuerza de trabajo femenina. Allí se evidencia también un bajo nivel de empleo, pero un alto aporte al PIB, así como un nivel de productividad que mezcla empleos temporales, ocasionales, *outsourcing*, subcontratación, entre otros. En el nivel medio y bajo de productividad, se encuentran las empresas medianas y pequeñas con un alto nivel de trabajo independiente, allí se concentra cerca de 30% del empleo.

Según los informes de Naciones Unidas, 48% de la fuerza de trabajo mundial son mujeres. Sin embargo, como lo menciona Ana María Tribín, se encuentran en un nivel de precarización permanente. La diferenciación entre el empleo asalariado y los inestables niveles de desempleo e inactividad evidencian rupturas provenientes de la cuarta revolución industrial que se agudizan en esta pandemia, como lo menciona Susana Martínez.

Detrás de la perspectiva de género se encuentra una transformación productiva relevante que cambia a las empresas y sus formas de encadenamiento empresarial. Entre las cadenas empresariales se encuentra la subcontratación y los contratos de trabajo que colocan a las personas en el mercado laboral de manera temporal y precaria, esto ocurre en sectores en los que las mujeres tienen una participación importante. En las empresas hay niveles de salarios relativamente estables y allí las mujeres tienen mayor dificultad de ingreso.

#### 2. Flexibilización y protección laboral

En las tres exposiciones se menciona la flexibilización laboral, concepto que debe examinarse debido a que el problema de la flexibilización comienza desde la producción. Las formas de producción actuales han cambiado, incluso se habla de modelos de negocios en lugar de empresas, con lo cual se forja el camino hacia la *uberización*. El caso Uber ha sido paradigmático, no hay intervención del Estado ni reglamentación, sin embargo, es una nueva forma de trabajo.

Detrás de todo esto se encuentra la protección al trabajo, algo importante en la exposición de Susana. Es posible buscar distintas modalidades de protección al trabajo y no proteger el trabajo precarizado.

Esta flexibilización implicaría, por ejemplo, la remuneración del trabajo por horas. Allí se encuentran restricciones de carácter normativo en las que se encuentra el salario mínimo y la seguridad social, y sobre el cual hay una discusión con las centrales de trabajadores.

En Colombia hay alrededor de 4 millones de personas que reciben una remuneración laboral por debajo del salario mínimo y en el sector informal el enfoque de género es de gran importancia. Dado que no es posible acceder a un empleo asalariado, formal y protegido, los individuos entran al segundo nivel de productividad en el que se trabaja por cuenta propia. Al colocar sobre la cadena de producción el paradigma de la escalera que plantea Ana María, se desemboca en el mismo terreno. De manera que, entre los eslabones de la cadena productiva se generan también desigualdades de un escalón a otro.

En protección laboral, es necesario igualmente tener en cuenta el tema reproductivo, mencionado por Ana María. Allí existen trabas y desprotección, incluso de los recién nacidos. La licencia de maternidad actual supone una restricción para los hombres. No obstante, la paternidad implica una responsabilidad conjunta, como lo mencionan los expositores. Cuando existen desigualdades injustificables se presenta discriminación, como en este caso, y se deben tomar acciones positivas para superarlas. Igualmente, es importante articular el trabajo con la maternidad y con las labores de cuidado no remuneradas, ejercidas siempre por mujeres. Así mismo, cuando una mujer entra y sale del mercado laboral por efectos de la maternidad y de largos períodos de búsqueda de empleo, como se expuso, dejan de cotizar a la seguridad social, con lo cual la mujer tarda más en obtener su pensión. Todo lo anterior contiene elementos estructurales que deben articularse con las medidas de corto plazo presentadas por Susana.

### 3. Imaginarios sociales

Otro tema relevante y transversal a los anteriores es el de los imaginarios sociales, que Luis Eduardo Arango menciona como resultado de nuestra cultura. Estos imaginarios afirman, entre otras cosas, que la mujer no puede ocupar puestos en empresas del sector primario, el cual está altamente masculinizado. Esos imaginarios, al igual que los que atribuyen la labor de cuidado únicamente a la mujer, constituyen barreras considerables para las mujeres y deben dejar de reproducirse.

### 4. Cierre

Las exposiciones de los tres panelistas son pertinentes y brindan una gran cantidad de información como los paradigmas existentes en términos de educación, afirmación de la mujer en el mercado y reproducción. La pandemia produce una situación en la cual se dejan de demandar servicios de sectores altamente feminizados, razón por la cual el desempleo afecta en mayor medida a las mujeres. Allí se encuentra un escenario tratado por Susana en sus múltiples recomendaciones. Incluso se tratan los nuevos escenarios presentados por grupos feministas sobre la afirmación de la identidad individual sin hijos, de vivir sola e independiente, afirmaciones que van unidas a la libertad económica.

## ii. Discusión

A pesar de los avances en materia de género en el mercado laboral, aún persisten brechas en los diferentes indicadores y con una alta heterogeneidad a nivel regional. La llegada del COVID-19 ha afectado principalmente los sectores feminizados y, en consecuencia, ha ampliado las brechas existentes con implicaciones en empleo, violencia intrafamiliar y retos en materia de reactivación económica.

Desde los años ochenta, el país ha venido cerrando brechas de género en el mercado laboral, no obstante, desde inicios del siglo XXI este proceso se ha estancado. En los ochenta la brecha de participación de las mujeres rondaba los 60 p.p. (17% vs 80%) y sobre los 2000 se logra una convergencia (mujeres 60% y hombres 80%) que se ha mantenido. A nivel regional, según el DANE, para el 2019 la mayor participación laboral femenina se observó en Cali (62.6%) y la menor en Cartagena (46.6%), las brechas son más altas en la costa y el Eje Cafetero. Así mismo, según el DANE, para el 2019 el desempleo para hombres fue del 8.2% mientras que para mujeres fue del 13.6%. A nivel regional, se observó una heterogeneidad en las brechas, las cuales son más amplias en Quibdó (11.6 p.p.) y menos amplias en Villavicencio (0.2 p.p.). Según Arango y Ríos (2016), la probabilidad de permanecer desempleado tras un año de haber perdido el empleo es mayor en mujeres casadas o en unión libre y que no son jefes de hogar que en hombres casados o en unión libre y que no son jefes de hogar (58.7% vs 33.7%). Igualmente, la inactividad y la informalidad son más altas en mujeres.

Por otro lado, la ubicación dentro las ciudades juega un papel determinante en el ingreso de las mujeres al mercado laboral. El hecho de habitar en barrios con mayor densidad de actividad económica o mayor cercanía a medios de transporte aumenta su probabilidad de participar en el mercado laboral.

Contrario a la crisis del 2008, en la que los sectores masculinizados fueron los más afectados, esta crisis ha afectado principalmente a los sectores feminizados como servicios domésticos, salud, confección, hoteles y restaurantes, educación y comercio al por menor. En consecuencia, las mujeres han aumentado sus horas dedicadas a labores de cuidado y apoyo al estudio de sus hijos. Según Ana María Tribín, la probabilidad de que una persona reportara como actividad primaria el trabajo doméstico incrementó en 13.5 p.p. para las mujeres cabeza de hogar y 5.7 p.p. para todas las mujeres. Esto afecta su productividad y su posibilidad de buscar trabajo y de formarse.

Ana María Tribín resume el choque como un retroceso en el cierre de brechas de género donde las mujeres pierden estatus en el mercado laboral e inician un proceso de 'escaleras descendentes' en el cual las mujeres ocupadas experimentan precariedad y un aumento en las brechas salariales. Por su parte, las mujeres formales encuentran dificultades en combinar las tareas domésticas con el trabajo y se desplazan hacia la informalidad. Las ocupadas terminan en el desempleo y algunas en la inactividad, esto trae como consecuencia el incremento de la violencia intrafamiliar.

Sumado a los cambios en los indicadores del mercado laboral, Susana Martínez resalta la importancia de considerar los cambios en otros mercados que pueden afectar a las mujeres y a la reactivación en general. La crisis no solo afecta el poder de compra y consumo, como se ha observado en el corto plazo, sino que también afecta los comportamientos y preferencias de los individuos, posiblemente de manera

permanente. Esto implica pensar en estrategias de reactivación que respondan a las nuevas realidades del mercado.

De esta manera, las propuestas en materia de política pública presentadas por los panelistas se enfocan, en primer lugar, en la flexibilización del mercado laboral y el fortalecimiento de la economía del cuidado. Estas medidas se han planteado de manera general para el mercado laboral y buscan reducir el desempleo. Otras medidas que también resultan beneficiosas para las mujeres son flexibilizar los horarios laborales, introducir la contratación por horas, salarios por horas y cotización al sistema de protección social. Adicionalmente, se propone la reapertura de colegios y facilitar la corresponsabilidad del cuidado. Todas estas medidas buscan tanto preservar el capital humano como conciliar el tiempo de trabajo con las labores del hogar.

En segundo lugar, se menciona la necesidad de estudiar y reactivar sectores altamente feminizados, así como el desarrollo de políticas activas para mujeres. Susana Martínez propone entender y considerar los sectores, subsectores, tipo de negocios y ocupaciones que han sido más afectados por la crisis. En especial, se debe apoyar a los pequeños negocios, que son principalmente de mujeres, que han sido mayoritariamente afectados por la pandemia y en los cuales las mujeres tienen un menor acceso al crédito. Adicionalmente, se propone el desarrollo de capacidades para gobiernos locales, cámaras de comercio y compañías para diseñar medidas que se ajusten a las realidades de cada territorio. En políticas activas, se proponen programas de apoyo en aprestamiento laboral, acceso privilegiado a las redes de información e intermediación laboral, módulos especiales de búsqueda en la plataforma del SPE y asesorías personalizadas de búsqueda de empleo.

En tercer lugar, teniendo en cuenta los cambios en comportamiento de mercado, se proponen medidas orientadas a la formación y reentrenamiento de las mujeres para acceder a nuevos sectores. En efecto, la crisis está acelerando la automatización y la digitalización y para esto se propone la promoción de la educación continua con programas de código dirigidos para mujeres, la creación de programas para la inclusión y alfabetización digital, el marketing y ventas digitales.

En cuarto lugar, se mencionan medidas orientadas a acabar con estereotipos de género que afectan la participación de las mujeres el mercado laboral y reducir la violencia doméstica que ha aumentado con la pandemia.

Finalmente, es importante discernir entre las brechas de género ocasionadas por discriminación y las que responden a otros factores. Los diagnósticos correctos que contemplan los proyectos de vida de las mujeres conllevan a plantear políticas efectivas. Al respecto, Luis Eduardo afirma que es probable que no todas las brechas se puedan cerrar y para esto es indispensable identificar el alcance que pueden tener las políticas públicas.

Sesión | **03**

# Empleo en el sector rural



**Misión  
de Empleo**



El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación



El futuro  
es de todos

Mintrabajo

# Empleo en el Sector Rural

Fecha: 15/10/2020

## Resumen ejecutivo

El conversatorio sobre Empleo en el Sector Rural tuvo como panelistas a Andrea Otero, José Leibovich y Diego Sandoval, y a Ángela Penagos como comentarista. Se contó con 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 presentaron diagnósticos del mercado laboral rural y formularon recomendaciones de política. Andrea Otero se centró en una caracterización del mercado laboral rural desagregada por género, posición ocupacional con énfasis en informalidad y trabajo infantil. José Leibovich presentó una caracterización incluyendo temas migratorios y de ingresos y presentó una propuesta de un salario mínimo diferencial rural. Diego Sandoval presentó un contexto del empleo en el sector minero, con un enfoque en la pequeña y mediana minería. Los comentarios de Ángela Penagos resaltaron aspectos importantes de las presentaciones, atado a los temas de productividad, flexibilización y protección laboral, diversificación de actividades en la ruralidad y trabajo infantil. Finalmente, se abrió un espacio de discusión en el cual se recogieron preguntas y comentarios de los panelistas y asistentes.

## I. Panelistas y comentarista

### Andrea Otero

Economista y magíster en economía de la Universidad de los Andes con doctorado en Economía de la Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill. Actualmente se desempeña como investigadora junior del Centro de Estudios Económicos Regionales, sucursal Cartagena, del Banco de la República. Sus áreas de investigación son economía laboral, desarrollo económico y economía regional. Se ha desempeñado como asistente de investigación en Economía Urbana y en el departamento de planeación urbana y regional de la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill.

### José Leibovich

Ingeniero Mecánico de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Economía de la Universidad de los Andes y doctor en Economía de la Université De Paris 1 (Pantheon-Sorbonne). Actualmente se desempeña como consultor y director de investigaciones económicas de la Federación Nacional de Cafeteros, y como profesor en la Universidad de los Andes. Se ha desempeñado como subdirector del DNP y director de Investigaciones Económicas del Banco República. Tiene experiencia en investigación aplicada a problemas del desarrollo rural.

### Diego Sandoval

Ingeniero industrial, economista y magíster en Administración de Empresas de la Universidad de los Andes y candidato a MPhil en Economía de la Universidad de Oxford. Actualmente es director de proyectos de Econometría. Es uno de los fundadores de Econometría y fue su director de durante 30 años hasta 2016. Se ha desempeñado como asesor del ministro de Hacienda, secretario técnico de la Misión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera y profesor visitante en la Universidad de Oxford. Ha participado en la evaluación económica de proyectos financiados por el Sistema General de Regalías, en la formulación para la Unidad de Planeación Minero-Energética de un modelo de medición de los impactos en los escenarios de expansión minero-energéticos del país, entre otros proyectos.

### Ángela Penagos

Economista de la Universidad del Valle, magíster en Economía Ambiental y Recursos Naturales de la Universidad de los Andes y la Universidad de Maryland. Actualmente es directora de la Iniciativa Agroalimentaria de la Universidad de los Andes. Fue directora de la Oficina de Rimisp Colombia y coordinadora del Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial. Cuenta con amplia experiencia en el diseño y evaluación de políticas públicas para el desarrollo rural y agropecuario y el manejo del medio ambiente en un contexto productivo. Se ha desempeñado como Directora de Desarrollo Rural en el DNP y estuvo a cargo de la coordinación técnica de la Misión para la Transformación del Campo.

**Moderador:** Darío Maldonado – Jefe Misión de Empleo

## II. Presentaciones

### i. Andrea Otero Cortés – El mercado laboral rural en Colombia, 2010-2019

*“Las zonas rurales del país necesitan un cambio en el acceso a pensiones que obedezca a la concepción del mercado laboral rural, en donde la mayoría del empleo es cuenta propia, donde las personas tienen ingresos muy bajos y (...) muy inestables.”*

Este documento presenta un panorama del mercado laboral rural en Colombia en los últimos 10 años. Se encuentra que la participación laboral de las mujeres es casi la mitad de la de los hombres y la TD femenina es más del doble de la masculina, la tasa de informalidad laboral rural es significativamente más alta que la urbana y la cobertura pensional rural es precaria. También se encuentra que el trabajo infantil es todavía una práctica común, aunque ha disminuido con el tiempo.

#### 1. Motivación

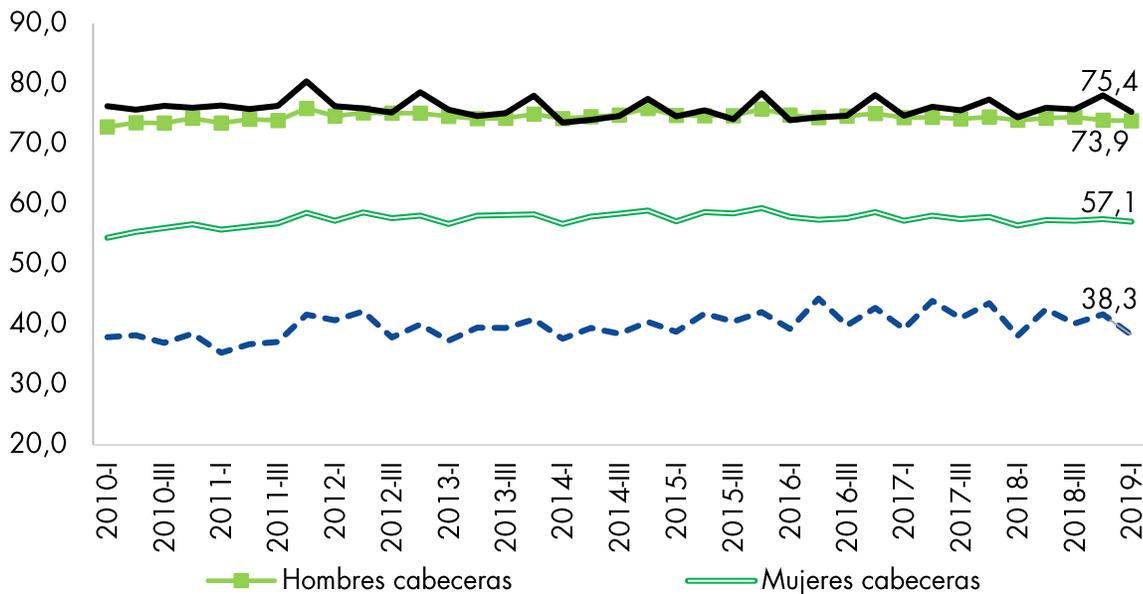
En zonas rurales colombianas (centros poblados y rural disperso, en adelante CPRD) hay 11 millones de personas, de las cuales 4.5 millones hacen parte de la fuerza laboral. Allí, la principal fuente de empleo es el sector agrícola con 59.7% del empleo rural. Aunque hay tasas de desempleo rural bajas, existe un problema de calidad del empleo señalado desde la década de 1990 (Leibovich, Nigrinis, & Ramos, 2006; Merchán, 2015; Fedesarrollo, 2017). Además, el sistema de protección social colombiano está diseñado para relaciones laborales empleado-empleador que usualmente no aplican en el campo.

#### 2. Oferta y demanda de trabajo

La TGP en los CPRD, relacionada con personas ocupadas o en búsqueda de trabajo, no ha variado sustancialmente. En el primer trimestre de 2019 la TGP fue 58.0% y en el mismo periodo de 2010 fue 58.3%. Aunque es más baja que en cabeceras (65.1% en primer trimestre de 2019), este indicador de forma agregada no evidencia ningún fenómeno particular. El Gráfico 10 presenta la TGP desagregada por sexo y muestra que para mujeres rurales la TGP fue baja en 2019 (38.3%) en comparación con la de hombres rurales (73.9%) y con las mismas mujeres de zonas urbanas (57.1%). De forma cualitativa, no se encuentra que las mujeres en zonas rurales no estén trabajando o buscando empleo, sino que la metodología utilizada para calcular la TGP no registra lo relacionado con empleo no remunerado y economía del cuidado, un hecho transversal a la realidad de las mujeres rurales.

En los CPRD, la principal fuente de empleo es el sector de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (59.7% de los ocupados), seguido de comercio, hoteles y restaurantes (14.3%) y servicios comunales, sociales y personales (8.4%). El sector de explotación de minas y canteras, que aporta significativamente al PIB, ocupa solo 1.9% de la población. Con respecto a la posición ocupacional, la mayoría del empleo en los CPRD trabaja por cuenta propia (53.5% de los ocupados), estas personas no tienen una relación empleado-empleador, lo cual explica parcialmente las altas tasas de informalidad. Luego se encuentran los obreros (empleados particulares) que representan 19.4% de los ocupados y los jornaleros o peones, con 12.4%. Antes de 2019, el porcentaje de empleos cuenta propia tuvo un aumento constante de pequeña magnitud, en contraposición con el empleo por jornalero o peón que disminuyó.

Gráfico 10. Tasa Global de Participación por sexo en cabeceras y CPRD (2010 – 2019)



Fuente: GEIH, DANE.

### 3. Desempleo y salarios

En los CPRD la TD es más baja que en las zonas urbanas (7.0% en los CPRD en primer trimestre de 2019, respecto a 13.0% en cabeceras) y también responde a los choques económicos del país. Por ejemplo, entre 2018 y 2019 se observó un aumento significativo en la TD de 5.6% en el primer trimestre de 2018 a 7.0% en el mismo periodo en 2019, posiblemente relacionado con una caída en las contrataciones en los CPRD. En esta dimensión también existen brechas de género más marcadas que en zonas urbanas, de modo que en el primer trimestre de 2019 la TD de mujeres rurales fue 12.6% y la de hombres rurales fue 4.6%, esta diferencia es más grande que entre mujeres en cabeceras (15.8%) y hombres en cabeceras (10.6%).

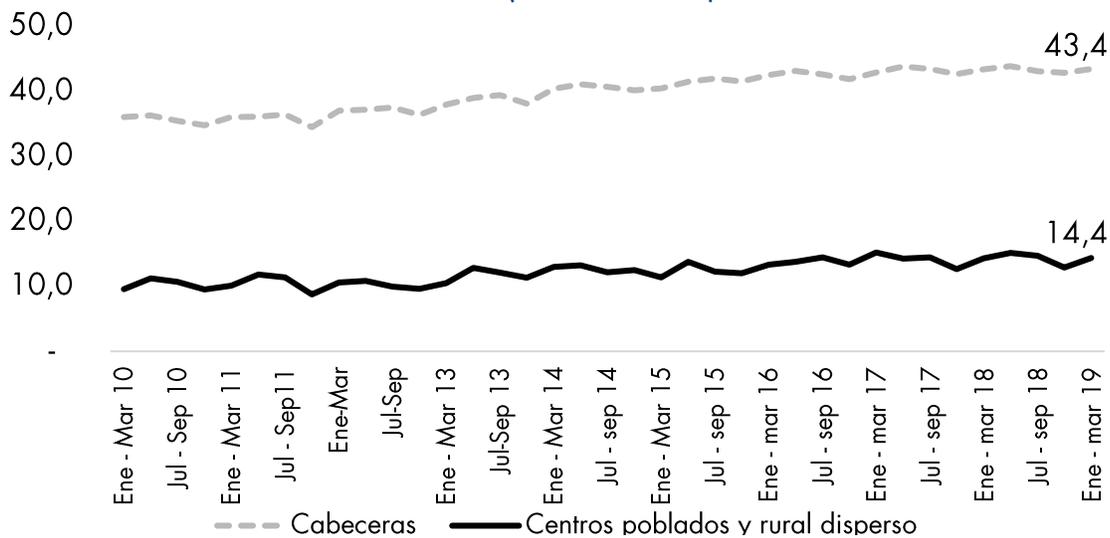
Por otro lado, los ingresos son mucho menores en los CPRD que en las zonas urbanas, además de tener asociadas grandes diferencias por posición ocupacional. Entre 2010 y 2019, los empleados públicos tuvieron el mayor promedio de ingresos (\$2'176,948 pesos), seguido de los empleados privados (\$921,833) y los jornaleros (\$704,161). Los empleados por cuenta propia tienen los ingresos más bajos (\$364,150), esta situación es importante dado que estos últimos representan el 53.5% de los ocupados. En un marco de protección social contributivo es esencial considerar la baja magnitud del ingreso en esta población.

### 4. Informalidad

Uno de los grandes avances en las zonas rurales del país es el acceso a seguridad social. El 90.1% de la población ocupada en los CPRD tiene acceso a servicios de salud bajo el régimen contributivo (20.2% de los ocupados) o subsidiado (68.9%). Sobre protección en la vejez, el Gráfico 11 muestra que el panorama es menos favorable. En el primer trimestre de 2019, únicamente el 14.4% de los ocupados en los CPRD cotizaron al sistema pensional. Aunque este porcentaje aumentó en 50% respecto al primer

trimestre de 2010 (creció 4.8 p.p.), todavía es bajo. Ante este problema, es necesario que los mecanismos de protección a la vejez que se encuentran en desarrollo obedezcan a la realidad del mercado laboral rural, donde la mayoría del empleo es cuenta propia y los ingresos son bajos. Además, estos ingresos tienen una gran variabilidad en la medida en que dependen de los tiempos y el éxito de las cosechas, entre otros factores.

Gráfico 11. Porcentaje de ocupados que cotizan a pensiones en cabeceras y CPRD (2010 – 2019)



Fuente: GEIH, DANE.

## 5. Trabajo infantil

Aunque el trabajo infantil ha disminuido en el tiempo y existe una legislación clara que busca regularlo, esta legislación no se ha implementado con éxito en zonas rurales. En Colombia se encuentra que, ante un *boom* de recursos naturales o productos agrícolas (por ejemplo, productos mineros o café), el efecto sustitución domina sobre el efecto ingreso. Es decir, los hogares suspenden los estudios de sus niños para que puedan trabajar, lo cual permite mejorar los ingresos del hogar. Aunque esto beneficia el ingreso en el corto plazo, conlleva a una reducción en los años de educación y un aumento en las tasas de deserción escolar. Además, este trabajo infantil no suele cumplir con las características de satisfacción, modo de remuneración y permiso de trabajo establecidas por ley.

A partir de los indicadores de Tasa de Trabajo Infantil (TTI)<sup>6</sup> y Tasa de Trabajo Infantil Ampliada (TTIA)<sup>7</sup>, que incluye oficios del hogar, se encuentra que la TTI en los CPRD en 2018 fue 11.8%, más elevada que el 5.9% correspondiente al valor nacional. De forma similar, la TTIA fue 17.0% en los CPRD y 10.3% en todo el país. Desagregando por sexo, se encuentra que la TTI en 2018 fue 7.3% en mujeres y 15.7% en

<sup>6</sup> La tasa de trabajo infantil es la relación porcentual de los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años que trabajan con respecto a la población total en este grupo de edad.

<sup>7</sup> La tasa de trabajo infantil ampliada por oficios del hogar es la relación porcentual entre la población de 5 a 17 años que trabaja más la que no trabaja y reporta que se dedica por 15 horas o más a oficios del hogar, con respecto a la población total en este grupo de edad.

hombres, mientras que la TTIA fue 16.9% en mujeres y 17.1% en hombres. Esto reafirma la importancia de incluir el trabajo no remunerado en el análisis.

En cuanto a la asistencia escolar, en los CPRD 88.3% de la población de 5 a 17 años asistió al colegio en 2018. Aunque este porcentaje ha tenido un aumento significativo (en 2012 fue 83.4%), existe todavía una brecha importante con respecto al porcentaje en cabeceras (90.9% en 2018). El trabajo infantil explica parcialmente esta grave situación debido a que 35.1% de la población de 5 a 17 años que no asiste al colegio está trabajando (31.8% en CPRD y 38.6% en cabeceras), lo cual representa desafíos en política pública para lograr que los niños, niñas y adolescentes no dejen de asistir a la escuela para trabajar. De la población de 5 a 17 años que trabaja en los CPRD, 46.8% trabaja menos de 15 horas a la semana, 26.7% trabaja de 15 a 29 horas y 26.5% trabaja más de 30 horas. Este último porcentaje representa trabajo ilegal, pues supera el máximo permitido de 30 horas (incluso si cuenta con permiso de trabajo).

## 6. Conclusiones

En conclusión, la caracterización del mercado laboral rural evidencia que:

- La participación laboral femenina rural es baja comparada con la de los hombres y con la de mujeres ubicadas en cabeceras.
- Las mujeres de las zonas rurales presentan una TD más alta que la de los hombres.
- Se debe tener en cuenta el trabajo femenino no remunerado.
- La tasa de informalidad laboral rural es significativamente más alta que la urbana y la cobertura pensional rural es precaria (menor al 15% entre 2010 – 2019).
- Aunque el trabajo infantil ha disminuido en el tiempo, es todavía una práctica común. Hay una proporción significativa de niños, niñas y adolescentes que trabajan de forma ilegal y que no asisten al colegio por su trabajo.

## ii. José Leibovich – Caracterización del mercado laboral rural en Colombia y reflexiones de política

*“El problema no es el desempleo. Es la baja productividad del trabajo en el campo.”*

En este documento se caracteriza el mercado laboral rural en Colombia en aspectos como composición de la población, escolaridad, posición ocupacional, género, informalidad y desempleo. También se analizan aspectos relacionados con la legislación laboral actual, que no contempla las relaciones contractuales informales propias del contexto rural. Finalmente, se evidencian ingresos precarios en la población rural relacionados con los grandes problemas de productividad allí presentes, lo que sugiere que el problema del sector rural no es el desempleo, sino la baja productividad del trabajo.

### 1. Composición de la población rural

En 2019, el 23% de la población colombiana vivía en el área rural. A mediados del siglo XX este porcentaje era mayor, alrededor de 50% - 60% de la población. Con base en esto, es importante reflexionar hasta dónde disminuirá la población rural como parte de la población total, lo cual es relevante para el desarrollo del país a corto y largo plazo. En 2019, dicha población estuvo compuesta principalmente por hombres (53%, con respecto a 47% de mujeres), contrario a lo que ocurre en zonas urbanas (48% hombres, 52% mujeres).

### 2. Educación

La población rural también se caracteriza por un bajo nivel educativo. En 2019 la escolaridad promedio fue de 5.3 años, comparado con 8.4 en zonas urbanas. En población mayor de 15 años, estos valores son de 6.3 años (rural) y 9.9 años (urbano). Entre 2005 y 2019 la escolaridad no ha aumentado significativamente, lo cual tiene efectos sobre la productividad y el mercado de trabajo. Por nivel educativo, en la PET rural en 2019 predominó la básica primaria con 40.9%, la superior fue 5.6% y sin educación se registró un 9.7%.

### 3. Participación laboral y ocupación

La participación laboral de las mujeres en 2019, medida con la TGP, fue sensiblemente inferior en la ruralidad (39.1%) con respecto a la zona urbana (56.7%), esto indica que la revolución femenina no ha llegado al campo. En cuanto a ocupación, la agricultura sigue constituyendo el principal sector generador de empleo en la ruralidad con el 58.3% de los ocupados en 2019 (2'771,607 personas). Sobre ello, se requiere un cambio de perspectiva en el mediano plazo para diversificar las actividades que emplean a la población, mediante lo relacionado con turismo ecológico, producción de artesanías y otros encadenamientos que pueden estar ligados a la producción agrícola. Lamentablemente, en esta dimensión no se han observado cambios en los últimos años.

### 4. Informalidad

La mayor parte de la población rural ocupada es informal. Los ocupados por cuenta propia (50%), jornaleros (23%) y trabajadores familiares sin remuneración (8%) constituyeron cerca del 80% de la población rural ocupada en 2019. Los patrones o empleadores (4%) son en su mayoría pequeños

productores, de agricultura familiar. Esta realidad refleja que la legislación laboral actual no es acorde con las relaciones contractuales existentes en el campo colombiano. Por otra parte, el porcentaje de población ocupada que cotizó a pensión fue del 14.6% en 2019, mucho menos que en áreas urbanas (37.3%). Esto evidencia que una gran parte de la población no tiene protección en la vejez. Aunque ha habido un avance con la creación de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), estos no constituyen una pensión y son insuficientes.

## 5. Género y desempleo

Al estudiar los indicadores del mercado laboral rural por sexo, se encuentra que las mujeres participan menos en el mercado laboral. En 2019, la TO en hombres rurales fue 71.9% y en mujeres rurales fue 34.6%. Aún con una menor tasa de participación femenina, la TD de mujeres rurales es proporcionalmente elevada (11.5% con respecto a 4.1% en hombres rurales), lo que confirma una sociedad tradicional masculinizada en el campo colombiano. El desempleo por sí solo, sin embargo, es mucho menor en zonas rurales que en zonas urbanas y no constituye el problema principal del mercado laboral rural. No obstante, persiste un problema de desempleo por nivel educativo. Pese al bajo porcentaje de personas activas con educación superior, su TD es la más elevada (16.1%, seguida de 10.1% para educación media y 6.8% para básica secundaria), este es un reflejo de la falta de empresas tecnológicamente modernas que demanden trabajo calificado.

## 6. Ingresos precarios y migración a la ciudad

Por otro lado, en 2018 se observó una migración importante a las ciudades por motivos de búsqueda de trabajo. El 36.0% de los mayores de 18 años que migraron del área rural al área urbana lo hicieron por este motivo, según el módulo de migración de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Esto está ligado a la precariedad del mercado laboral rural. En cuanto a ingresos, en 2019 el ingreso laboral rural promedio equivalía al 75% del salario mínimo, mientras que el urbano equivalía al 148%. Además, 72.7% de los ocupados en el sector rural recibe ingresos por debajo del salario mínimo. En contraste, 43.7% de los ocupados en el sector urbano recibe ingreso por debajo del salario mínimo.

Frente a la precariedad de ingresos laborales, las transferencias institucionales como Familias en Acción, Jóvenes en Acción, entre otras, son de gran importancia para mitigar pobreza. La Tabla 7 muestra que en 2018 estas transferencias constituyeron el 11.9% de los ingresos en los hogares del quintil más bajo de ingreso. Sin embargo, se debe reflexionar si es deseable una población que genera ingresos de bajo nivel y que requiere dichas transferencias o si es preferible una población capaz de generar los ingresos suficientes para no requerirlas.

## 7. Salario mínimo en la ruralidad

Otro tema de gran importancia que debe abordarse es la vigencia de un salario mínimo nacional en la ruralidad. Reducir el salario mínimo en zonas rurales aumentaría la demanda de empleo moderno y, a su vez, aumentaría el ingreso laboral informal, con lo que se disminuiría el empleo informal. Lo anterior debido a que el salario mínimo se constituye actualmente como una restricción para que las empresas modernas puedan demandar más mano de obra ofreciendo un contrato laboral y prestaciones sociales. En otras palabras, implementar un salario mínimo rural permitiría aumentar la demanda de trabajo moderno que recibe menor remuneración, lo que llevaría a una disminución de la oferta de trabajo

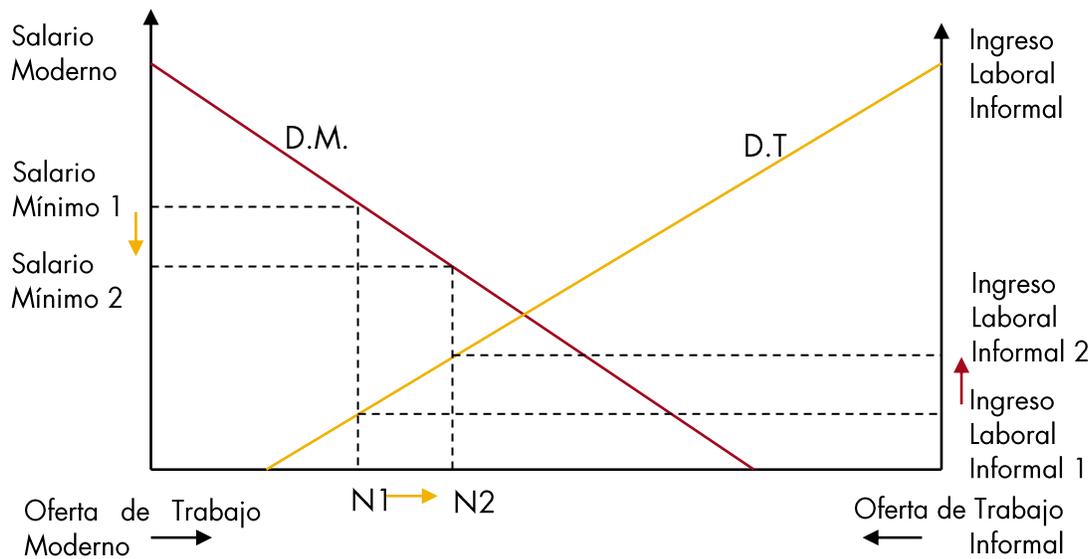
informal, como se ilustra en el Gráfico 12. En este aspecto se evidencia que la legislación laboral actual no está diseñada en consideración del contexto del sector laboral rural.

Tabla 7. Distribución de los ingresos de los hogares en Colombia por fuente de ingresos

Quintil	Ingresos por trabajo	Transferencia de otros hogares	Pensiones	Arriendos	Transferencias institucionales	Rentas de capital	Ingreso imputado por propiedad de vivienda
1	63.4	8.4	0.1	0.2	11.9	0.1	15.8
2	72.9	7.3	0.3	0.3	5.9	0.1	13.1
3	78.3	6.0	0.7	0.6	3.7	0.1	10.6
4	79.9	5.2	2.2	0.8	2.2	0.1	9.7
5	77.5	2.8	8.3	2.1	0.7	0.5	8.1

Fuente: GEIH 2018, DANE. Base de pobreza monetaria.

Gráfico 12. Cambios en oferta de trabajo e ingreso laboral informal ante un cambio en el salario mínimo



Fuente: Elaboración de Leibovich.

## 8. Implicaciones de política

En conclusión, el diseño de políticas para la población rural debe considerar que:

- La población rural sigue perdiendo participación con respecto a la población total. Debe pensarse si esta es una situación deseable o si deben tomarse medidas para frenar esta dinámica.

- El rezago en educación y calidad frente a las ciudades se mantiene.
- La sociedad rural sigue siendo tradicional machista y esto se refleja en el mercado laboral.
- La agricultura sigue siendo la principal actividad productiva generadora de empleo en el campo.
- La mayor parte de la población ocupada es informal (gana menos de 1 salario mínimo, no cotiza a pensión y/o no está pensionada).
- La migración del campo a la ciudad por motivos de búsqueda de trabajo es importante.
- El problema del sector rural no es el desempleo, es la baja productividad del trabajo.
- Tener un salario mínimo diferencial para el campo podría ayudar a disminuir la informalidad y la migración a las ciudades.
- La seguridad social básica (salud y pensión) debería ser financiada por el Estado, no debe estar atada a la relación laboral, que en el campo es informal y bastante precaria.
- Aumentar la productividad del campo ayudaría a bajar la dependencia de las transferencias gubernamentales.

### iii. **Diego Sandoval – Empleo en la minería colombiana**

*“El sector de la pequeña y mediana minería es de donde es más fácil el camino a la formalización.”*

Esta presentación aborda el empleo en el sector minero en Colombia. Inicialmente, presenta un contexto general, luego describe la distribución del empleo en el sector y finaliza con las características, operación y recomendaciones de política para la pequeña y mediana minería (PMM).

#### **1. Contexto general de la minería en Colombia**

La minería en Colombia se clasifica en cuatro grandes categorías:

1. Gran minería: incluye minas de carbón, oro, cemento, entre otras, a gran escala. Las grandes cementeras o empresas como la Drummond Company se encuentran en esta categoría.
2. PMM con títulos mineros: incluye minas de materiales de construcción, carbón, oro y otros minerales y en minas de 12 a 15 trabajadores en Unidades de Producción Minera (UPM). Más adelante hay un enfoque en las condiciones laborales de este tipo de minería.
3. Pequeña minería sin títulos y minería artesanal de subsistencia: aquí se encuentran los barequeros y aquellas personas que trabajan por cuenta propia. Representa casi la mitad del total de la minería.
4. Minería ilegal: aquella realizada por mafias, paramilitares, guerrilleros, entre otros actores.

Para el 2019, el sector minero empleó a 350,000 personas que representan el 1.8% del empleo total del país, excluyendo la minería ilegal. Por su parte, el PIB minero equivale al 1.6% del PIB total, excluyendo el petróleo. Si bien el empleo y PIB no son altos, las exportaciones del sector representan el 21% del total, incluyendo carbón, níquel, oro y esmeraldas. El sector aporta el 20% del total de los recursos de regalías (2.5 billones de pesos anuales) y representa el 13% de la inversión extranjera directa total.

#### **2. Distribución del empleo en el sector minero**

En este tema no hay estadísticas claras, los datos que se presentan a continuación se basan en cálculos internos de Econometría tomados de varios estudios del sector y de sus empresas. Por un lado, la gran minería con inversión extranjera se distribuye principalmente en carbón en La Guajira y Cesar, donde representan cerca del 40% del PIB departamental y genera alrededor de 10,000 empleos formales directos y alrededor de 5,000 indirectos. La minería de níquel en Cerro Matoso, Córdoba genera alrededor de 2,000 empleos (directos y contratistas) y la de oro de la Gran Colombia Gold en Antioquia y Caldas genera 1,500 empleos. Por otro lado, la gran minería nacional se concentra en materiales de construcción y tiene sus representantes más importantes en las empresas cementeras. Por ejemplo, Argos, la más grande del país cuenta con el 50% del mercado nacional y tiene 9,000 trabajadores en actividades de la cadena minero-industrial. En total, la gran minería aporta alrededor de 40,000 empleos formales.

Por su parte, la PMM de personas con títulos mineros vigentes cuenta actualmente con cerca de 9,000 UPM y aproximadamente 160,000 trabajadores en estas explotaciones. En la minería de subsistencia y artesanal se estima que hay 150,000 personas con base en el Registro Único de Comercializadores y

están inscritas 120,000 personas como barequeros. El empleo en este tipo de minería es inestable y tiene un componente estacional. Finalmente, no se dispone de información de empleo en la minería ilegal.

Aparte de la gran minería, en la cual existe una formalidad completa en la contratación laboral, la situación de formalización laboral es precaria en el resto de los segmentos. En la PMM con títulos mineros vigentes el porcentaje de formalización se estima en 30%, es decir, cerca de 50,000 personas que están afiliadas a seguridad social. La afiliación a riesgos profesionales es alta, cercana al 50% debido a los altos riesgos que implican estas labores. En la minería de subsistencia y artesanal, la formalidad se estima en menos del 5%. La minería ilegal, por definición, es totalmente informal. En consecuencia, únicamente el 28% del empleo en minería en Colombia estaría en condiciones de formalidad laboral.

### 3. La pequeña y mediana minería

La PMM es la mayor generadora de empleo estable en el sector minero con 160,000 empleos. El empleo estable se refiere al empleo permanente a pesar de no ser formal. La PMM está compuesta por alrededor de 9,000 UPM soportadas en títulos mineros y se distribuyen en minas de materiales de construcción (51%), carbón (22%), oro (9%) y otros minerales (18%). En orden, la mayoría de los títulos otorgados a la PMM están en Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander, Antioquia y Caldas. Un aspecto de gran marginalización es que únicamente el 20% de los titulares en PMM hace uso del sistema bancario para sus operaciones y, en general, no son sujetos de crédito. El sistema bancario ha sido discriminatorio con la minería y esto impide su formalización, modernización y emprendimiento.

Con respecto al contexto de la operación, para realizar la comercialización legal se deben cumplir los requisitos exigidos por el Ministerio de Minas y Energía para el otorgamiento del título minero el cual consiste principalmente en la aprobación de un Programa de Trabajos y Obras. Adicionalmente, se debe gestionar la licencia o permiso ambiental que otorga la Corporación Autónoma Regional (CAR) en cada jurisdicción y el cual se logra formulando un Programa de Manejo Ambiental. El nivel de complejidad de este proceso es alto, existen minas que pueden tardar hasta 11 años en cumplir con los requisitos ambientales. Después de obtener estos dos requisitos, los titulares mineros están sujetos a visitas anuales de fiscalización minera y cumplimiento ambiental de las autoridades mineras como la Agencia Nacional de Minería (ANM) y la respectiva CAR. Todo lo anterior genera dificultades para mantener la explotación minera con todos los requisitos legales. Como consecuencia, se crean mercados paralelos en los cuales los mineros que no cumplen los requisitos venden su producción de manera informal a quienes sí los cumplen. Sumado a esto, en muchos municipios existe una oposición a la PMM, lo cual marginaliza a los pequeños mineros.

Bajo este panorama, en mayo de 2020 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió una resolución para permitir licencias y permisos ambientales temporales a títulos mineros y así regularizar su producción y comercialización y evitar los mercados paralelos. Esta acción contribuye a la formalización de la PMM. Por otro lado, se requiere que los procesos de fiscalización minera que realiza la ANM sean un apoyo para que los mineros mejoren sus condiciones, sin centrarse únicamente en el control de posibles incumplimientos. En esto, los Puntos de Atención Regional desarrollados por la ANM deben ser el pivote regional.

Un punto más importante radica en que la formalización laboral de los trabajadores de las PMM sólo es un componente de la formalización. Adicionalmente se debe contemplar la formalización en seguridad

industrial, buenas prácticas de operación, cuidado del medio ambiente, inclusión financiera y prácticas administrativas. En esto es clave la participación en capacitación de entidades como el SENA, las universidades, las CAR, las organizaciones de cooperación internacional y el sistema financiero.

Por último, el Ministerio de Minas y Energía ejecutó un Programa de Formalización Minera entre 2013 y 2019 que cubría cinco líneas de trabajo: formalización laboral, formalización en seguridad industrial, buenas prácticas de operación, cuidado del medio ambiente, e inclusión financiera y prácticas administrativas. El programa representó un aporte importante a la integralidad de las acciones que requieren las PMM en Colombia. A pesar de que el programa concluyó, es importante continuar con este tipo de experiencias y actividades.

### III. Comentarios y discusión

#### i. Ángela Penagos – Comentarios

En las exposiciones se presentan análisis precisos y detallados, en esa línea, estos comentarios están enfocados en determinados datos e ideas para abordar la problemática del mercado laboral rural.

##### 1. Mercado laboral rural

El análisis de este mercado trasciende la mirada única de la TD. Una cuestión para resaltar es el concepto de ruralidad y la manera en que se entiende ese mercado laboral que cuenta con un dinamismo fuertemente relacionado con los centros urbanos y una interacción permanente entre ambos. De acuerdo con la GEIH, en las zonas rurales hay 12 millones de personas. Los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda indican que cerca del 53% de la población vive en ciudades de menos de 300,000 habitantes. Por lo anterior, se debe tener una mirada más amplia al observar el mercado laboral rural.

El comportamiento de este mercado laboral es diferente, esto lo enfatizan los tres expositores. Si bien la TD es menor, en la ruralidad se debe observar el comportamiento de la oferta que está atada a los ciclos productivos del sector agropecuario, el principal empleador allí. Andrea Otero muestra que las variaciones son propias de los ciclos económicos y coinciden con los períodos de siembra. Andrea y José presentan datos que indican que en este sector la mayoría de las personas están ocupadas como cuenta propia, tienen ingresos precarios y un nivel de informalidad mayor a 60%.

Adicionalmente, un aspecto relevante que no se mencionó en las exposiciones es el comportamiento de la inactividad. Las bajas tasas de desempleo en zonas rurales se deben parcialmente a las altas tasas de inactividad de la PET. Las más inactivas son mujeres y se dedican en su mayoría a los trabajos del hogar, mientras que los hombres inactivos se encuentran estudiando. En tanto las mujeres no desarrollen su capital humano, su vinculación laboral se dificulta y esto genera un círculo vicioso. La población inactiva está compuesta principalmente por mujeres jóvenes que, ligado al análisis de los que no trabajan y no estudian, propicia que existan cada vez menos oportunidades de generación de ingreso en las zonas rurales.

##### 2. Productividad

La productividad de la agricultura depende de la diversificación de las actividades económicas en las zonas rurales. Desde los ochenta se habla de esta transformación estructural de las zonas rurales y la oportunidad del empleo rural o agrícola para mejorar las condiciones de vida en estas zonas. Sin embargo, es difícil que ocurra la movilidad entre sectores debido a los bajos niveles de capital humano. Las personas de menor capital humano se vinculan al sector agropecuario dado que no tienen la opción de ingresar a otros mercados.

Como menciona José, en la medida en que la productividad laboral de la agricultura no mejore, es difícil pensar en mejores ingresos. Este es un círculo vicioso en la medida en que las personas menos productivas terminan en el sector agrícola, no desarrollan su capital humano y esto a su vez impide el desarrollo de nuevas actividades en el sector rural que mejoren la productividad agrícola y el ingreso de la población.

Adicionalmente, las mujeres son las principales excluidas de estos espacios de generación de ingresos porque están igualmente excluidas de todos los espacios de formación y generación de capital humano.

### 3. Legislación y flexibilización

Un aspecto fundamental es la materialización de las relaciones laborales. Actualmente, la legislación laboral colombiana tiene un sesgo urbano y no tiene en cuenta el comportamiento del trabajo en las zonas rurales, su relación con los hogares y la comunidad. Esta Misión de Empleo es un espacio para abordar este tema con responsabilidad y objetividad. Es necesaria una flexibilización y un entendimiento comprensivo del tipo de relaciones laborales de la ruralidad, teniendo en cuenta que están atadas al comportamiento del sector agropecuario. Este análisis no debe circunscribirse únicamente al tipo de contratos, sino que debe tener en cuenta el esquema de protección social a desarrollar, teniendo en cuenta la importancia del cuentapropismo.

### 4. Trabajo infantil

Tal como menciona Andrea, en las zonas rurales los niños trabajan debido a la demanda de mano de obra porque hay un *boom* de recursos naturales o por la necesidad de ingresos en los hogares. En muchos casos, los niños trabajan en labores no remuneradas y bajo el costo de retirarse del ciclo educativo, lo cual se traduce en un ciclo de inactividad más adelante.

### 5. Otras actividades rurales

Es importante tener en cuenta otro tipo de actividades rurales como la minería, mencionada por Diego Sandoval. Sin duda, este es un empleo rural y genera oportunidades rurales, así la persona resida en el casco urbano. Es importante observar la escala en que se analiza este mercado debido a que existen vínculos urbano-rurales y personas que se desplazan de un lugar a otro.

### 6. Cierre y recomendaciones

Es importante revisar la flexibilidad y la manera de lograr relaciones laborales más justas y acordes al tipo de actividad económica de la ruralidad. Al respecto hay propuestas pertinentes como un contrato jornal integral que incluya los temas legales atados a los ciclos productivos. En otros países, las cooperativas y asociaciones han sido un mecanismo de protección y de generación de ahorros de largo plazo para las personas cuenta propia.

Por otro lado, es necesario prestar atención al reconocimiento del trabajo no remunerado, sobre todo de las mujeres. Una recomendación es que los programas de protección del ingreso tengan cobertura rural, prioricen mujeres y tengan una perspectiva del hogar y la comunidad, no sólo individual.

Finalmente, es importante lo planteado por José sobre la necesidad de diversificar las actividades rurales, lo cual genera dinamismo y favorece la agricultura, así como el rol que juegan las ciudades pequeñas y medianas en esta diversificación. La agricultura no puede emplear una mayor cantidad de personas que la actual, por ello es necesario diversificar las fuentes de empleo en las zonas rurales y considerar la posibilidad de las interdependencias urbano-rural como una posibilidad de dinamismo del mercado laboral rural.

## ii. **Discusión**

Los diagnósticos del mercado laboral rural tienen marcadas diferencias con el urbano en aspectos demográficos, de protección social y legislación laboral, productividad y actividades económicas, entre otros. Estas diferencias revelan un panorama con retos en materia de inactividad, informalidad, salarios, pensiones y diversificación productiva.

La PET tiene un comportamiento particular en las zonas rurales. En general, la participación laboral es menor que las ciudades y la de mujeres rurales (38.3% en 2019) sigue siendo menor en comparación con la de hombres rurales (73.9%) y mujeres en zonas urbanas (57.1%). En consecuencia, la mayor inactividad se concentra en mujeres quienes, en su mayoría, se dedican a los trabajos del hogar, mientras que los hombres inactivos estudian, esto perpetúa el bajo ingreso femenino al mercado laboral.

Por su parte, la TD rural es menor que en ciudades, pero revela mayores brechas de género: para mujeres en zonas rurales fue 12.6% en el primer trimestre de 2019 y para hombres rurales fue 4.6%. Por otra parte, el empleo se continúa concentrando en la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (59.7% de los ocupados), seguido por el comercio, hoteles y restaurantes (14.3%) y servicios comunales, sociales y personales (8.4%). No obstante, apenas el 14.4% de los ocupados en el primer trimestre de 2019 en las zonas rurales cotizaron al sistema pensional, esto es considerablemente inferior en comparación con las zonas urbanas (37.3%) y revela un panorama mayor de informalidad y falta de protección para la vejez.

En cuanto a ingresos, en 2019 el ingreso laboral rural promedio equivalía al 75% del salario mínimo, mientras que el urbano equivalía al 148%. Por su parte, la escolaridad promedio en 2019 de las zonas rurales fue de 5.3 años, comparado con 8.4 en zonas urbanas, lo cual refleja la baja productividad laboral del campo. Según Leibovich, la baja productividad constituye un mayor problema que la TD.

De este panorama se identifican dos líneas principales de acción. En primer lugar, existe una problemática relacionada con la legislación laboral y los mecanismos de protección social. Actualmente, la legislación laboral tiene un sesgo predominantemente urbano que no reconoce los ciclos productivos y las relaciones laborales del campo. Lo anterior impide que mejore la formalización en el campo y la cobertura pensional. Para esto es necesario trabajar en la flexibilización de la legislación y la creación de normas que reconozcan el trabajo jornalero y de cuenta propia, y un enfoque más amplio de familia y comunidad en materia de protección social. En particular, se resalta la propuesta de un contrato de jornal integral que incluya los temas legales atados a los ciclos productivos del campo.

Por su parte, el problema pensional supera los asuntos de legislación y formalización. La baja productividad e ingresos rurales impiden que la población cotice lo suficiente para obtener una pensión al final de su vida productiva. Al respecto, los panelistas coinciden en que los BEPS no son suficientes y proponen una pensión mínima garantizada para la población rural. Algunas ideas incluyen una pensión subsidiada por las pensiones altas, una reglamentación al piso mínimo de protección social y una definición del mínimo vital rural.

En segundo lugar, los panelistas coinciden en señalar que la baja productividad agrícola y de ingresos es uno de los mayores problemas en la ruralidad. Por un lado, es importante mejorar los niveles de escolaridad de la población rural y, en particular, de mujeres, cuya inactividad se caracteriza

principalmente por la mayor dedicación a tareas domésticas. Por otra parte, la baja productividad agrícola responde a la baja diversificación de actividades económicas en el campo. Además de mejorar el capital humano, Leibovich menciona la posibilidad de considerar la implementación de un salario mínimo rural, el cual podría aumentar la demanda de trabajo moderno que recibe menor remuneración y conducir a una disminución de la oferta de trabajo informal y una diversificación de la economía rural.

Por su parte, Diego Sandoval menciona la importancia de trabajar en la formalización minera y aspectos como la formalización laboral y en seguridad industrial, prácticas de operación, cuidado del medio ambiente, inclusión financiera y prácticas administrativas. Angela Penagos resalta la ausencia de una política de emprendimiento rural que se desmarque de las actividades agrícolas y reconozca las realidades rurales. Adicionalmente, se plantea la discusión de la destinación del gasto público al aumento de la provisión de bienes públicos, principalmente vías terciarias o placa huellas, en contraposición al gasto en transferencias monetarias como Familias en Acción. Al respecto, José Leibovich menciona que la reflexión debe girar en torno a definir si es deseable una población que genera bajos ingresos y recibe transferencias o una población que genera ingresos suficientes. Otras propuestas orientadas a la productividad y diversificación incluyen mejorar la conectividad e infraestructura digital del campo y la bancarización.

Cerca de 11 millones de colombianos viven en zonas rurales y enfrentan retos en aspectos fundamentales como los relacionados con la legislación laboral, los esquemas de protección social, la productividad laboral y los ciclos productivos agrícolas, entre otros. Ahora, el reciente incremento de la pobreza rural en el 2019 y el choque en demanda causado por la crisis sanitaria resaltan lo imperativo de diseñar mecanismos específicos para el campo. Al respecto, Angela Penagos señala que esta Misión de Empleo es un espacio para abordar este tema con responsabilidad y objetividad.

Sesión | **04**

# Pensiones y protección para la vejez



**Misión  
de Empleo**



El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación



El futuro  
es de todos

Mintrabajo

# Pensiones y Protección para la Vejez

Fecha: 05/11/2020

## Resumen ejecutivo

El conversatorio sobre Pensiones y Protección para la Vejez tuvo como panelistas a Martha López, Gabriel Piraquive y Hernando Torres, y a Jorge Armando Rodríguez como comentarista. Se contó con 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 presentaron diagnósticos del sistema pensional y plantearon propuestas de política para mejorarlo. Martha López caracterizó el sistema pensional colombiano y expuso un modelo macroeconómico que analiza los efectos de variaciones paramétricas. Gabriel Piraquive realizó un recuento histórico del sistema pensional colombiano, sus principales retos y propuestas de reforma. Hernando Torres analizó el sistema con un enfoque de derechos. Los comentarios de Jorge Armando Rodríguez resaltaron aspectos importantes de las presentaciones señalando la importancia de la interdisciplinariedad y de definir los objetivos con los cuales se plantea un sistema pensional. Finalmente, se abrió un espacio de discusión en el cual se recogieron preguntas y comentarios de los panelistas y asistentes.

## I. Panelistas y comentarista

### **Martha López-Piñeros**

Economista de la Universidad Nacional de Colombia, máster en Teoría y Política Monetaria de la Universidad de Carolina del Norte en Estados Unidos y doctora de la Universidad Rutgers, Estados Unidos. Actualmente es investigadora principal de la Unidad de Investigaciones del Banco de la República. Sus investigaciones están orientadas hacia dos áreas principales: implementación de modelos de equilibrio general dinámicos y estocásticos de manera teórica y empírica, y estimación de modelos econométricos con microdatos.

### **Gabriel Piraquive**

Administrador público y economista de la Escuela Superior de Administración Pública, economista de la Universidad Nacional de Colombia y máster en Economía de la Universidad de Essex. Actualmente es director de Estudios Económicos del DNP. En el DNP se ha desempeñado como subdirector de Análisis Fiscal, asesor de la Dirección General, asesor de la Dirección de Desarrollo Urbano y ha sido profesor de la Universidad de los Andes.

### **Hernando Torres Corredor**

Abogado de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Economía de la Universidad Javeriana y doctor en Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente es decano de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. Se ha desempeñado como magistrado del Consejo Superior de la Judicatura, secretario general de la Procuraduría General de la Nación y asesor de políticas sociales del Distrito Capital de Bogotá.

### **Jorge Armando Rodríguez Alarcón**

Economista de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Economía de la Universidad Nacional y de la Universidad de Cambridge y doctor en Políticas Públicas de la Universidad de Pittsburgh. Actualmente es decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Se ha desempeñado como director del Centro de Investigaciones para el Desarrollo, director de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, director del Centro de Estudios Fiscales de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) e investigador de Fedesarrollo. Sus publicaciones se han enfocado en temáticas como política fiscal, descentralización y educación superior.

**Moderador:** Darío Maldonado – Jefe Misión de Empleo

## II. Presentaciones

### i. Martha López – Sistema pensional colombiano: descripción, tendencias demográficas y análisis macroeconómico

*“El sistema pensional colombiano se caracteriza por baja cobertura, inequidad y un gasto público muy alto relativo a la cobertura de pensiones.”*

Esta presentación expone los principales mensajes de un Ensayo sobre Política Económica elaborado en el Banco de la República. Igualmente, se presenta la caracterización del sistema pensional colombiano, las tendencias demográficas y un análisis macroeconómico.

#### 1. Mensajes principales

El sistema pensional colombiano se caracteriza por una baja cobertura, inequidad y un gasto público bastante alto relativo a la cobertura pensional. Además, las tendencias indican que habrá un envejecimiento poblacional y la tasa de dependencia indica que los ingresos en el régimen de reparto serán inferiores a los egresos. El modelo de equilibrio general macroeconómico indica que una reducción de la tasa de reemplazo del régimen de reparto tendría como consecuencia aumentos en la oferta laboral agregada, el ahorro individual, el acervo de capital y el salario y una disminución en la tasa de interés real.

#### 2. Objetivos

- Caracterizar el sistema pensional colombiano.
- Exponer las tendencias demográficas en Colombia.
- Con base en los anteriores, analizar los efectos macroeconómicos de variaciones paramétricas del sistema sobre oferta laboral, consumo, ahorro, impuestos, tasa de interés y acervo de capital.

#### 3. Caracterización del sistema pensional colombiano

En Colombia hay dos regímenes pensionales principales: el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) y el Régimen de Prima Media (RPM) acompañados de un tercer conjunto de regímenes especiales<sup>8</sup> que cubren a una parte pequeña de la población. Los aportes a la seguridad social representan el 16% del salario para quienes devengan más de 2.5 salarios mínimos, mientras que para las personas de salarios más altos el 1.5% de los aportes se dirigen al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM)<sup>9</sup> disminuyendo el ahorro y la tasa de reemplazo<sup>10</sup>.

De manera complementaria a estos dos regímenes existen programas sociales enfocados en el adulto mayor como los BEPS y Colombia Mayor. Los primeros son un esquema de ahorro voluntario donde las

---

<sup>8</sup> Entre los cuales se encuentran: Fondo del Congreso, Fondo de Pensiones Públicas, Fondo del Magisterio, Caja de Fuerzas Militares y Caja de Sueldos de Retiro de la Policía, algunas de las cuales se encuentran en proceso de marchitamiento.

<sup>9</sup> Fondo solidario al cual aportan los cotizantes del RAIS. Está destinado a completar o cubrir la pensión de aquellos que cumplen la edad y las semanas requeridas, pero no cuentan con un capital suficiente para una pensión de un salario mínimo.

<sup>10</sup> Porcentaje de ingresos en la jubilación con respecto a los ingresos en la vida laboral activa.

cotizaciones y beneficios no están sujetos a un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV) y el gobierno otorga un subsidio de 20% por peso ahorrado. El segundo es un subsidio destinado a adultos mayores en situación de pobreza extrema. Actualmente, los beneficiarios alcanzan 1.5 millones de personas con un monto que varía entre 40,000 y 75,000 pesos mensuales por beneficiario. Este monto se incrementó durante la pandemia.

En 2019, el RAIS alcanzaba 16 millones de afiliados mientras el RPM llegaba a 6 millones. Sin embargo, la proporción de cotizantes respecto al total afiliados es apenas 40%. De estos cotizantes, los asalariados representan el 60.9% y los independientes el 9.8%. En total, en el país hay 1'568,657 personas que reciben una pensión de las cuales 1'386,960 están en el RPM (88.4%) y 181,697 en el RAIS (11.5%). A pesar de que hay más personas afiliadas al RAIS, la mayoría de los pensionados están en el RPM. Por último, la cobertura pensional es de alrededor de 20%. Por su parte, la tasa de reemplazo en el RPM es 75% del salario y en el RAIS está entre 21.4% y 44%. Esta diferencia de tasas entre regímenes genera competencia y traslados entre ambos. La mayor parte de traslados se dan del RAIS al RPM, con un promedio de 145,000 personas al año.

En cuanto a equidad, en el RPM las personas más vulnerables, que son quienes aportan un SMMLV y representan 46% de la población, reciben un subsidio negativo que actúa como un impuesto implícito. Esto ocurre cuando no cumplen los requisitos para pensionarse y se les devuelven sus aportes, pero sin intereses. En cambio, las personas de salarios más altos, que representan el 1% de la población, reciben subsidios positivos y elevados.

Las transferencias pensionales a cargo de la Nación han crecido considerablemente llegando a 3.4% del PIB en 2018, un valor alto considerando la baja cobertura pensional. Por su parte, el pasivo pensional correspondió al 88.7% del PIB en 2019, una carga onerosa para las finanzas públicas a futuro.

## **4. Tendencias Demográficas**

### **a. Metodología**

Se revisaron todas las fuentes de estadísticas vitales y migratorias de Colombia desde principios del siglo XX. Con algunas brechas, se consolidaron series de defunciones por sexos y edades desde 1915, nacimientos por edad de la madre desde 1937 y entradas y salidas de colombianos y extranjeros desde 1930. Con esta información, se estimaron tasas específicas de mortalidad, fecundidad y migración utilizando los totales de población por sexos y edades para proyectar la población hasta 2120.

### **b. Resultados**

Las tendencias demográficas indican que hacia 2060 la población colombiana se estabilizará alrededor de 56 millones. Para 2020, se proyecta que el 50% de la población será mayor de 30 años, valor que aumentará hasta 2060, cuando se estabilizaría alrededor de 42 años.

En cuanto a la tasa de dependencia<sup>11</sup> se observa que, desde 2030, la población en edades laborales crecería más lento que el resto y aumentaría la dependencia económica. Mientras que para 2020 se

---

<sup>11</sup> Aquí se entiende como la razón entre la población de edades de 0 a 19 o más de 60 y la población entre 20 y 59 años en su último cumpleaños.

tienen aproximadamente 4.5 personas en edad de trabajar por cada persona en edad de pensión, en 2050 esa cifra se reduciría a alrededor de 2 y en 2080 sería alrededor de 1.5, poniendo una presión importante sobre las finanzas públicas a futuro.

## 5. Análisis Macroeconómico

### a. Modelo

Los supuestos del modelo de equilibrio general computable son:

- Hay dos regímenes donde se accede a una pensión superior a la mínima.
- En el escenario base, la pensión del régimen de reparto equivale al 64% del promedio de los ingresos laborales durante los últimos 10 años de cotización.
- En el régimen de ahorro individual la pensión se calcula con base en los ahorros acumulados y la expectativa de vida al retiro.
- El crecimiento poblacional es de 1.3% y el crecimiento de largo plazo del producto per cápita es 2.5%.
- Los individuos reciben ingresos laborales, pagan impuestos y contribuyen al sistema pensional en todos los períodos de su vida laboral.
- La contribución efectiva en cualquier régimen es de 7.2%, cifra que considera el efecto negativo sobre los aportes de problemas como la intermitencia en el empleo o la informalidad.
- La calibración de los parámetros es tal que la tasa de interés real de equilibrio es 4.5%.
- El 90% de individuos comienza su vida laboral en el régimen de ahorro individual. Hay un traslado masivo 10 años antes de la edad de retiro, el 12% se queda en el régimen de ahorro individual.
- Las firmas producen en competencia perfecta y utilizan capital y trabajo como insumos, con un factor de progreso tecnológico.
- Los consumidores maximizan su utilidad al distribuir su tiempo entre trabajo y ocio y su ingreso disponible entre consumo y ahorro. En la edad de retiro, el individuo deja de trabajar y sus ingresos provienen de la pensión y los rendimientos de sus ahorros voluntarios.
- En el gobierno, los ingresos provienen de los impuestos, las contribuciones obligatorias de los afiliados al régimen de reparto y las de aquellos que se trasladan desde el régimen de ahorro individual. Sus gastos corresponden al pago de pensiones en el régimen de reparto. La tasa de impuestos se ajusta de forma que los ingresos igualan el valor requerido para realizar el pago de pensiones del régimen de reparto.

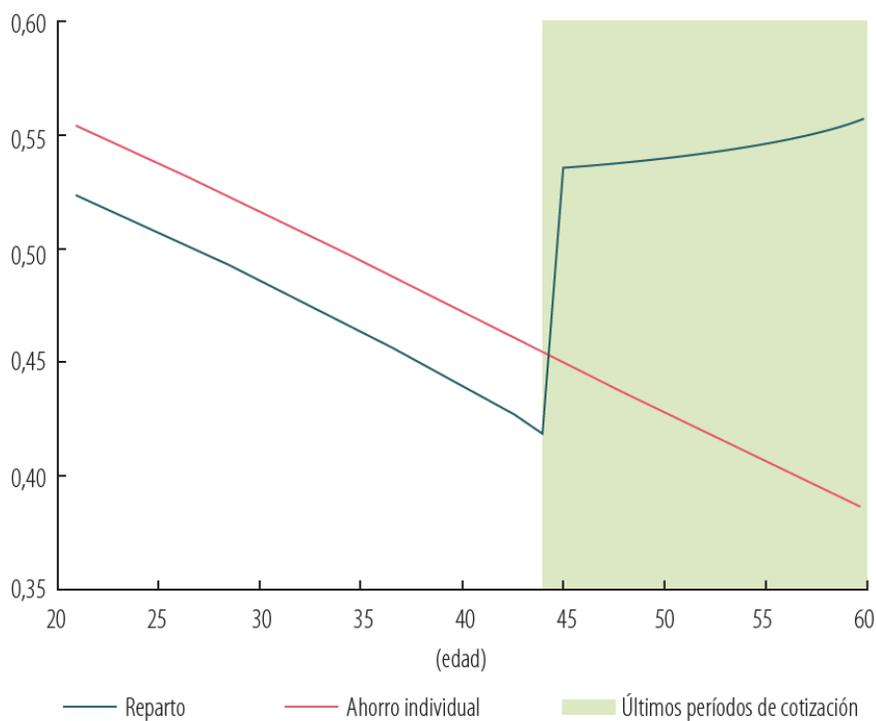
### b. Resultados

En el escenario base, la oferta laboral en el régimen de ahorro individual es superior debido a una menor tasa de reemplazo y la intención de obtener mayores ingresos y ahorros. A medida que las personas envejecen, tienen ahorros y un rendimiento que les permite disminuir su oferta laboral. En el régimen de reparto, los individuos aumentan su oferta laboral 10 años antes de su jubilación con el fin de aumentar el valor de sus ingresos y su pensión (Gráfico 13). Con base en el comportamiento de la oferta laboral, los patrones de consumo en el escenario base son mayores en el régimen de reparto

debido a que el ahorro es menor. El aumento de los ingresos en este régimen genera un aumento en el consumo que disminuye luego de pensionarse (Gráfico 14).

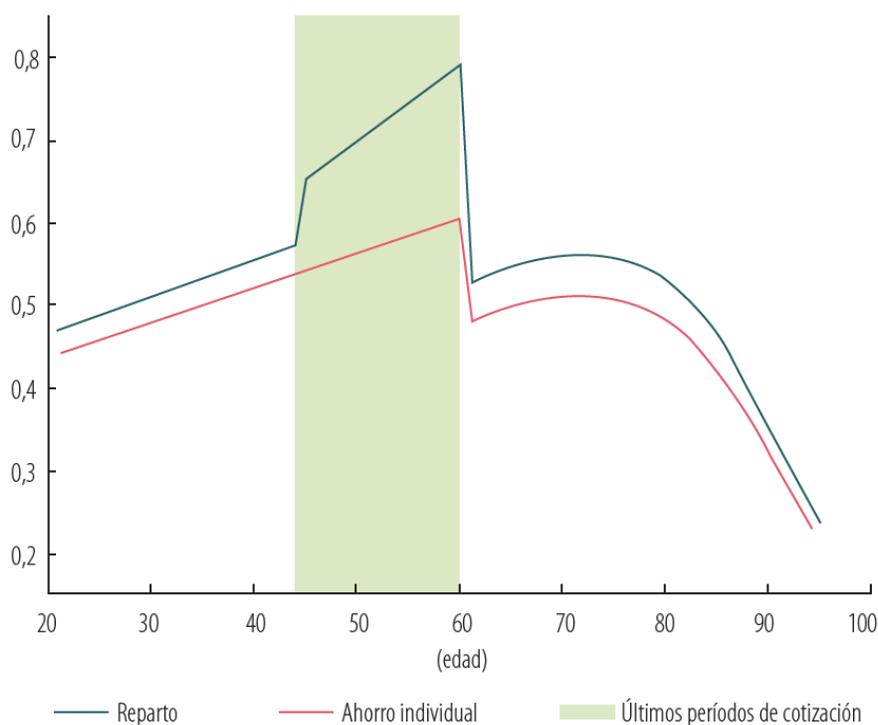
En el escenario base, la tasa de impuesto para mantener el régimen de reparto financiado es de 6.6%. Un escenario posible y deseable es disminuir este impuesto a cero y disminuir la tasa de reemplazo con la cual se autofinanciaría este régimen. En este caso, la tasa de reemplazo pasa del 64% a 29.2%. Un impuesto de cero implica un mayor ingreso disponible y mayor ahorro con el cual cae la tasa de interés real y aumenta el acervo de capital. Este aumento a su vez incrementa la productividad marginal del trabajo y genera un aumento en el salario y, por ende, en la oferta laboral. El ahorro voluntario aumenta para compensar la caída de la pensión y el aumento en el salario y el ahorro compensa la caída en la tasa de reemplazo. La Tabla 8 muestra la comparación de escenarios con diferentes parámetros.

Gráfico 13. Oferta laboral individual según la edad y el régimen pensional



Fuente: Cálculos de Parra et al. (2020).

Gráfico 14. Nivel de consumo individual según la edad y el régimen pensional



Fuente: Cálculos de Parra et al. (2020).

Tabla 8. Comparación de los escenarios del modelo con diferentes reformas paramétricas

Resultados	Escenarios					
	Base	Uno	Dos	Tres	Cuatro	Cinco
Proporción de cálculo de la pensión, régimen de reparto (porcentaje)	64	29.2	64	64	39.4	50.8
Parte de la vida laboral considerada para cálculo de la pensión, régimen de reparto	10 años	10 años	Toda	10 años	Toda	Toda
Edad de jubilación	60 años	60 años	60 años	63 años	60 años	63 años
Impuesto sobre la renta laboral requerido para financiar el régimen de reparto (porcentaje)	6.6	0.0	3.2	4.2	0.0	0.0
Tasa de interés (porcentaje)	4.5	3.4	3.9	4.5	3.3	3.7

Cociente entre la pensión del régimen de reparto y la del régimen de ahorro	2.00	1.24	1.71	1.63	1.25	1.16
Incremento del salario con respecto al escenario base (porcentaje)	-	7.6	4.3	0.0	8.3	5.5
Incremento del acervo de capital con respecto al escenario base (porcentaje)	-	22.4	13.6	2.9	25.7	20.4
Incremento del empleo agregado con respecto al escenario base (porcentaje)	-	1.8	2.2	3.1	2.9	5.2
Incremento de la pensión del régimen de reparto con respecto al escenario base (porcentaje)	-	-51.4	-25.7	-3.1	-52.1	-43.6
Incremento de la pensión del régimen de ahorro con respecto al escenario base (porcentaje)	-	-21.7	-13.5	18.4	-23.3	-2.6
Incremento en bienestar, régimen de reparto con respecto a escenario base (porcentaje)	-	-1.8	0.2	1.2	-1.6	0.8
Incremento en bienestar, régimen de ahorro con respecto a escenario base (porcentaje)	-	3.5	1.4	3.9	3.2	6.2

Notas: Filas sombreadas: parámetros, resto de filas: resultados. Las ecuaciones que describen el modelo se presentan en el Anexo 4 de Parra et al. (2020). Para las comparaciones en términos de bienestar se usa el criterio de "consumo compensado", esto es, se calcula el porcentaje constante de consumo que se requiere adicionar o sustraer en cada período en el escenario alternativo para que este escenario le resulte indiferente al individuo con respecto al escenario base. Las filas sombreadas corresponden a los parámetros del modelo, el resto a los resultados. Fuente: cálculos de Parra et al. (2020).

## ii. Gabriel Piraquive – Reflexiones de las propuestas de pensiones en Colombia

*“La pregunta es qué tanta prestación definida debe soportar un sistema para hacerlo viable en el largo plazo versus qué tanto esfuerzo individual.”*

Esta presentación consta de tres secciones: antecedentes, una evaluación de las diferentes propuestas de reforma pensional y algunas conclusiones.

### 1. Antecedentes

Colombia inició su sistema pensional en los años 20 con la creación de las cajas de retiro en las Fuerzas Militares y la Policía. Más tarde, con la expedición de la Ley 6 de 1945<sup>12</sup> se creó la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) para proteger a los empleados oficiales y en 1967 se creó el seguro social con el fin de proteger a los trabajadores privados en la vejez. Adicionalmente, en ese momento, con el Decreto 3401 de 1966<sup>13</sup> se previó un cronograma de ajuste a las cotizaciones que llevaría a un aporte del 22% de los ingresos en 1990. Sin embargo, dicha meta no se cumplió dado que la tasa de contribución quedó en el 5%, se incrementó a 5.5% en 1986 y no se presentaron modificaciones adicionales hasta 1994. Lo anterior implicó un pasivo pensional que fue asumido por el Estado.

La Ley 100 de 1993 buscó reducir la dependencia del sistema pensional, adecuar los parámetros, aumentar la tasa de contribución y eliminar cajas para elevar la cobertura y mejorar la equidad. También creó un sistema de ahorro individual con reservas completas donde el afiliado asume el riesgo y cada pensión está definida por la rentabilidad del ahorro. En la Tabla 9 se observa el resumen de los cambios introducidos por la Ley 100 de 1993.

Tabla 9. Resumen de la Ley 100 de 1993

	Ley 100/93
Tasa de cotización	10% (+1 para más de 4 SMMLV)
Edad de jubilación	55 mujeres/60 hombres – 2014 57 mujeres/62 hombres
Tasa de reemplazo (min./máx.)	65%/85%
Número de semanas (min./máx.)	1000/1400
Comisiones	3.5%
Base de cotización (min./máx.)	1 SMMLV/20 SMMLV
Período de traslado	Cada 3 años
Base de liquidación	10 años

Fuente: Dirección de Estudios Económicos, DNP.

Sin embargo, la Ley 100 de 1993 no logró el equilibrio financiero del sistema. Por el contrario, mantuvo algunos problemas como subsidios de gran magnitud a las pensiones altas. Además, se generó una transferencia intergeneracional de pasivos entre contribuyentes actuales y futuros. La Garantía de Pensión Mínima (GPM) quedó a cargo del Presupuesto Nacional, lo cual representó una obligación onerosa dada

<sup>12</sup> Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo.

<sup>13</sup> Por el cual se aprueba el reglamento general del seguro social obligatorio de invalidez, vejez y muerte.

la política salarial. Por último, se estimaba que en promedio un individuo viviría de su pensión durante 15 años, cuando en realidad debía hacerlo por más de 25 años. Todas estas características dieron paso a un problema de sostenibilidad.

En este contexto, se buscó aumentar la edad para acceder a la pensión, incrementar el monto de la cotización, reducir los costos de administración y seguros, adecuar la tasa de reemplazo para reducir los subsidios del RPM y equilibrar los parámetros del sistema. Además, se introdujo el principio de sostenibilidad financiera en el cual el ingreso base de liquidación era igual al ingreso base de cotización, se eliminó la mesada 14 y se adelantó la transición. Lo anterior se realizó a través de la Ley 797 de 2003<sup>14</sup> y la Ley 860 de 2003<sup>15</sup> como ajustes a la Ley 100 de 1993. En estas leyes también se introdujo la figura de la revisión de las sumas periódicas a cargo del tesoro público, se ajustó el régimen de Fuerza Pública y del Magisterio, y se creó el sistema de BEPS. A partir de la expedición del Acto legislativo 01 de 2005<sup>16</sup>, no se pudo incluir más temas pensionales en las negociaciones colectivas. Este ajuste fue uno de los más integrales realizados en materia pensional, incluso más que la Ley 100, guardadas las proporciones.

De acuerdo con modelos realizados con el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, antes de expedir la Ley 100, el pasivo pensional ascendía a 241.2% del PIB. Con la expedición de dicha ley, el costo a cargo de la Nación se redujo a 163%, con la expedición de las leyes 797 y 860 de 2003 disminuyó a 145.9%, con el Acto legislativo 01 de 2005 quedó en 130.3% y actualmente es 106.3% del PIB.

## 2. Contexto actual y propuestas

A pesar de los cambios normativos, el sistema tiene problemas derivados del comportamiento del mercado laboral. Actualmente coexisten dos regímenes entre los cuales se presenta riesgo de arbitraje. Entre los principales problemas del sistema está el hecho de que la pensión mínima sea igual al SMMLV, el desequilibrio generado por los altos subsidios en el RPM y la GPM, el bajo nivel de aportes y ahorro, la asimetría entre beneficios, una baja productividad y una alta informalidad. Adicionalmente, las tasas de natalidad han disminuido sistemáticamente, el envejecimiento ha aumentado y con ello las tasas de dependencia, minando la sostenibilidad del sistema.

En este contexto, han surgido propuestas para combinar el RPM con el RAIS. Una propuesta del Ministerio del Trabajo contempla un subsidio único y universal en el primer pilar mientras que la propuesta de Fedesarrollo presentada en la Comisión de Gasto (2018) propone un subsidio diferenciado dependiendo del nivel de ahorro. Para el primer pilar de subsidio universalizado, todos los afiliados aportan hasta un SMMLV en el RPM y se mantiene la GPM igual a un SMMLV, independientemente del ahorro acumulado. Este pilar no quedaría equilibrado actuarialmente, sino que estaría financiado con aportes de todos los

---

<sup>14</sup> Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

<sup>15</sup> Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

<sup>16</sup> Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

cotizantes al sistema y el FGPM. Adicionalmente, con los cambios demográficos, se requerirán más impuestos o cotizaciones.

El segundo pilar es un sistema de reservas completas para las cotizaciones mayores a un SMMLV, está equilibrado actuarialmente, la tasa de reemplazo es función del ahorro acumulado y sus rendimientos, y no se requerirían subsidios. Hasta un SMMLV, todos aportan al RPM y por encima de este se aporta al RAIS, de modo que todos los individuos tendrían dos cuentas para combinar al liquidar su pensión. El portafolio existente se traslada a partir de los aportes que se realicen en el nuevo sistema, con lo cual lo acumulado hasta el momento se queda en el RAIS, incluyendo el FGPM.

Bajo el esquema actual (sin reforma) el déficit del RPM es de 1.5% del PIB y crecería hasta 2075 por cuenta de los traslados desde el RAIS. En el pilar básico, el sistema lograría el equilibrio en 2040 y, cuando los individuos alcancen la edad de pensión, aparecería un déficit de 0.3% a 2.3% en el año 2060. Si se aumentara la edad de pensión, el sistema alcanzaría su equilibrio en 2040 luego de lo cual se generaría un déficit menor que el actual, que aumentaría a 1.7% en 2060. Si aumentara la cotización en 2%, este déficit aumentaría a 2% en 2060 y 4% en 2065. Al combinar estas dos reformas, el déficit disminuiría de 4.3% a 3.4% en 2075 y si se aumentara la formalización, el déficit aumentaría a 3.8%.

El valor presente neto (VPN) actual de la deuda pensional para 2075 es 57.2% del PIB, que con las reformas al pilar básico se reduciría a 44.1%, con las reformas conjuntas sería 35.6% y con mayor formalización subiría a 37.9%. Estos escenarios mejoran la situación actual, sin embargo, a medida que se extiende el horizonte a considerar, también lo hace la discusión sobre el nivel de reforma necesario a futuro. En el escenario presentado por Fedesarrollo, el déficit en el pilar básico es 3.8% en lugar de 4.4% en 2075, con la reforma sería 2.7% y con formalización sería del 3.1%. El VPN también es bastante inferior (27.9%).

En el escenario de cierre del RPM, todos los cotizantes entrarían en el nuevo régimen, los actuales continuarían cotizando a Colpensiones, las contribuciones permanecerían igual y la pensión de los nuevos pensionados se calcularía con base en el nivel de ahorro. En este escenario ocurre lo opuesto al sistema de pilares, el balance se deteriora en los primeros años y en 2060 el sistema alcanza el equilibrio, con la formalización se deteriora ligeramente. La deuda disminuiría en más de 10 puntos en comparación con el escenario de pilares.

Lo relevante de las propuestas es la eliminación del arbitraje entre los sistemas. En el pilar universal, el subsidio es regresivo, problema que se corrige en el pilar con subsidio diferencial, pero aumenta la complejidad administrativa abriendo la puerta a corrupción y arbitraje. En el caso del cierre del RPM, se eliminan los subsidios y quedaría únicamente el actual sistema de GPM que es equivalente al pilar que propone Fedesarrollo. Del lado de la economía política, en el Congreso de la República resulta más fácil tramitar la reforma de pilares que la del cierre del RPM dado que esta última podría generar mayor resistencia. Así mismo, el ajuste paramétrico es más fácil en el régimen de pilares.

### **3. Cuentas Nocionales en el RPM**

Otra opción es eliminar el RPM y convertirlo en un sistema de ahorro individual bajo la modalidad de cuentas nocionales. Esto implica eliminar los subsidios de las pensiones que excedan 1.6 SMMLV. Esta

reforma daría como resultado un balance positivo de 8.5% del PIB. Con este balance, se lograría el equilibrio en el largo plazo, al igual que en el escenario de cierre. Esta propuesta implica tener una reserva para los nuevos pensionados de 13 a 15 puntos del PIB y actúa como una deuda implícita para el Gobierno.

#### 4. Conclusiones

Actualmente, el sistema tiene tres grandes problemas. Primero, el SMMLV ha crecido 37.9% en términos reales en los últimos 20 años y esto vuelve costosa la GPM. Segundo, Colombia tiene una tasa de reemplazo de 108% de la GPM mientras que en Latinoamérica el promedio es 72.6%. Por último, las edades de pensión son bajas y menores al promedio de la OCDE de 64.7 para hombres y 63.5 para mujeres.

El sistema cuenta además con tres encrucijadas. En principio, las propuestas están atrapadas entre los beneficios de la liquidez a corto plazo versus la sostenibilidad en el largo plazo. Las versiones de pilares generan alivios en el corto plazo, pero grandes desequilibrios en el largo plazo. En el escenario de cierre del RPM ocurre lo opuesto. La segunda encrucijada es cambio demográfico versus ahorro. La demografía no apoya la existencia de un sistema de prestación definida, pero el nivel de ahorro en un régimen de ahorro individual es bajo para obtener tasas de reemplazo mayores al 50%. La tercera encrucijada es la estrechez fiscal que complica el cierre del RPM, sumado a que los costos del sistema pensional tienen un efecto distributivo en el gasto público que afecta la productividad de la economía. Adicionalmente, la reflexión que debe gobernar la discusión es sobre la prestación definida que debe soportar un sistema para ser viable en el largo plazo y la cuantía del esfuerzo individual. Finalmente, se deben alinear los incentivos de subsidios entre Colombia Mayor, BEPS y GPM dado que esto castiga con un alto impuesto a los informales, independientes y aquellos que no logran completar una pensión.

### iii. **Hernando Torres Corredor – Pensiones y protección para la vejez**

*“El Estado tiene que proteger los derechos fundamentales: una reforma debe ser universal.”*

Las reformas al sistema pensional se han enfocado en el control del déficit fiscal y la deuda pública en lugar de la protección de los derechos fundamentales. Por ello, en esta presentación se analiza el sistema pensional con un enfoque de derechos y se presenta una propuesta de reforma bajo este enfoque.

#### **1. La inseguridad social y económica**

El mundo moderno se ha centrado en la contención de los riesgos sociales como la incapacidad por enfermedad o accidente, el desempleo y el cese de la actividad debido a la edad. Según Robert Castel, dichos riesgos pueden ir en perjuicio de la independencia social, es decir, pueden llevar a que una persona pierda la capacidad de gobernar su existencia a partir de sus propios recursos. Si una persona no está protegida contra estas contingencias, vive en inseguridad social.

Dada esta inseguridad, han surgido los derechos de protección. Desde el punto de vista de las sociedades modernas, estos se clasifican en: derechos civiles, como protección de libertades fundamentales, garantía de los bienes y propiedad privada, y derechos sociales, como los criterios de seguridad ante riesgos de enfermedad, pobreza, accidentes y vejez. Igualmente, se ha planteado una visión que involucra la protección de riesgos físicos y económicos en la vida activa. De allí surge la necesidad de contar con mecanismos como pensiones de sobrevivencia e invalidez dentro del sistema pensional.

Bajo este panorama, una de las principales preocupaciones de los sistemas pensionales debe ser la inseguridad económica en la vejez. La mayoría de las personas ganan menos a medida que envejecen, ya sea porque trabajan menos o porque son menos productivas. Esta inseguridad económica en la vejez debe abordarse reconociendo las distintas realidades de los trabajadores formales e informales. Por el lado de los formales, se tiene el aseguramiento privado y la seguridad social. En contraposición, los informales suelen recurrir al apoyo familiar o de un particular ante la materialización de un riesgo social. También pueden generarse ingresos a partir de bienes propios (desahorro) o, como sucede frecuentemente en el campo, mediante la continuación del trabajo.

Sin embargo, las pensiones no tienen como único fin la contención de los riesgos. En general, tienen la función de redistribuir recursos, asegurar una estructura económica en la vejez y dar lugar a un ahorro. Por ello, los Estados han reaccionado sobre tres grandes áreas que han dado lugar a una propuesta de pilares. La primera se centra en la redistribución y es necesaria para acoger a las personas que no han podido acceder al sistema formal de seguridad social. La segunda se relaciona con un ahorro obligatorio para la vejez, ayudando a los trabajadores a vencer la falta de previsión que se tiene sobre los ingresos en la vejez. La tercera se centra en propiciar el ahorro voluntario a través de incentivos fiscales para mejorar los ingresos durante la vejez.

De lo anterior se instaura el modelo clásico de pensión que se caracteriza por tener beneficios definidos no vinculados actuarialmente con los aportes (es decir, pensiones subsidiadas). Este sistema es financiado con impuestos sobre la nómina e ingresos del Gobierno y efectúa pagos pensionales de carácter redistributivo que se realizan con ingresos corrientes. Aunque este modelo debería obedecer a la lógica

de solidaridad intergeneracional, actualmente se le ha restado importancia a este principio y se ha priorizado la solidaridad fiscal.

## **2. Ley 100 de 1993: Reforma al régimen de monopolio estatal**

En 1967 se creó un sistema de régimen monopólico por parte del Estado en Colombia que fue reformado de manera posterior con la Ley 100 de 1993. Esta ley tomó elementos de la reforma laboral y pensional adelantada en Chile con la aprobación del Decreto Ley 3500 de 1980 y propuso inicialmente un marchitamiento del régimen público. Tras discusiones en el escenario político y legislativo, se optó por el sistema dual que actualmente existe en Colombia.

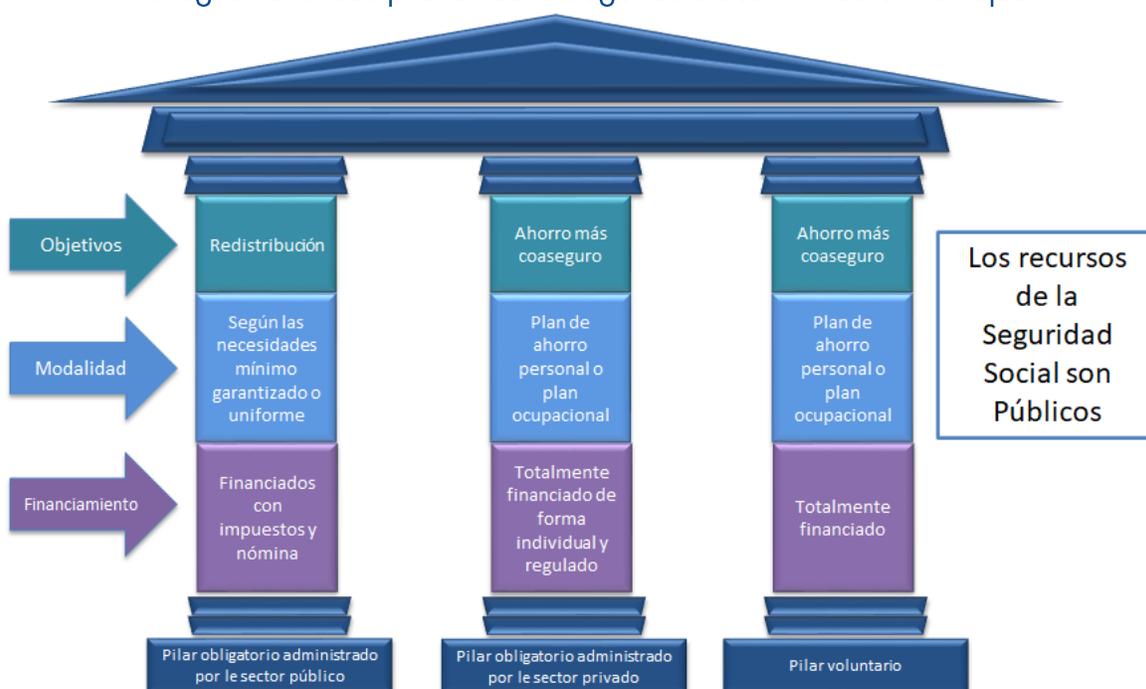
El actual sistema dual se caracteriza por dos componentes, ambos con un ingreso base de cotización aportado en 75% por el empresario y 25% por el trabajador. Por un lado, el régimen público, el cual se estructura sobre una base financiera y económica, y sobre una relación jurídica de afiliación, cotización y beneficios, además de contar con una tasa de remplazo. Por otro lado, el régimen privado o de capitalización, con el cual el Estado se desliga de la responsabilidad social y la transfiere a los ciudadanos. Desde el punto de vista jurídico, llaman la atención las numerosas demandas realizadas por ciudadanos afiliados al RAIS quienes consideran que no se les brindó una información completa y que han obtenido resultados distintos a sus expectativas. En este contexto, también es importante precisar que los recursos en el RAIS son bienes públicos a pesar de que se administren de manera privada.

Con este sistema dual surge un gran desequilibrio en el sistema, no sólo por la competencia entre regímenes, sino por la inequidad horizontal en la cual dos personas con las mismas características que cotizan a regímenes diferentes obtienen un resultado diferente, entre otros problemas que han sido puntualizados en exposiciones anteriores.

## **3. Articulación de los regímenes pensionales con el Mercado de Trabajo: Heterogeneidad estructural**

Otros problemas del sistema, que derivan en problemas en la protección social, son resultado de una estratificación de la estructura productiva. Según la CEPAL, el 50% de la fuerza de trabajo genera el 10.6% del PIB en América Latina. Este nivel de baja productividad se caracteriza por manifestaciones como la informalidad, el empleo precario y el empleo ocasional. También hay un nivel de productividad media donde 30% de la fuerza de trabajo genera el 22.5% del PIB y uno de productividad alta, con 20% del empleo total que genera el 66.9% del PIB. Esta estructura productiva heterogénea da lugar a exclusiones en el mercado laboral que dificultan el acceso a pensiones para un gran porcentaje de la población, lo que explica que tras casi 30 años de aprobada la Ley 100 de 1993 no se hayan tenido avances significativos en cobertura. Esta exclusión conduce a pensar en alternativas para definir una política que permita enfrentar los riesgos en la vida activa. Para ello, el Banco Mundial propone tres pilares para la seguridad económica en la vejez, cuyos objetivos, modalidad y funcionamiento se resumen en el Diagrama 3.

Diagrama 3. Los pilares de la seguridad económica en la vejez



Fuente: Banco Mundial (1994). Elaboración Hernando Torres.

#### 4. Reformas a la Ley 100 de 1993

Con respecto a la Ley 100 se ha resaltado un problema importante de diseño. Esta ley se pensó con el propósito de retener a las personas en el sistema, lo cual incentiva a cotizar por más semanas para obtener una mayor tasa de remplazo (65% por 1000 semanas, 73% por 1200 semanas y 85% por 1400 semanas). Con la Ley 797 de 2003 se alargó el periodo de permanencia en el sistema, se incrementaron las cotizaciones y se modificó la tasa de remplazo, corrigiendo parcialmente la desigualdad del sistema. Otra característica de la ley fue la creación de las pensiones de sobrevivencia y por incapacidad.

#### 5. Escenario de los regímenes en la actualidad

Como se expuso en las anteriores presentaciones, el sistema pensional tiene grandes problemas de cobertura. De 6.4 millones de personas que deberían tener una pensión, solo 2.4 millones acceden efectivamente a una. Igualmente, 14.1 millones de personas hacen parte de la PEA, pero no cotizan al sistema. Entre otros factores, este problema resulta de la falta de un lugar institucional donde se reflexione de manera permanente y se haga la rectoría del sistema pensional. La creación una institución de este tipo ayudaría también a solucionar las dificultades en el manejo de información sobre pensiones, que en ocasiones discrepa entre la reportada por distintas entidades.

#### 6. Enfoque de derechos para una reforma a los regímenes pensionales

Después de la segunda mitad del siglo XX llegó el neoconstitucionalismo a todos los países de occidente. Igualmente, nace el Estado constitucional y se establecen los derechos fundamentales. El derecho a la

pensión, por ser un derecho fundamental, es de carácter universal, como también debe serlo el derecho fundamental a la Seguridad Social. Desde este enfoque, es importante resaltar que el papel del Estado es proteger los derechos fundamentales, lo que implica que toda propuesta de reforma debe ser universal y cobijar a toda la ciudadanía.

En conclusión, bajo el enfoque de derechos y a la luz de las consideraciones expuestas, una reforma debe incluir un pilar básico solidario (pilar 0), para proteger a la población más pobre a través de programas como Colombia Mayor; un pilar básico contributivo (pilar 1) para personas que contribuyen al sistema pero que no logran acceder a una pensión, por lo que incluiría herramientas como los BEPS, la GPM, la Pensión Familiar y el Programa de Subsidio al Aporte en Pensión; un pilar de prima media contributivo (pilar 2) para personas con capacidad de pago cuyos ingresos oscilan entre 1 y 2 SMLMV; un pilar de fondeo (pilar 3) en el que se capitalicen los ingresos de personas con capacidad de pago e ingresos superiores a 2 SMLMV; y un sistema voluntario (pilar 4) que complemente el pilar 3 a partir de estímulos fiscales.

### III. Comentarios y discusión

#### i. Jorge Armando Rodríguez – Comentarios

En las exposiciones se presentan numerosas consideraciones sobre el sistema pensional y se da lugar a un valioso diálogo entre disciplinas que evidencia la diferencia de enfoques al abordar el problema. Desde la Economía, la discusión se suele centrar en variables como la sostenibilidad fiscal del sistema, mientras que en el Derecho prevalece el cumplimiento de los principios constitucionales y las leyes, acuerdos fundamentales que unen a una sociedad.

#### 1. Los objetivos y problemas del sistema pensional

La Constitución establece los propósitos básicos de un sistema pensional y de aseguramiento y establece que la seguridad social es un derecho de acceso universal que debe garantizar un ingreso mínimo en la vejez que sea fiscalmente viable. Allí la sostenibilidad fiscal se establece como criterio guía en el diseño del sistema, pero no debe entenderse como el objetivo del sistema.

Más allá de esta diferencia de enfoques, las discusiones en Colombia se orientan hacia las ventajas y desventajas de una administración pública o privada de los recursos del sistema pensional. Al centrar la discusión en este aspecto se distrae la atención sobre las verdaderas problemáticas que radican principalmente en el objetivo del sistema. De manera general, un sistema de pensiones debe tener como objetivo el aseguramiento colectivo, para lo cual se requiere una institucionalidad que asegure que los riesgos compartidos se puedan financiar colectivamente. En una reforma, el cumplimiento de la constitución y las leyes, la universalidad y el aseguramiento de un ingreso mínimo sostenible en la vejez deben ser los elementos centrales. Entonces, la discusión debería centrarse en los problemas reales del sistema que no se solucionan en función de quién administra los recursos. Estos problemas se dividen en tres ámbitos: cobertura, equidad y sostenibilidad.

#### 2. Cobertura

Ambos regímenes (RPM y RAIS) han fallado y continuarán haciéndolo en la provisión de la cobertura que dicta la Constitución y que sugiere la teoría económica. En Colombia no existe un sistema general de pensiones, sino un sistema de 'no pensiones' dado que la mayoría de la población no tiene acceso a una pensión por no reunir los requerimientos para acceder a ella como capital o semanas cotizadas. Esto lleva a que parte de la población recurra a las ayudas que existen de manera en el sistema, pero que no constituyen una pensión como tal.

#### 3. Equidad

El problema de equidad está centrado en los regímenes especiales y la regresividad de los subsidios del sistema dado que los ingresos más altos reciben un mayor subsidio. Con esta estructura de subsidios, el sistema capitalista que se tiene en Colombia y los altos niveles de pobreza y desigualdad, la mayoría de las personas no cumplirán con las condiciones para acceder a una pensión.

Para cumplir los propósitos de universalidad y garantía de un ingreso mínimo digno se debe reconocer la necesidad de un subsidio, ya sea por parte del Estado o de los contribuyentes. Con el sistema actual,

ningún régimen, ni público ni privado, podrá garantizar estos propósitos. A pesar de que existen propuestas de sistemas autofinanciados como alternativa a este enfoque, el incremento en la carga tributaria que implican para los salarios más altos genera la necesidad de revisar su sostenibilidad y la viabilidad de su implementación.

#### **4. Sostenibilidad**

Sumado a la necesidad de garantizar un ingreso mínimo digno en la vejez, el problema de sostenibilidad cuestiona el actual diseño del sistema pensional. Es necesario generar discusiones en torno a qué tan sostenible es mantener la promesa de tener una pensión de 1 SMLMV como estipula la ley, teniendo en cuenta que muchas personas ganan menos de 1 SMLMV. Incluso al considerar como potenciales soluciones brindar mejores condiciones laborales, aumentar el nivel de empleo o aumentar la formalización, es necesario estudiar con detalle si estas apuestas lograrían solucionar el problema de sostenibilidad del sistema.

#### **5. Conclusión**

En conclusión, es importante tener claros los objetivos del sistema pensional al proponer reformas en su diseño. Asimismo, debe entenderse que los problemas de cobertura, equidad y sostenibilidad van más allá de quién administra los recursos del sistema. Finalmente, para cumplir con los objetivos de universalidad y garantía de un ingreso digno en la vejez, establecidos por la Constitución y sugeridos por la teoría económica, se requieren subsidios de carácter progresivo y sostenible.

## ii. **Discusión**

El sistema pensional colombiano que se originó en la reforma de la Ley 100 de 1993 no ha logrado solventar de forma satisfactoria las funciones de protección social que debe cumplir. El sistema presenta problemas de baja cobertura, ineficacia de los mecanismos de solidaridad, inequidad en los subsidios otorgados, y un alto costo fiscal.

### **1. Cobertura**

La cobertura pensional es una medida que se puede apreciar desde dos perspectivas: (i) la proporción de ocupados que cotizan y ahorran para su pensión (etapa de acumulación), y (ii) la proporción de pensionados del sistema sobre la población mayor (etapa de desacumulación).

En términos de la fase de acumulación, los niveles de cobertura del sistema en la población activa son apenas cercanos al 35%. El problema más grave es que las tasas más bajas de cotización se concentran en la población más vulnerable. Además, las personas que logran aportar a una pensión deben mostrar una alta densidad en las cotizaciones para cumplir los requisitos para una pensión mínima.

Los bajos niveles de cobertura del sistema pensional colombiano, tanto en términos del porcentaje de cotizantes como del porcentaje de adultos mayores que reciben una pensión, responde en alto grado a la alta incidencia de la informalidad laboral en Colombia y al hecho de que la propia constitución establece que la pensión mínima no puede ser inferior a 1 SMMLV, al mismo tiempo que no es posible cotizar a pensión por una remuneración menor a 1 SMMLV.

### **2. Equidad**

Más allá de la baja cobertura, una característica relevante del sistema pensional colombiano es la alta inequidad y el impacto regresivo que genera sobre la sociedad. A partir de las reglas establecidas para el cálculo del beneficio en el RPM, se ha llegado a una situación en la que los mayores subsidios implícitos están destinados a las pensiones más altas. Estos subsidios se financian parcialmente con las contribuciones de las personas más vulnerables del sistema que no alcanzan a cumplir los requisitos de pensión mínima. En el RPM, las personas que no alcanzan a cumplir los requisitos de pensión reciben la devolución de sus aportes sin reconocimiento de rendimientos financieros mientras que, en el caso del RAIS, no se realiza la devolución de las contribuciones al FGPM pese a que no se hacen beneficiarios de este fondo.

### **3. Solidaridad**

Los mecanismos de solidaridad del sistema pensional en Colombia se materializan en el FGPM del RAIS, y el Fondo de Solidaridad Pensional. Este último constituye la fuente de financiación del programa Colombia Mayor desde 2003 y es financiado por aportes de entre 1 y 2 p.p. del ingreso base de cotización de los trabajadores de ingresos mayores a 4 SMMLV de ambos regímenes. Aunque es un fondo solidario, tiene el inconveniente de estar alimentado por un impuesto implícito a las cotizaciones, esto genera estímulos al subregistro de los ingresos base de cotización y desincentiva el ahorro pensional.

Los aportes al FGPM en el RAIS representan 1.5% del ingreso base de cotización de todos los trabajadores, por lo cual constituyen un mecanismo redistributivo entre quienes tienen ingresos altos y aquellos que se benefician de dicho fondo al cumplir las condiciones de edad (57 años para las mujeres y 62 años para los hombres) y de semanas cotizadas (1,150 semanas), sin haber alcanzado a ahorrar el monto suficiente para cubrir una pensión de salario mínimo. Sin embargo, este fondo adquiere un carácter regresivo en los casos de personas que cotizan al RAIS y no cumplen las condiciones mencionadas para acceder a una pensión mínima, algo recurrente en personas que pasan una parte importante de su vida en la informalidad.

#### **4. Sostenibilidad**

En la actualidad, las pensiones otorgadas por los regímenes públicos (RPM + Especiales) no alcanzan a ser financiadas con las cotizaciones anuales de los trabajadores, por lo cual el Estado debe dirigir una parte considerable del Presupuesto General para cubrir el faltante. El sistema pensional colombiano cubre únicamente a la población formal y con alta densidad de cotización, por lo tanto, no tiene incidencia sobre la mejora en el bienestar de la población más vulnerable que se caracteriza por ser informal. Dados los problemas de cobertura del sistema pensional, como se mencionó anteriormente, es necesario fortalecer los BEPS y Colombia Mayor.

##### **BEPS**

Con este mecanismo las personas que ganan menos de un salario mínimo pueden realizar aportes desde 5,000 pesos a una cuenta de ahorro individual. Al llegar a la edad de pensión, los afiliados pueden utilizar estos recursos, sumado a un subsidio que otorga el Estado del 20% sobre el monto ahorrado, para obtener un ingreso vitalicio que va desde 40,000 pesos hasta un 85% de un SMMLV. Al 31 de diciembre de 2019, el esquema contaba con 1'411,589 personas vinculadas, de las cuales únicamente 578,164 ahorran de manera constante. La meta del Gobierno es triplicar el número de ahorradores a través de nuevos modelos y con la utilización de plataformas electrónicas. También espera que la gente que recibe una devolución de saldos o una indemnización sustitutiva en el Sistema General de Pensiones (RPM o RAIS) convierta estos recursos automáticamente en un BEP.

##### **Colombia Mayor**

Por otra parte, el programa Colombia Mayor entrega un subsidio económico de 80,000 pesos mensuales a los adultos mayores que no cuentan con ningún tipo de protección para su vejez y están en condición de pobreza (Sisbén 1 y 2). Este programa tiene 1.6 millones de beneficiarios y presenta un costo cercano a 1.44 billones de pesos cada año. Se trata de un monto relativamente bajo para el tamaño de la población que beneficia y está lejos del RPM, que tiene un costo anual de más de 39.4 billones y beneficia a 1.3 millones de personas. Los expertos consideran que debería aumentarse su cobertura a toda la población vulnerable que consiste en alrededor de 2.4 millones de adultos en todo el país. Igualmente, se recomienda que el subsidio entregado por el programa sea equivalente al menos a la línea de pobreza. Esto podría financiarse si se elimina la inequidad en los subsidios estatales a las pensiones. El programa es administrado por el Ministerio del Trabajo a través de una cuenta especial y es apoyado por las alcaldías municipales.

Sesión | **05**

# Protección al cesante y seguro de desempleo



**Misión  
de Empleo**



El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación



El futuro  
es de todos

Mintrabajo

# Protección al Cesante y Seguro de Desempleo

Fecha: 19/11/2020

## Resumen ejecutivo

El conversatorio sobre Protección al Cesante y Seguro de Desempleo tuvo como panelistas a Jaime Tenjo, David Robalino y Jairo Núñez, y a Darío Maldonado como comentarista. Se contó con 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 presentaron diagnósticos del sistema de protección al cesante y plantearon propuestas de política para su modificación y para diseño del seguro de desempleo. Jaime Tenjo presenta consideraciones sobre el seguro de desempleo y propuestas para su diseño. David Robalino se refiere al concepto de protección del ingreso, sus implicaciones y una propuesta de diseño para un país como Colombia. Jairo Núñez presenta la evaluación del Mecanismo de Protección al Cesante (MPC) en Colombia realizada por Fedesarrollo. En los comentarios de Darío Maldonado se recapituló lo mencionado por los panelistas sobre el sistema de protección social y las consideraciones para el diseño de un seguro de desempleo. Finalmente, se abrió un espacio de discusión en el cual se recogieron preguntas y comentarios de los panelistas y asistentes.

## I. Panelistas y comentarista

### **Jaime Tenjo**

Economista de la Universidad Nacional, máster en Economía Política y doctor en Economía de la Universidad de Toronto. Recientemente fue director del Departamento de Economía, Comercio y Política Social de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Tenjo es un economista laboral con más de 25 años de experiencia. Ha sido gerente del componente laboral del Programa de Políticas Públicas de USAID, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, consultor del Banco Mundial y del BID en temas de discriminación, educación, capacitación y entrenamiento y programas de desarrollo económico y profesor universitario en temas laborales.

### **Jairo Núñez**

Ingeniero civil, magíster en Economía y doctor en Ciencias Sociales y Humanas de la Pontificia Universidad Javeriana. Actualmente es investigador asociado en Fedesarrollo. Experto en evaluaciones cuantitativas y cualitativas del sector social. Ha trabajado como consultor del Banco Mundial, el BID y el PNUD. Fue director de la Misión de Pobreza, viceministro de Salud y Protección Social y director de Desarrollo Social del DNP.

### **David Robalino**

Economista de la Universidad Central del Ecuador, máster de Estudios Avanzados en Macroeconomía y Econometría de la Universidad de París I Panthéon-Sorbonne y doctor en Análisis Económico de la Escuela de Graduados Pardee RAND de Estados Unidos. Actualmente es economista principal del Banco Mundial en temas laborales. Ha sido investigador y codirector de Empleo y Desarrollo del Instituto de Economía Laboral – IZA. Ha publicado sobre temas laborales y seguridad social, y recientemente temas relacionados con el diseño de sistemas de prestaciones por desempleo en países de ingresos medios.

### **Darío Maldonado**

Economista y magíster en Economía de la Universidad de los Andes, máster en Economía y Econometría, y doctor en Economía de la Universidad de Toulouse. Actualmente es profesor asociado y director de investigaciones de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes y Jefe de la Misión de Empleo. Ha trabajado en docencia e investigación en universidades como la Universidad de Indiana, la Universidad del Rosario y la Universidad de Toulouse. Sus investigaciones abarcan temas de políticas de educación, políticas sociales, de empleo y políticas en materia de seguridad social.

**Moderador:** Darío Maldonado – Jefe Misión de Empleo

## II. Presentaciones

### i. Jaime Tenjo – Seguro de desempleo para Colombia: algunas consideraciones

*“Lo que se propone para Colombia (...) sería un sistema de cuentas individuales (...) donde los fondos pertenecen a los individuos (no son colectivos) entonces disminuye el riesgo moral y hace menos costosa [su] administración”.*

En esta presentación se exponen una serie de consideraciones sobre el seguro de desempleo: necesidad, beneficios, dificultades en su diseño y una propuesta para Colombia, resultado de la discusión que originó el actual sistema de protección al cesante.

#### 1. El seguro de desempleo y la dinámica del mercado laboral

El seguro de desempleo es un mecanismo de aseguramiento para responder ante las fluctuaciones del mercado laboral que resultan de numerosos factores como los choques de oferta y demanda. Estas y otras dinámicas se reflejan en la continua creación y destrucción de empleos en la economía, flujos que han sido ignorados al estudiar el cambio en el nivel de empleo. Para ilustrar este problema, la Tabla 10 presenta estimaciones de las tasas brutas de creación y destrucción de empleo. Para el 2007, se encuentra que el crecimiento neto del empleo fue cercano a cero (-0.21%), pero este cambio correspondió a una creación del 10.01% de los empleos, sumada a una destrucción del 10.22%. De manera que, cerca del 20% de la industria se vio afectada, pero el indicador de crecimiento neto no refleja este cambio. En promedio, el 75% de la Tasa Bruta de Creación depende de la expansión de empresas y sólo el 25% depende de la creación de nuevas empresas.

Tabla 10. Tasas brutas de creación y destrucción de empleos

Periodo	Empleo	Creación Bruta de Trabajo (%)		TBC* (%)	Destrucción Bruta de Trabajo (%)		TBD* (%)	TBR* (%)	Crecimiento del empleo
		Nuevas	Expansión		Contracción	Cierre			
1995-1996	653524	3.74	6.46	10.21	10.15	3.22	13.37	23.58	-3.16%
1996-1997	632846	3.99	7.63	11.62	8.47	3.15	11.62	23.24	0
1997-1998	632834	2.4	5.4	7.8	9.92	3.73	13.66	21.46	-5.86%
1998-1999	595760	1.33	4.17	5.5	12.81	2.66	15.47	20.97	-9.97%
1999-2000	536389	2.42	8.73	11.15	8.31	2.51	10.81	21.96	0.34%
2000-2001	538174	1.24	7.12	8.35	7.49	2.17	9.66	18.01	-1.31%
2001-2002	531157	3.35	6.47	9.81	7.24	2	9.24	19.05	0.57%
2002-2003	534201	3.74	8.07	11.81	6.99	2.24	9.23	21.04	2.58%
2003-2004	548000	2.12	10.04	12.16	5.01	2.66	7.67	19.83	-7.67%
2004-2005	572604	2.55	8.09	10.64	6.05	1.68	7.73	18.37	2.91%
2005-2006	589260	1.75	9.46	11.21	4.08	3.08	7.16	18.37	2.30%
2006-2007	571123	2.49	7.52	10.01	7.64	2.59	10.22	20.23	-0.21%

\*TBC: tasa bruta de creación

\*TBD: Tasa bruta de destrucción

\*TBR: Tasa bruta de reasignación de trabajo

Fuente: Cálculo de los autores en base de la Encuesta Anual Manufacturera. Tomado de Ter Wengel, Ferreira, Restrepo & Suárez (2009).

## 2. ¿Por qué se necesita un seguro de desempleo?

Los trabajadores son vulnerables a las fluctuaciones en el mercado laboral debido a que tienen poca información para predecirlas, sumado a la existencia de asimetrías de información con respecto a los empleadores. Por este motivo, aunque muchos trabajadores ahorran, lo hacen en el sistema financiero con fines como la adquisición de vivienda en lugar de un ahorro para episodios de desempleo. Algo similar ocurre con las pensiones en la medida en que se valora más el presente (alta tasa de descuento) que el riesgo de quedar desempleado.

Estas vulnerabilidades se agravan porque el principal activo de los trabajadores es su capital humano. En particular, un componente que profundiza dicha vulnerabilidad es el conocimiento relacionado con la empresa en la que trabajan, dado que este pierde valor cuando los trabajadores pierden su empleo. Además, el capital humano es un activo inalienable y no diversificable, por lo cual no sirve como garantía ni da acceso a recursos para financiar los lapsos de desempleo, en los cuales se tienen ingresos bajos o nulos.

A pesar de su necesidad, la provisión de un seguro de desempleo es difícil dada la existencia de fallas de mercado como externalidades, las cuales generan que el beneficio privado sea mucho menor que el beneficio social. Los problemas como la selección adversa y el riesgo moral son una gran barrera, aunque la principal dificultad es la correlación entre el riesgo de desempleo de distintos trabajadores, que a su vez se correlaciona con el ciclo económico y dificulta para los aseguradores el diseño de una estructura de costos que permita cubrir el riesgo de desempleo. Por este motivo, hay pocos seguros de desempleo y, generalmente, los existentes son producto de intervenciones gubernamentales.

## 3. Beneficios de un seguro de desempleo

Un seguro de desempleo ofrece un cubrimiento contra riesgos, un factor de bienestar importante para la población trabajadora. También contribuye a mejorar la correspondencia entre las características de la oferta de trabajo y las necesidades de la demanda dado que los trabajadores pueden realizar procesos de búsqueda más profundos y conseguir trabajos más acordes con sus expectativas y capacidades. Asimismo, disminuye los costos de despido para los empleadores, lo cual favorece la destrucción creativa de empleos. A nivel macroeconómico, los seguros de desempleo son un mecanismo anticíclico importante que suaviza las fluctuaciones en el consumo y, por lo tanto, en la demanda agregada. En el caso colombiano, otro beneficio es que incentiva la formalización, dado que los beneficios del sistema son mayores para el mercado formal.

## 4. Enfoques de cobertura de riesgos y experiencias internacionales

Otra consideración importante en el diseño de un seguro de desempleo es la definición del riesgo a cubrir. Ante este problema pueden adoptarse dos enfoques: proteger el trabajo o proteger el ingreso. Aunque el primer enfoque persigue el mismo fin que el segundo (si se trabaja bajo el supuesto de que los trabajadores reciben sus ingresos a través del empleo), este da lugar a instrumentos como las indemnizaciones por despido, cuyo gasto se traslada completamente a los trabajadores. Un enfoque hacia la protección del ingreso, en cambio, da lugar a sistemas como los solidarios o los de cuentas individuales.

En el mundo, la mayoría de los sistemas son solidarios y la financiación se suele hacer por contribuciones de empleados, trabajadores y, en algunos casos, del Estado. Estos sistemas suelen ser organizados y dirigidos por el Estado y de afiliación obligatoria, con lo cual se evita el problema de selección adversa. En contraposición, se encuentran los sistemas de cuentas individuales, como el chileno, que permiten reducir el riesgo moral ya que los recursos que los trabajadores aportan pertenecen a sí mismos, evitando un incentivo a solicitar más recursos de los necesarios en caso de caer en el desempleo. Del modelo chileno se tienen algunos aprendizajes como la necesidad de un sistema subsidiario que garantice ciertos niveles de protección (incluso en sistemas de cuentas individuales), dado que una capacidad limitada de ahorro puede derivar en que algunos trabajadores no logran acceder a una protección adecuada.

También es posible pensar en mecanismos como el propuesto por Feldstein y Altman, en el que los trabajadores contribuyen a fondos individuales en los que reciben ciertos beneficios al momento de quedar desempleados. En caso de que los recursos ahorrados no sean suficientes, el sistema se complementa por un mecanismo que puede prestar recursos adicionales que el trabajador repondría más adelante. Además, si llega la edad de retiro y se cuenta con fondos disponibles, estos pueden trasladarse, por ejemplo, a sus fondos para pensión.

Así como el problema de selección adversa puede atacarse con la afiliación obligatoria, el riesgo moral puede reducirse con la creación de deducibles, por ejemplo, limitando o eliminando los beneficios que recibe el trabajador durante el primer mes de desempleo. Igualmente, con un monitoreo intenso se puede evitar que los trabajadores prolonguen voluntariamente sus episodios de desempleo. Por el lado de los empleadores, se pueden cobrar tasas diferenciales de contribución dependiendo de la rotación de su fuerza de trabajo. El desafío es que con algunos de estos mecanismos se incrementa el costo administrativo de los seguros.

## 5. Propuesta para Colombia

Al considerar el contexto colombiano, el sistema propuesto es uno de cuentas individuales en el cual los fondos pertenecen a los individuos, dado que los fondos no son colectivos, se reduce el riesgo moral y disminuye el costo de administración. Este seguro cubriría todos los asalariados del sector formal y puede extenderse a trabajadores cuenta propia mediante deducciones a contratos de prestación de servicios. Se complementaría con un sistema solidario para garantizar que los trabajadores con baja capacidad de ahorro puedan asegurar un ingreso suficiente durante periodos de desempleo.

En este sistema, cada trabajador tendría una cuenta a su nombre a la cual realizaría contribuciones. El fondo solidario sería accesible únicamente a los trabajadores que hayan agotado sus recursos en la cuenta individual y que hayan hecho aportes al sistema durante, por lo menos, un año. Esto permitiría que los beneficios se recibieran durante un periodo suficientemente extenso como para garantizar una adecuada búsqueda de empleo. Otros beneficios de este sistema pueden manifestarse, por ejemplo, en escenarios como el de pandemia. En este caso, la existencia de un fondo de desempleo hubiera facilitado el traslado de recursos desde el Gobierno hacia las cuentas individuales de las personas que perdieron sus empleos.

Desde una perspectiva más integral, el sistema contaría con tres subsistemas: uno de aseguramiento, que tendría los componentes presentados (cuentas individuales y un fondo solidario); uno de intermediación laboral, que correspondería al constituido actualmente por el SENA y los sistemas complementarios que

se han desarrollado en los últimos años; y uno de entrenamiento y reentrenamiento, que debe enfocarse en orientar los procesos de formación hacia personas mayores, para quienes normalmente no están pensados los procesos de entrenamiento en el sistema actual.

Finalmente, es importante estudiar algunas variables que determinan las dinámicas y la factibilidad de la propuesta. Dos de estas variables son la incidencia y la duración del desempleo, que componen la TD. Por ejemplo, una TD de 12% puede resultar de un 12% de los trabajadores que duran 1 mes en el desempleo, o bien por un 1% que duran desempleados 12 meses. La diferencia entre estas dinámicas es de suma importancia y tiene grandes implicaciones para la formulación de políticas. Asimismo, la edad de las personas es clave en el diseño del sistema, pues las personas de mayor edad tienen menor probabilidad de conseguir empleo y duran más tiempo en su búsqueda. En contraposición, los jóvenes quedan desempleados con gran frecuencia, aunque duran menos tiempo en el desempleo.

## ii. David Robalino – Mecanismos de protección del ingreso en países de ingresos medios

*“La pregunta de política no debería ser ‘¿Cuál sistema es mejor?’ sino ‘¿Cómo generar la redistribución necesaria con el mecanismo de financiamiento más eficiente?’”.*

En esta presentación se expone la necesidad de un mecanismo de protección del ingreso, los problemas a los que se enfrentan este tipo de mecanismos, sus límites y cuál podría ser una alternativa para países de ingreso medio como Colombia.

### 1. Protección del ingreso: necesidad, consideraciones y dificultades

En primer lugar, es importante identificar cuáles son los riesgos que deben cubrirse. Existe una costumbre centrar la protección en el empleo y no en el ingreso, el cual puede verse disminuido incluso sin pérdida de empleo, por ejemplo, cuando alguien es obligado a trabajar durante menos horas. Existen otros riesgos ligados a la actividad económica que pueden afectar el ingreso y el consumo como el cierre de un negocio o choques que afectan el nivel de producción. Por ello, un sistema integral de protección debe contemplar todos los riesgos asociados a la reducción del ingreso y no únicamente a la protección del empleo.

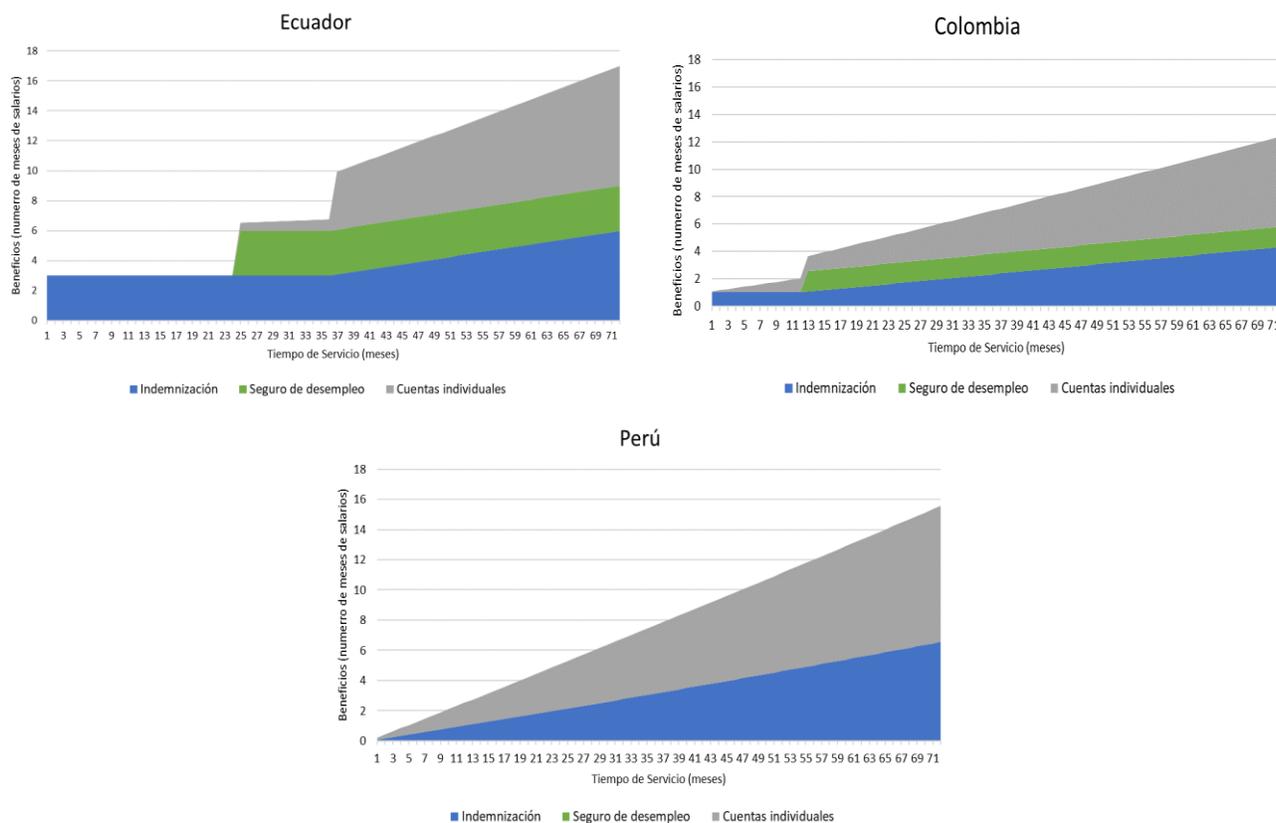
Otra consideración es que este sistema debe ser público por distintos factores. Uno de ellos es la miopía, de modo que muchos trabajadores no optarían por contribuir voluntariamente a un sistema o invertir en seguros debido a sesgos psicológicos y cognitivos. Otro factor es que existen problemas como selección adversa, liquidez y correlación entre riesgos que ningún sistema privado podría enfrentar. Así, resulta necesario un mecanismo público de contribución obligatoria, que logre atacar los anteriores problemas y cuente con elementos redistributivos.

En cuanto a los sistemas que podrían responder a este problema, se suelen plantear dos tipos: los basados en el ahorro, como las cuentas de ahorro individual, y los basados en la distribución de riesgo, como los seguros de empleo clásicos. En estos últimos, los pasivos del sistema están respaldados por los activos en el fondo, es decir, los trabajadores que están empleados y contribuyen de manera efectiva, pagan por los beneficios de los otros. También entran en esta categoría las indemnizaciones de fin de servicio, en las que los pasivos están respaldados por los activos de la empresa.

A nivel mundial, se encuentra que la mayoría de los países no tienen seguros de desempleo ni sistemas de ahorro, pero sí indemnizaciones de fin de servicio. El seguro de desempleo se encuentra comúnmente en países de ingreso alto, que tienen menor probabilidad de incurrir en el desempleo. En el caso de la región, se encuentran países con sistemas similares a cuentas de ahorro individual, como Chile, Brasil, Perú e incluso Colombia, con el ahorro de cesantías. Los países que tienen un seguro de desempleo, en realidad combinan varios sistemas. El Gráfico 15 muestra el ingreso que recibe una persona desempleada como función del número de meses que ha estado empleada. Allí se evidencia que, por ejemplo, Ecuador cuenta con los tres sistemas: indemnización por despido, seguro de desempleo y cuentas individuales. En general, trabajadores que han estado empleados por poco tiempo reciben beneficios bajos y gradualmente acumulan beneficios innecesarios. En el caso colombiano, asumiendo que las cuentas de ahorro para cesantías se traducen en beneficios para un episodio de desempleo, se encuentra un comportamiento similar. En el caso de Perú, aunque no hay un sistema similar a un seguro

de desempleo, se observa la misma relación. Esto evidencia uno de los principales problemas de los sistemas actuales: los jóvenes o trabajadores que han hecho parte del sistema durante poco tiempo tienen un menor nivel de protección, aun cuando el riesgo de desempleo es similar.

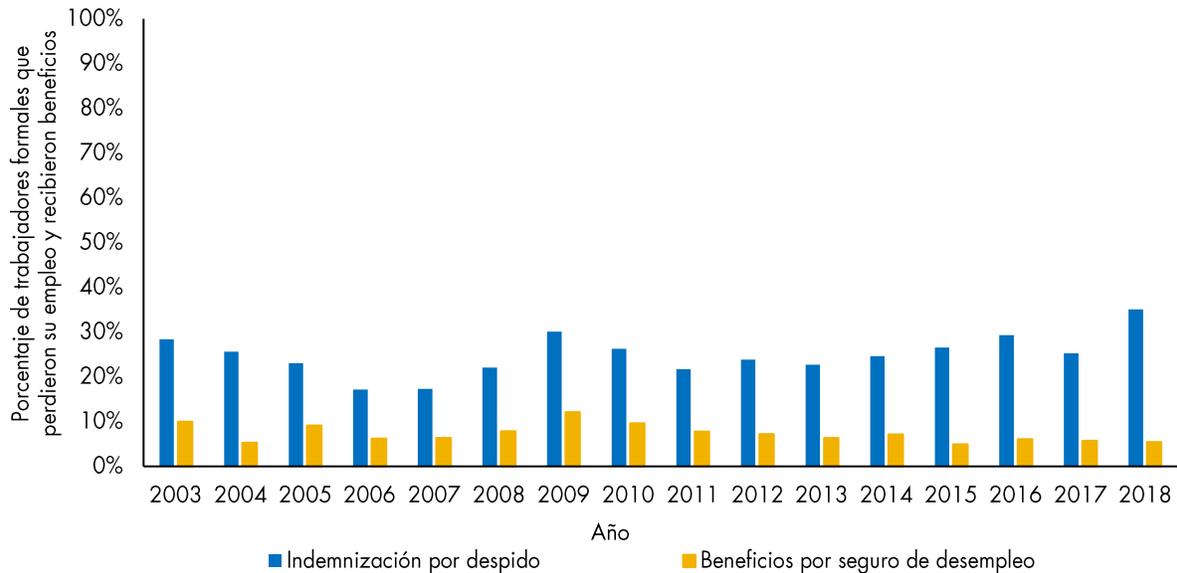
Gráfico 15. Composición de los beneficios otorgados por sistemas de seguro o ahorro para el desempleo según el tiempo de servicio del trabajador



Fuente: Elaboración David Robalino.

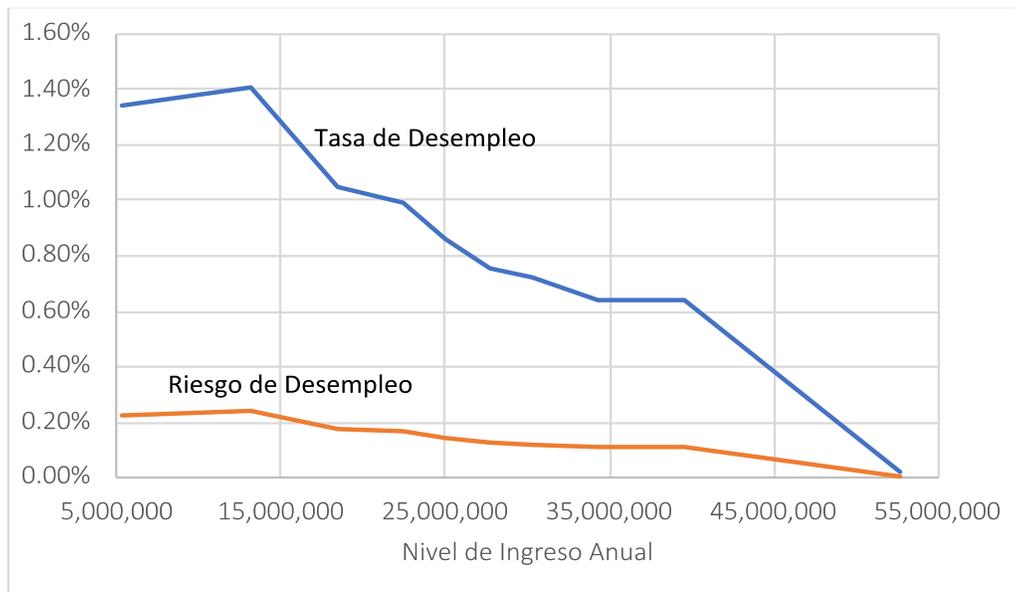
Otro punto importante es que incluso cuando los países tienen seguros de desempleo o cuentas de ahorro para el desempleo, los trabajadores que reciben efectivamente un beneficio al momento de perder su empleo son pocos. El Gráfico 16 presenta el porcentaje de trabajadores formales en Argentina que reciben beneficios del sistema al perder su empleo. En 2018, solo el 35% recibió una indemnización por despido y apenas el 5% recibió beneficios del seguro de desempleo. En general, esto se debe a las bajas densidades de cotización. De manera similar, el Gráfico 17 ilustra la tasa y el riesgo de desempleo por nivel de ingreso para trabajadores en el MPC de Colombia. En este caso, aunque existe un mecanismo para cubrir el riesgo en el sector formal, dicha cobertura es baja incluso en este sector. Parte del problema se debe a las bajas densidades de cotización, pues los trabajadores formales que tienen menores niveles de ingreso son aquellos con mayor riesgo de desempleo.

Gráfico 16. Porcentaje de trabajadores formales en Argentina que recibieron indemnización por despido o beneficios del seguro de desempleo



Fuente: Elaboración David Robalino.

Gráfico 17. Tasa y riesgo de desempleo por nivel de ingreso para trabajadores en el MPC en Colombia



Fuente: Elaboración David Robalino.

## 2. Seguros y sistemas basados en ahorro: dos caras de la misma moneda

Cuando se habla de sistemas de protección del ingreso se suelen presentar el seguro desempleo clásico y las cuentas de ahorro individual como sistemas diferentes, pero son dos caras de la misma moneda. Para empezar, en los seguros de desempleo también hay cuentas individuales que deben realizarse para

saber si una persona ha contribuido lo suficiente para acceder a determinados beneficios o para determinar cuándo deja de recibir un beneficio.

La diferencia entre los sistemas de seguros y ahorro está en los balances de las cuentas. En el caso de los seguros, las cuentas individuales negativas están financiadas por el superávit, es decir, hay un impuesto del 100% sobre el ahorro, como en Turquía, donde los deciles 9 y 10 financian al resto a través de un sistema de subsidios e impuestos implícitos. En cambio, en el sistema de cuentas individuales, el impuesto sobre el ahorro es de 0% dado que no hay solidaridad. La discusión de política pública debería centrarse en la manera de generar la redistribución necesaria con el mecanismo de financiamiento más eficiente.

En resumen, cada sistema tiene beneficios y problemas específicos. En el seguro de desempleo, los impuestos y subsidios implícitos dificultan la extensión de la cobertura a grupos de alto riesgo, generan un riesgo moral y pueden incrementar la duración del desempleo, aunque también mejoran la calidad del trabajo. Las cuentas de ahorro individual, en cambio, tienen problemas como la alta tasa de cotización, la dificultad para ahorrar los montos necesarios, la carencia de un componente solidario y el potencial de generar desempleo voluntario (aquel consensuado entre trabajadores y empleadores para acceder a los recursos, como en el caso de Brasil). Finalmente, la indemnización por despido no logra el nivel de protección necesario, pues los empleadores no cuentan con reservas para cumplir sus pasivos y en estas situaciones financieras difíciles no se cuenta con la liquidez para pagar una indemnización.

### 3. ¿Qué se puede hacer para mejorar el diseño de los sistemas actuales?

Para el diseño de estos sistemas debe considerarse una serie de principios e ideales. En el caso de Colombia, crear un nuevo sistema de protección a los trabajadores implica pensar en un sistema integrado que, por lo menos en el mediano largo plazo, permita cubrir a todos los trabajadores y no sólo a los trabajadores formales, con mecanismos redistributivos explícitos para reducir distorsiones en el mercado y que contemple un ingreso mínimo ante episodios largos de desempleo. También debe asegurar que las personas que reciben beneficios se encuentran desempleadas, así como innovaciones tecnológicas para identificar y registrar a los trabajadores y para recaudar contribuciones.

Bajo estos principios, se puede considerar un sistema híbrido, basado en la redistribución de riesgos, lo cual reduciría la tasa de cotización. Adicionalmente, podría incluir subsidios explícitos y un impuesto sobre el ahorro que puede ser menor al 100%. El sistema propuesto contempla una tasa de reemplazo definida (por ejemplo, 70%) con una duración determinada y administra la incertidumbre a la que se enfrentan los trabajadores, la cual no se puede controlar con un sistema de cuentas individuales. Igualmente, contempla un ingreso mínimo de duración indeterminada (por ejemplo, 20% del PIB per cápita) para el trabajador desempleado. En este modelo, todos los trabajadores contribuyen a una misma tasa (la tasa de equilibrio), se monitorean los balances negativos en las cuentas y los trabajadores no acumulan balances negativos mayores a un número determinado de salarios mínimos mensuales, dado que al superar un umbral determinado pasan a recibir únicamente el ingreso mínimo. Adicionalmente, el pago de beneficios está condicionado a la participación en programas activos para reincorporar al trabajador en el mercado laboral.

Finalmente, uno de los retos más importantes es el recaudo de contribuciones. Esto es posible hacerlo desde el consumo dado que la mayoría de los trabajadores participan en mercados formales mediante

el consumo, por ejemplo, al pagar el impuesto al valor agregado o al contratar servicios telefónicos o de internet. Por otro lado, en el momento en que un país adopta un mecanismo de protección del ingreso fiable, puede eliminar las indemnizaciones por despido, que imponen costos al empleador y pueden afectar su competitividad. En su lugar, podría crearse un impuesto al despido que permita internalizar las externalidades sociales asociadas con el desempleo y cuyo recaudo podría financiar los programas activos o los subsidios.

### iii. Jairo Núñez – Evaluación de Resultados del Mecanismo de Protección al Cesante (MPC)

*“El MPC fue muy bien diseñado, pero tiene enormes problemas de implementación que impiden que los objetivos iniciales del mecanismo se cumplan, al menos de manera parcial.”*

Aquí se presenta una evaluación del MPC realizada por Fedesarrollo. En la evaluación se identifican los principales cuellos de botella y se plantean recomendaciones. En general, el MPC está bien diseñado, pero cuenta con algunos problemas de implementación.

#### 1. Presentación de la evaluación

El objetivo es evaluar la operatividad del MPC con el fin de identificar sus principales cuellos de botella. Igualmente, es una evaluación de resultados sobre la población beneficiaria que busca brindar recomendaciones que permitan mejorar su implementación. Se evaluaron los tres componentes del MPC: capacitación<sup>17</sup>, prestaciones económicas<sup>18</sup> y SPE<sup>19</sup>. El MPC tiene los componentes deseables para un sistema de protección para los desempleados.

Los actores que intervienen en el MPC son: el Ministerio del Trabajo, entidad reguladora de la política de empleo y del MPC, la Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo (UAESPE), unidad técnica que administra el SPE, y la Superintendencia de Subsidio Familiar que realiza la inspección, vigilancia y control de las Cajas de Compensación Familiar (CCF), operadoras del MPC que realizan la capacitación, entrega de prestaciones económicas y operación del SPE.

De manera general, el MPC funciona de la siguiente manera: Las personas se registran, se validan los requisitos, se entregan los subsidios y se brinda asistencia. Las personas se matriculan, se remiten a capacitación en donde se brinda orientación y, posteriormente, ingresan al proceso de intermediación. Para el registro de las vacantes en el SPE se realiza una gestión empresarial, luego se realiza la intermediación y colocación. Todos los componentes están interrelacionados, de modo que, si alguno falla, falla todo el mecanismo.

#### 2. Principales resultados

##### a. Principales fallas

A continuación, se mencionan los cinco ejes principales del funcionamiento del MPC y sus principales fallas. En primer lugar, en el componente de normatividad hay una ausencia de decretos reglamentarios, esto ha generado problemas de implementación. Debido a la falta de normatividad, las CCF ejercen las funciones que consideran, pero no lo que busca el espíritu de la ley. El Ministerio del Trabajo ha fallado en este aspecto. El segundo problema es la socialización, los trabajadores no conocen el MPC cuando

---

<sup>17</sup> Es la puerta de entrada al mecanismo, las personas deben ir a la capacitación para recibir el resto de los componentes.

<sup>18</sup> Tiene diferentes alternativas, los trabajadores pueden escoger entre los aportes a seguridad social, un bono de alimentación que se redime en las CCF o subsidios monetarios.

<sup>19</sup> Tiene el propósito de realizar un *matching* entre las personas que fueron capacitadas y un registro del SISE, la base de datos que manejan las CCF, intentan realizar el *matching* entre la oferta de trabajadores y las vacantes que registran las empresas en el SPE.

están empleados, por lo tanto, no lo aprovechan ni lo reconocen como un mecanismo de protección cuando entran al desempleo. El tercer elemento es la articulación institucional. Ante la mencionada ausencia de decretos reglamentarios, la calidad del funcionamiento de las CCF varía entre regiones y hay descoordinación. Cuando se realizó la evaluación no existía un sistema que agregara los datos y registros de la totalidad de las CCF, por lo cual existen numerosos MPC y bases de datos desarticuladas. De modo que la ausencia de decretos reglamentarios genera una falta de unificación de procesos y desarticulación.

En el mismo sentido, se evidencia una desarticulación entre los tres componentes dada la falta de un análisis detallado de las vacantes, la oferta educativa y de formación para el trabajo, y la oferta laboral. Esta oferta está dirigida a ocupaciones cuya demanda no se ajusta a la necesidad empresarial. Por esto, numerosas vacantes del SPE no se ocupan mientras que hay una saturación de ocupaciones con altas tasas de desempleo. Por esto se desperdician recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec). Existe dificultad en conocer la oferta y demanda laboral en Colombia al igual que sus brechas, esto es importante hacia el futuro y dentro de los temas de la Misión de Empleo.

Por último, en los sistemas de información y acceso, la plataforma no cuenta con la capacidad necesaria para la cantidad de usuarios y es difícil de manejar y poco amigable, según reportan los beneficiarios. En algunos departamentos del país, la infraestructura y la ruralidad limitan el acceso de la población al MPC.

## **b. Desempleo**

En la evaluación, los desempleados reportan las barreras para reengancharse en un empleo formal. Las principales son la falta de experiencia laboral previa (66%) y de recomendaciones de jefes anteriores (58%), no utilizar redes sociales (37%), no tener conexiones sociales (53%), no tener el nivel de formación requerido por los empresarios (64%), registrar la hoja de vida en el SPE (51%), no tener la libreta militar (40%), y no tener la documentación requerida (72%). Por esto último, algunas capacitaciones están enfocadas en la elaboración y obtención de esa documentación, incluyendo la hoja de vida que un 70% reporta como obstáculo. Otros obstáculos incluyen no saber presentar una entrevista de trabajo (72%) y los temas de presentación personal (77%). Las personas registradas en el MPC evidencian tasas de desempleo por encima del 50% en 2018, año en que la TD se encontraba en su punto más bajo.

En la encuesta también se pregunta por los gastos en rubros de consumo antes y durante el desempleo de las personas que están en el MPC. Allí se observa que el gasto en alimentación cae fuertemente, así como los gastos en educación que se reducen casi a la mitad. Las necesidades de protección de las personas que quedan desempleadas son altas, sobre todo cuando caen los gastos. Además, generan problemas que pueden ser irreversibles, como la deserción escolar o la desnutrición en hogares con niños, niñas y adolescentes.

Los modelos de supervivencia en el desempleo realizados indican que las mujeres tardan más en salir del desempleo. Adicionalmente, entre las personas que asistieron a talleres, no hay diferencias en la duración del desempleo, al igual que en las personas que recibieron beneficios económicos. Las personas que recibieron capacitación duran más en el desempleo, de modo que podría concluirse que la capacitación no está funcionando. Las personas que hacen uso del SPE y las que no, tienen aproximadamente la misma duración en el desempleo.

### c. Orientación y capacitación

Existe un problema en el acceso a la orientación del SPE que deberían recibir los beneficiarios. La orientación es una condición del MPC, sin embargo, 53% de los hombres y 47% de las mujeres no reciben orientación alguna. Las personas que reciben orientación califican bien el tiempo destinado, al igual que la calidad y la pertinencia, pero la eficacia es baja. La capacitación es una herramienta para lograr el enganche laboral de los beneficiarios, no solo un requisito para acceder a los demás beneficios del MPC. Los problemas que enfrentan los beneficiarios son:

- Carencia de un nivel mínimo de competencias que permitan aprovechar el proceso de capacitación.
- Falta de tiempo para asistir al proceso de capacitación debido a obligaciones de cuidado o un trabajo informal paralelo.
- Falta de motivación para realizar la capacitación o falta de pertinencia con respecto a los objetivos del beneficiario.
- Insuficiencia de los recursos asignados para gastos adicionales como el costo del transporte, dotación o exámenes médicos.
- Dificultad en el proceso de aprendizaje debido a diferencias en edad y perfiles de las personas de un mismo curso. Posiblemente, esto se relaciona con la deserción.

### 3. Plan de Transferencia e Implementación de Recomendaciones

Una recomendación es que el Ministerio del Trabajo se fortalezca técnica y estructuralmente como regulador y diseñador de las políticas y decretos reglamentarios que permitan avanzar en la normatividad y construcción de lineamientos técnicos. Igualmente, se deben fortalecer los espacios de articulación institucional entre el SENA, las CCF y la UAESPE, pues la labor del SENA está desarticulada con el MPC en la capacitación y el SPE. Igualmente, se necesitan sistemas de información para el MPC y para la articulación de las CCF. Por último, se deben revisar los procesos de articulación entre los componentes.

En cuanto a las agencias de empleo, se recomienda revisar el actual sistema de metas de gestión y colocación dado que no se cuenta con los incentivos adecuados para fomentar el trabajo en red de las agencias de gestión y colocación, tampoco se han estandarizado los procesos de orientación. Adicionalmente, desde el Ministerio y la UAESPE deben desarrollarse metodologías estándar para la identificación de necesidades de recurso humano.

En las prestaciones económicas, se deben buscar esquemas de financiación para elevar la tasa de reemplazo, dado que la prestación es baja. El propósito es que el subsidio permita suavizar el consumo durante el desempleo.

La propuesta operativa para la capacitación incluye:

- Evaluación diagnóstica de competencias.
- Remisión a proceso de capacitación.
- Formalización del ingreso al proceso.
- Ejecución de la capacitación.
- Seguimiento de asistencia al proceso.

- Evaluación final de competencias.
- Aplicación de encuestas de satisfacción a beneficiarios y empresarios.
- Proceso de certificación de competencias.
- Seguimiento a egresados.

### III. Comentarios y discusión

#### i. Darío Maldonado – Comentarios

En estos comentarios se busca resumir y elaborar una narrativa única y completa sobre las anteriores presentaciones. Las tres brindan un resumen del problema asociado al seguro de desempleo y la protección al cesante e ideas importantes para pensar lo que ha ocurrido al respecto en Colombia en los últimos 18 años.

#### 1. Consideraciones para el diseño de un sistema de protección al desempleo

En primer lugar, este es un tema crucial. En la coyuntura actual se comprueba la necesidad de avanzar en la protección del empleo o los ingresos. Las presentaciones de Jairo y Jaime evidencian que en Colombia por muchos años se ha buscado mejorar el sistema y transitar de un completo autoaseguramiento con las cesantías a introducir elementos de protección al cesante y aseguramiento, por lo menos para parte de la población.

Es posible plantear un sistema que busque cubrir grupos de trabajadores o poblaciones vulnerables específicas en lugar de la totalidad de los trabajadores. Lo anterior en la medida en que el sistema proveniente de las cesantías y aquel con características de un seguro de desempleo clásico, independientemente de ser contributivo o solidario, no han dado efectos fructíferos.

Con respecto al diseño del sistema, Jaime y David plantean propuestas en direcciones distintas. La propuesta de Jaime se basa principalmente en un sistema contributivo con un elemento de solidaridad que responde a la anterior cuestión sobre aseguramiento para un segmento de la población. La propuesta de David retoma más elementos de solidaridad. Ambos se enfocan en las fallas de mercado a las que responde el seguro de desempleo y que conllevan a que este no provea sistemas de protección al desempleo en Colombia, por lo cual la protección ha quedado relegada a esfuerzos de ahorro individual y autoaseguramiento.

Por otro lado, se encuentran problemas de información asimétrica asociados al diseño de los dos tipos de sistema. Un concepto que incide en esto es el de riesgo moral, en el cual si una persona tiene sus ingresos o empleo asegurados, probablemente dedicará un menor esfuerzo a conservar su empleo o conseguir otro rápidamente. Esto reduce la efectividad de los seguros de desempleo, probablemente aumenta los costos fiscales y dificulta un sistema sostenible. Por su parte, la selección adversa ocurre cuando aquellos que ingresan a un sistema voluntario tienden a ser las personas de riesgos más altos, mientras que las personas de riesgos bajos no ingresan, esto vuelve al sistema más costoso y difícil de sostener. Estos conceptos guían la discusión entre qué tan solidario o contributivo debe ser el sistema. David incluye el elemento redistributivo y menciona experiencias internacionales de las cuales hay elementos por aprender.

Algo relevante de la presentación de David es que, eventualmente, deberían contemplarse situaciones donde los ingresos caen, no sólo cuando se reducen a cero por una situación de desempleo. Esto es particularmente importante en un país como Colombia donde hay un alto nivel de informalidad. Con trabajadores independientes que se escapan fácilmente del sistema, deben tenerse en cuenta los problemas de riesgo moral que enfrentan y que son diferentes a los de trabajadores asalariados. Para

estos trabajadores, el problema no es sólo conseguir empleo, sino realizar inversiones de capital para aumentar la rentabilidad de un negocio, un problema de carácter diferente.

Con respecto a la viabilidad del sistema, los datos sobre incidencia y duración del empleo y el desempleo son fundamentales para calcular la cantidad de dinero que acumula un empleado en un sistema contributivo para un eventual desempleo. Un sistema contributivo requiere recursos suficientes en caso de una larga duración del desempleo. Debe tenerse en cuenta la viabilidad de un sistema contributivo en términos de la protección a los ingresos en períodos de ingresos bajos o nulos.

En la presentación de David se menciona igualmente la idea de contribuciones basadas en el consumo. Detrás de esta idea de formas alternativas de contribución se encuentra la de formalización, a la cual puede contribuir la protección de ingresos, como mencionó Jaime.

Así mismo, se debe contemplar la obligatoriedad del sistema. Es importante que el seguro de desempleo sea obligatorio con el fin de evitar selección adversa o riesgo moral. Cuando se permiten contribuciones de acuerdo con el consumo, o alguna variable distinta a los ingresos, incluso para ciertos grupos de trabajadores, es difícil lograr obligatoriedad con una base común.

## **2. Reentrenamiento e intermediación**

Jaime y David mencionan que la intermediación y reentrenamiento son requisitos y condicionalidades para acceder a los beneficios del sistema. La presentación de Jairo advierte que la intermediación y el reentrenamiento van más allá de ser únicamente requisitos y debe tenerse en cuenta su funcionamiento. En esta presentación, llaman la atención las barreras para acceder al empleo que dan cuenta de la necesidad de un sistema de intermediación y entrenamiento que esté asociado a la protección de los ingresos o del trabajo.

Jaime mencionó que estos sistemas deben tener en cuenta la edad de las personas. En un lugar de entrenamiento resulta difícil mezclar personas jóvenes y mayores con necesidades, formas de aprender, carreras y conocimientos distintos. Estas características deberían aprovecharse de forma diferencial en estos procesos.

Por último, se resalta la conclusión de que la capacitación no está funcionando para reducir la duración del desempleo, pero debe pensarse hasta qué punto es causal. Probablemente, aquellos que no participan en las capacitaciones tienen más recursos para sobrevivir en el desempleo, probabilidades distintas de conseguir empleo o distintas percepciones de riesgo y sobre el tiempo. Pueden existir múltiples diferencias entre estas personas, por lo cual son difíciles de comparar.

## **3. Conclusión**

Colombia ha pasado años intentando mejorar lo que existe sobre protección al desempleo. Una conclusión que dejan las dos presentaciones y una explicación de Jairo, quien ha trabajado en el problema desde la academia y el sector público, es la visión de que en Colombia se ha avanzado en el sistema de intermediación y reentrenamiento, pero se han logrado menos avances en el aseguramiento de los ingresos.

## ii. **Discusión**

En situaciones como la actual pandemia por COVID-19, entre otras que ponen en riesgo el ingreso de las personas, se evidencia la importancia de proteger los ingresos de las personas y trabajadores vulnerables con el fin de evitar la precarización de las condiciones de vida.

David Robalino insiste en el término protección al ingreso en lugar de seguro de desempleo en la medida en que la finalidad de un seguro de desempleo es proteger el ingreso de las personas y asegurar un consumo mínimo. Adicionalmente, el enfoque exclusivo en la condición de desempleo deja por fuera a los trabajadores cuenta propia quienes enfrentan riesgos diferentes como el cierre de un negocio o choques que afectan el nivel de producción. La protección al trabajo, en lugar de la protección al ingreso, a pesar de perseguir el mismo fin, dado que a través del empleo los trabajadores reciben ingresos, da lugar a instrumentos como las indemnizaciones por despido, cuyo gasto se traslada completamente a los trabajadores, de acuerdo con Jaime Tenjo.

En las presentaciones se expuso la situación actual de la protección al desempleo en Colombia y se realizaron propuestas de diseño del sistema. Actualmente, el sistema se basa en las cesantías, un ahorro individual, y el MPC. Ambos cuentan con grandes retos para lograr el objetivo de proteger a los trabajadores en períodos en que sus ingresos disminuyen. La propuesta de Jaime Tenjo se basa en un sistema de cuentas individuales con un componente de solidaridad y contempla una extensión a trabajadores cuenta propia. Por su parte, la propuesta de David Robalino es un sistema híbrido, basado en la redistribución de riesgos con subsidios explícitos y un impuesto sobre el ahorro. Ambos panelistas concuerdan con que el sistema no debe ser puramente de cuentas individuales ni puramente solidario, en sus propuestas se incluyen elementos de ambos. Como afirma Jaime, ambos sistemas no resultan tan diferentes y es posible combinarlos y plantear distintos modelos que se ajusten al contexto. Por su parte, David señala que el debate no es entre contributivo y no contributivo solidario, la diferencia entre los sistemas radica principalmente en el diseño del sistema redistributivo que puede apoyarse en cuentas nacionales o con asistencia social. Jairo Núñez indica que es preferible un sistema más solidario.

Con respecto a los costos al despido, en la discusión se resaltó la necesidad de armonizarlos con el seguro al desempleo. La propuesta de David al respecto es eliminar las indemnizaciones por despido, que imponen costos al empleador, y crear un impuesto al despido que permita internalizar las externalidades sociales asociadas con el desempleo y cuyo recaudo podría financiar los programas activos o los subsidios.

Jairo Núñez señala las dificultades que enfrenta el MPC como vacíos normativos, desarticulación entre instituciones y componentes del mecanismo, y fallas en el acceso y efectividad de la orientación y capacitación. Igualmente, plantea recomendaciones de política para mejorar el funcionamiento del sistema desde las entidades de gobierno. A pesar de que David señala que la mayoría de los países de ingresos medios tienen problemas con estas políticas activas debido al gran rol del Estado en el manejo de estos mecanismos y de su sugerencia de transferir el manejo a actores privados u organizaciones no gubernamentales, Jairo señala que las CCF que operan el MPC son entidades privadas e insiste en que el problema de la operación se mantiene esencialmente en lo mencionado en su presentación.

En este contexto, también se menciona la heterogeneidad entre las cajas de compensación familiar regionales y la poca cobertura en zonas rurales y en el sector agropecuario, en donde se evidencia una

alta informalidad y un aporte bajo a las cajas de compensación. Jairo indica que las CCF de las regiones más vulnerables son precisamente aquellas de menores ingresos y menor capacidad institucional. Así mismo, la formalidad es baja en estas regiones y es a su vez un requisito para acceder al MPC. Una propuesta mencionada sobre solidaridad interregional es relevante, pero cuenta con grandes restricciones políticas.

Con respecto a las cesantías, en la discusión se menciona que el sistema presenta problemas en la medida en que el ahorro individual se retira y se destina a usos diferentes a la suavización del consumo durante el desempleo, un ejemplo es el mejoramiento de vivienda. Adicionalmente, es posible que no se utilice únicamente en periodos de desempleo dado que es posible retirarlo tras una terminación de contrato, sin que se contemple el inicio de un nuevo contrato.

Finalmente, uno de los aspectos más relevantes es la economía política alrededor de la protección al desempleo en Colombia. Como advierte Jairo Núñez basado en su experiencia previa en el sector público, existen diversos intereses y posiciones por conjugar con respecto a las cesantías y el seguro al desempleo. De manera amplia, indica que la totalidad de las recomendaciones de la Misión de Empleo deben tener en cuenta las restricciones políticas particulares que se enfrentan, debido a que cada grupo defiende sus intereses y es posible que se dejen de lado los intereses de los trabajadores, desempleados e informales, población que se busca proteger con estas políticas.

Como lo menciona Jaime, un seguro de desempleo bien diseñado permite hacer frente a problemas como el evidenciado en la pandemia, en el cual una gran cantidad de personas perdieron su empleo o sus ingresos. Como lo proponen Jairo y David, es necesario articular la protección al desempleo y a los ingresos con el sistema de protección y asistencia social. De esta manera, sería posible lograr un gasto social más eficiente y dirigido a las personas que lo necesitan por el estado de sus ingresos y sus condiciones de vida.

Sesión | **06**

# Demanda de trabajo



**Misión  
de Empleo**



El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación



El futuro  
es de todos

Mintrabajo

# Demanda de Trabajo

Fecha: 03/12/2020

## Resumen ejecutivo

El conversatorio sobre Demanda de Trabajo tuvo como panelistas a Luz Adriana Flórez, Maurice Kugler y Jorge Pérez, y a Ricardo Bonilla como comentarista. Se contó con 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 presentaron diagnósticos sobre la demanda laboral en Colombia y plantearon propuestas de política. Luz Adriana Flórez caracteriza los flujos laborales en Colombia y discute los factores institucionales que inciden sobre la demanda laboral. Maurice Kugler aborda preguntas sobre la discusión de la demanda de trabajo en Colombia y explora alternativas de política. Jorge Pérez se refiere al salario mínimo y sus efectos sobre el empleo formal. En los comentarios de Ricardo Bonilla se discuten elementos de las presentaciones con un enfoque en recuperación económica, parafiscalidad, salario mínimo, modelo económico y productivo, y digitalización. Finalmente, se abrió un espacio de discusión en el cual se recogieron preguntas y comentarios de los panelistas y asistentes.

## I. Panelistas y comentarista

### **Luz Adriana Flórez**

Economista de la Universidad de Antioquia, máster y doctora en Economía de la Universidad de Essex. Actualmente es investigadora y coordinadora del Grupo de Análisis del Mercado Laboral del Banco de la República. Entre sus áreas de interés están el mercado laboral, macroeconomía y economía monetaria, y economía financiera, con énfasis en economías emergentes.

### **Maurice Kugler**

Economista y máster en Economía de London School of Economics y doctor en Economía de la Universidad de California en Berkeley. Actualmente es profesor de Política Pública en la Escuela de Política y Gobierno Schar de la Universidad George Mason en Arlington, Virginia. Ha trabajado en el Banco Mundial, el PNUD y ha sido profesor en las universidades de Harvard, Stanford, Southampton y los Andes. Sus investigaciones se enfocan en el rol de las nuevas tecnologías en impulsar el crecimiento económico y la productividad laboral.

### **Jorge Pérez**

Economista y profesional en Finanzas y Comercio Internacional de la Universidad del Rosario, máster y doctor en Economía de la Universidad de Brown. Actualmente es economista investigador de la Dirección General de Investigación Económica del Banco de México. Sus temas de investigación y enseñanza son economía urbana, economía laboral y economía pública.

### **Ricardo Bonilla**

Economista y especialista en Teoría Económica de la Universidad Nacional, y magíster en Economía Internacional y cambio mundial de la Universidad Rennes I Francia. Actualmente es miembro de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Fue secretario de Hacienda de Bogotá y miembro de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, además de profesor de la Universidad Nacional.

**Moderador:** Darío Maldonado – Jefe Misión de Empleo

## II. Presentaciones

### i. Luz Adriana Flórez – Flujos del mercado laboral desagregados por tamaño de firma, edad y sector económico en Colombia vs. Los Estados Unidos

*“Las firmas pequeñas son, desafortunadamente, las que más se ven afectadas por rigideces en las instituciones.”*

En esta presentación se realiza una caracterización de los flujos del mercado laboral en Colombia, en comparación con los de Estados Unidos. Los resultados se desagregan por tamaño de empresa, edad y sector económico. También se discute el efecto de algunos factores institucionales sobre estas dinámicas y se estima un modelo de regresión con el fin de encontrar evidencia de este efecto.

#### 1. Flujos del mercado laboral en Colombia

¿Cuáles firmas crean el empleo en Colombia? Responder a interrogantes de este estilo es de suma importancia para orientar el diseño de políticas públicas, y el estudio de los flujos del mercado laboral permite responder a estas preguntas. Sin embargo, en Colombia y países emergentes hay poca información disponible sobre estos flujos.

Los flujos del mercado laboral más estudiados son:

- Flujos de trabajadores (en inglés, *worker reallocation*), que comprenden la suma entre las contrataciones y las separaciones en cada firma.
- Flujos de trabajos (en inglés, *job reallocation*), que comprenden la suma entre la creación y destrucción de empleos. A nivel de firma, corresponde a la creación o destrucción de empleo.
- Fluidez del mercado laboral (en inglés, *churning*): corresponde a la diferencia entre los flujos de trabajadores y los flujos de trabajos. Se puede interpretar como el movimiento de trabajadores adicional al de creación o destrucción de empleo, relacionado con el nivel de rotación del personal.

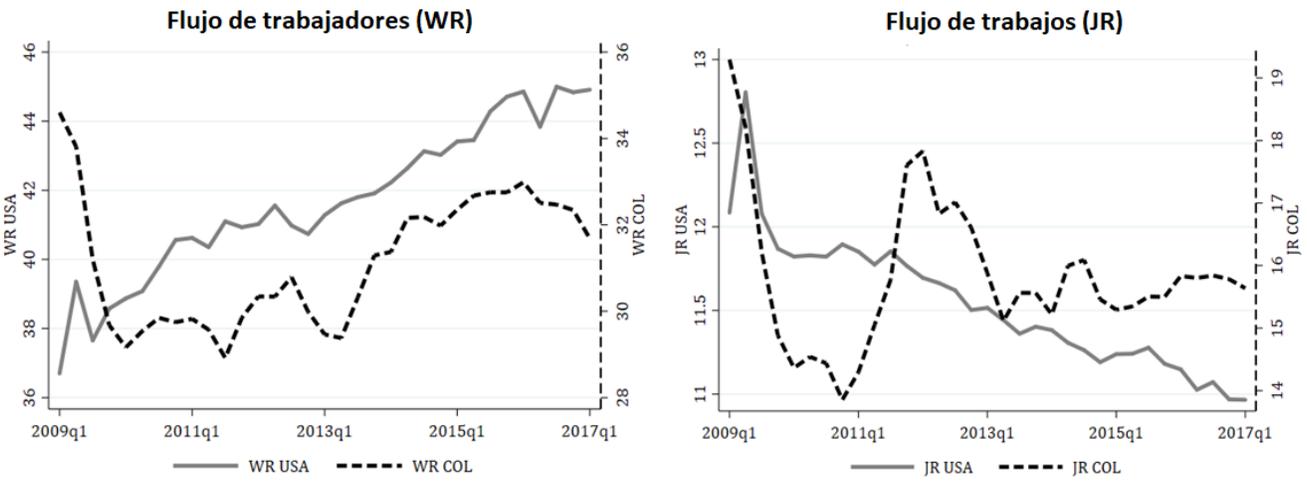
A partir de estos indicadores, Flórez, Morales, Medina & Lobo (2020) encuentran una proporción de empresas en Colombia que contratan y separan trabajadores, pero que no crean empleos. Según Burgess (2000), esto puede deberse a dos motivos: que los trabajadores deciden renunciar, por lo cual la empresa debe reemplazarlos, o que la empresa necesita contratar y despedir a los trabajadores para mejorar la calidad de su fuerza de trabajo o para reconfigurar su combinación de capacidades.

#### 2. Comparación entre Colombia y Estados Unidos

Comparar los flujos del mercado laboral de Colombia y Estados Unidos brinda importantes elementos de análisis. Entre 2009 y 2017, el flujo de trabajadores (Gráfico 18, izquierda) ha oscilado alrededor de una tendencia creciente en los últimos años en ambos países, pero este ha sido sustancialmente más alto en Estados Unidos. El flujo de trabajos (Gráfico 18, derecha), en cambio, ha tenido una dinámica diferente en cada país y un mayor valor en Colombia durante el periodo analizado. La fluidez (Gráfico 19) también presenta diferencias en dinámica y magnitud. Otra característica interesante del Gráfico 19 es que ilustra una relación inversa entre fluidez y desempleo en la mayoría del periodo analizado, efecto sobre el cual Davis & Haltiwanger (2014) presentan evidencia para Estados Unidos y Morales & Medina

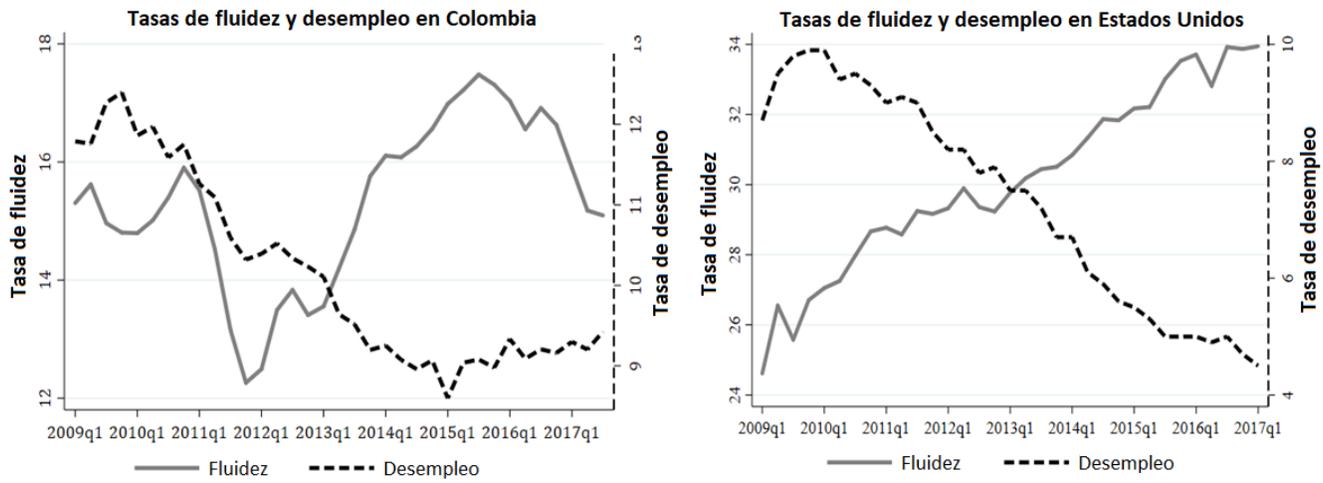
(2019) para Colombia. Este efecto tiene sentido ya que un mercado laboral con mayor fluidez acelera la llegada de ofertas laborales, lo cual disminuye la duración del desempleo y a su vez la TD. Por ello, es deseable aumentar la fluidez del mercado laboral, en especial si se considera que es considerablemente menor en Colombia que en Estados Unidos y que, aunque creció entre 2012 y 2015, ha disminuido en períodos recientes.

**Gráfico 18. Tasas de flujo de trabajo y de trabajadores en Colombia y Estados Unidos**



Fuente: Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) y Quarterly Workforce Indicators (QWI). Cálculos de Flórez, Morales, Medina & Lobo (2020), serie desestacionalizada, media móvil de orden tres.

**Gráfico 19. Tasas de fluidez (churning) y desempleo en Colombia y Estados Unidos**



Fuente: PILA y QWI. Cálculos de Flórez, Morales, Medina & Lobo (2020), serie desestacionalizada, media móvil de orden tres.

### 3. Flujos del mercado laboral por tamaño y edad de firma

Para profundizar en este análisis, la Tabla 11 presenta los flujos de trabajo y trabajadores, la fluidez y el cambio en el empleo por tamaño de firma en ambos países. En Colombia, se encuentra que la fluidez es mayor a medida que el tamaño de la empresa aumenta. Las empresas pequeñas tienen una menor tasa de fluidez, lo cual contrasta con el cambio neto en el empleo, que es el más alto entre todos los grupos de empresas. En Estados Unidos, las empresas pequeñas también tienen una mayor tasa de

variación en el nivel neto de empleo, mientras que las más grandes registran un menor cambio en este indicador. Esta dinámica se relaciona con el ciclo de vida de la empresa: cuando el ciclo comienza, tienen una mayor capacidad de crear empleo que se va reduciendo con el tiempo, hasta alcanzar un tamaño estable.

Tabla 11. Flujos del mercado laboral por tamaño de firma en Colombia y Estados Unidos

<b>Pancl A: Colombia</b>					
<b>Número de empleados</b>	<b>WR</b>	<b>JR</b>	<b>CH</b>	<b>CH/WR</b>	<b><math>\Delta E/E</math></b>
<b>2 a 19</b>	35.54	27.92	7.61	0.21	2.79
<b>20 a 49</b>	36.89	22.62	14.28	0.39	2.30
<b>50 a 249</b>	33.28	16.49	16.78	0.50	1.53
<b>250 a 499</b>	29.08	12.02	17.06	0.59	0.79
<b>500 o más</b>	26.45	7.99	18.46	0.70	1.01
<b>Total</b>	<b>31.09</b>	<b>15.77</b>	<b>15.33</b>	<b>0.51</b>	<b>1.60</b>
<b>Pancl B: Estados Unidos</b>					
<b>Número de empleados</b>	<b>WR</b>	<b>JR</b>	<b>CH</b>	<b>CH/WR</b>	<b><math>\Delta E/E</math></b>
<b>2 a 19</b>	53.03	21.40	31.62	0.60	2.17
<b>20 a 49</b>	47.51	13.39	34.12	0.72	0.79
<b>50 a 249</b>	43.81	10.88	32.93	0.75	0.70
<b>250 a 499</b>	43.38	9.92	33.53	0.77	0.75
<b>500 o más</b>	35.80	7.83	27.97	0.78	0.44
<b>Total</b>	<b>41.79</b>	<b>11.53</b>	<b>30.28</b>	<b>0.73</b>	<b>0.86</b>

WR: Flujo de trabajadores (*worker reallocation*). JR: Flujo de trabajos (*job reallocation*). CH: Fluidez del mercado laboral (*churning*). E: Nivel de empleo.  $\Delta E$ : Cambio neto en el empleo. Los valores reportados corresponden a la media de la serie trimestral desestacionalizada.

De forma similar, la Tabla 12 presenta los flujos por edad de la firma. En Estados Unidos se encuentra una relación entre la fluidez del mercado, el nivel de empleo y la edad de las firmas. Las firmas más jóvenes presentan una mayor rotación en su fuerza laboral (*churning*), en Colombia esto no ocurre. En Colombia las firmas más jóvenes no son las que generan empleo sino aquellas con entre 2 y 5 años de creación. Esto parece indicar que en Colombia las firmas inician su ciclo de vida e inmediatamente encuentran barreras para crecer.

Al realizar este análisis por sectores, Flórez, Morales, Medina & Lobo (2020) encuentran que el sector de la construcción es el que tiene una mayor fluidez (*churning*) y una mayor creación de empleo en Colombia. En Estados Unidos, la construcción ocupa el segundo lugar en fluidez, luego de agricultura y minería. En contraposición, el sector de la manufactura es el que presenta menor fluidez tanto en Colombia como en Estados Unidos.

Tabla 12. Flujos del mercado laboral por edad de firma en Colombia y Estados Unidos

<b>Pancl A: Colombia</b>					
<i>Edad de la firma (en años)</i>	<i>WR</i>	<i>JR</i>	<i>CH</i>	<i>CH/WR</i>	<i>ΔE/E</i>
<b>0 a 1</b>	77.06	66.47	10.59	0.14	4.57
<b>2 a 3</b>	58.07	40.63	17.44	0.31	10.33
<b>4 a 5</b>	50.85	33.50	17.35	0.36	10.31
<b>6 o más</b>	26.40	11.35	15.05	0.57	1.46
<b>Total</b>	<b>30.33</b>	<b>15.05</b>	<b>15.28</b>	<b>0.54</b>	<b>2.26</b>
<b>Pancl B: United States</b>					
<i>Edad de la firma (en años)</i>	<i>WR</i>	<i>JR</i>	<i>CH</i>	<i>CH/WR</i>	<i>ΔE/E</i>
<b>0 a 1</b>	107.51	38.36	69.15	0.64	13.40
<b>2 a 3</b>	71.29	21.06	50.23	0.70	1.47
<b>4 a 5</b>	61.71	18.10	43.61	0.71	1.07
<b>6 o más</b>	37.46	9.85	27.61	0.74	0.48
<b>Total</b>	<b>41.88</b>	<b>11.49</b>	<b>30.39</b>	<b>0.73</b>	<b>0.95</b>

WR: Flujo de trabajadores (*worker reallocation*). JR: Flujo de trabajos (*job reallocation*). CH: Fluidez del mercado laboral (*churning*). E: Nivel de empleo. ΔE: Cambio neto en el empleo. Los valores reportados corresponden a la media de la serie trimestral desestacionalizada.

#### 4. Las instituciones y los flujos del mercado laboral

Para complementar la caracterización presentada, es relevante explorar los factores explicativos de las dinámicas encontradas anteriormente. En particular, las barreras que enfrentan las firmas pequeñas podrían estar ligadas a factores institucionales, como el salario mínimo y los costos de despido. Dado que Colombia tiene un salario mínimo significativamente elevado con respecto al salario mediano de los países de la OCDE y Estados Unidos, se desincentiva la contratación y se generan rigideces en el mercado laboral que afectan su fluidez, y este problema se agrava con los altos costos no salariales.

En cuanto a costos por despido, Colombia tiene índices de protección laboral respecto a empleos regulares, temporales y despidos colectivos más altos que en Estados Unidos y, excepto para empleos regulares, más altos que en el agregado de países de la OCDE. Esto deriva en otra barrera para las firmas que afecta la fluidez del mercado laboral. Aunque la protección del trabajo es legítima, parece no resultar en efectos favorables para la dinámica de las empresas y el nivel de empleo.

En cuanto a la regulación, la cantidad de requisitos administrativos que debe sobrellevar una firma para su creación es mucho más alta en Colombia que en Estados Unidos. La complejidad del sistema dificulta el cumplimiento de la regulación y desincentiva la creación de empresas y, por consiguiente, de nuevos empleos. Sumado a lo anterior, en los flujos analizados por tamaño y edad de firma se sugiere que las rigideces del mercado laboral colombiano afectan en mayor medida a las empresas pequeñas, pues tienen menor capacidad organizacional y financiera para ajustarse a la regulación y encuentran desincentivos para crecer. Si se considera adicionalmente que las empresas pequeñas tienen el mayor potencial de generar empleos, se concluye que este escenario es indeseable para el mercado laboral.

Finalmente, para evaluar si estas relaciones son estadísticamente significativas, Flórez, Morales, Medina & Lobo (2020) estiman un modelo incluyendo características de las firmas colombianas, rigideces laborales que enfrentan y efectos fijos por firma y tiempo. También se estima el costo que debería asumir la firma una vez se da un aumento del salario mínimo, suponiendo una estructura organizacional determinada y construyendo un contrafactual en el cual se mantiene la estructura previa al aumento. Los autores encuentran que el crecimiento del empleo depende negativamente del tamaño de la empresa. De modo que, a medida que incrementa el tamaño de una firma, esta crea menos empleo. Igualmente, evidencian un efecto negativo del salario mínimo sobre el empleo, similar a lo que ocurre con los parafiscales.

## 5. Conclusiones

El mercado laboral de Colombia presenta una fluidez mucho menor que la observada en países desarrollados como Estados Unidos. Esta fluidez se ve limitada por rigideces del mercado laboral como el alto salario mínimo (en comparación con el salario mediano de otros países), la elevada protección laboral y los altos costos no salariales. Estos factores institucionales obligan a las firmas a asumir tareas que no les corresponden y limitan su papel principal en el mercado laboral: la creación de empleos. Además, dichas rigideces afectan principalmente a firmas pequeñas, quienes tienen mayor potencial de crear empleos. En este aspecto existe una marcada diferencia con Estados Unidos, pues allí son las firmas más jóvenes (menos de 1 año) las que más crean empleo, mientras que en Colombia son aquellas que tienen de 2 a 5 años.

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?**

*“Ahora que se están reconfigurando las cadenas de valor global a nivel mundial, podría ser importante encontrar (...) nuevas oportunidades de entrar a nuevas áreas de crecimiento futuro”.*

En el marco de la coyuntura por el COVID-19, esta presentación aborda preguntas en torno a las que se ha centrado la discusión sobre la demanda de trabajo en Colombia, especialmente las relacionadas con salario mínimo y parafiscales, y se exploran alternativas de política desde la promoción de las cadenas globales de valor (CGV) y el desarrollo de la infraestructura digital (DID).

### **1. Contexto epidemiológico y retos para la recuperación posCOVID-19**

El COVID-19 ha traído numerosos retos en política pública. Las estrategias de salud pública son necesarias para salvar vidas y la experiencia mundial sugiere que relajarlas podría acelerar el contagio del virus. Al mismo tiempo, ciertas medidas implican altos costos económicos, como el cierre acelerado de empresas y el auge del desempleo. Aun con estímulos fiscales, estos problemas tienen efectos cicatrizantes de largo plazo sobre el crecimiento, la dinámica industrial y el capital humano, especialmente en zonas urbanas. Para salvar sustentos, ha sido necesario flexibilizar algunas medidas y fomentar la actividad económica en el corto plazo, sin perder de vista la necesidad de evitar una aceleración del contagio.

Los retos y oportunidades que llegan con la crisis pueden impactar positivamente a algunos sectores y negativamente a otros. Los sectores como información, tecnología y comercio electrónico pueden potenciarse, al igual que salud y servicios médicos, mientras que otros como manufactura, construcción, servicios financieros, educación, turismo, ocio e industrias del movimiento pueden verse afectados negativamente.

A largo plazo, los retos son reducir la pobreza y la desigualdad. Para ello, la creación de empleo constituye un aspecto fundamental, dado que a través del empleo se logra que el crecimiento sea percibido en poblaciones poco favorecidas (International Development Association, 2019). Esta preocupación se ha agravado con la crisis, pues el efecto sobre el desempleo y el subempleo ha profundizado la necesidad de generar empleos de mayor calidad y mejores oportunidades laborales para los trabajadores.

### **2. Estímulos a la demanda laboral**

Hay debates sobre cómo estimular la demanda laboral para crear empleo. De manera recurrente, estos debates se centran en temas como el salario mínimo y los costos no salariales, lo cual ha motivado diferentes estudios desde la academia. Por ejemplo, Kugler & Kugler (2009) muestran que aumentar los parafiscales genera una caída sustancial en el empleo, especialmente para trabajadores menos calificados, y que reducirlos permite crear mejores oportunidades de empleo formal para ese segmento

del mercado laboral. La exoneración de pago de parafiscales incluida en la Ley 1607 del 2012<sup>20</sup> estuvo alineada con esta recomendación y permitió encontrar más evidencia sobre este efecto (Kugler, Kugler, & Herrera-Prada, 2017).

De forma similar, Bussolo, Kugler, & Medvedev (2011) utilizan un modelo de equilibrio general computable para estudiar el efecto de una reducción potencial del salario mínimo y de los parafiscales sobre la informalidad. En un modelo de tipo Harris-Todaro, con movimiento de trabajadores entre sector formal e informal, estiman la probabilidad de transición entre estos sectores en función del salario mínimo, al igual que la probabilidad de desempleo en el sector formal. Los autores encuentran que la reducción del salario mínimo y los parafiscales podría generar empleo formal, estos hallazgos son consistentes con la literatura.

Sin embargo, la política económica en torno a temas como el salario mínimo y los parafiscales es compleja. Por este motivo, el diseño de políticas no puede limitarse a estos instrumentos. A pesar de la evidencia existente acerca del efecto que tienen sobre la demanda de trabajo, resulta necesario explorar alternativas implementables que impacten positivamente el mercado laboral y el bienestar de los trabajadores colombianos, lo que motiva a explorar la promoción de CGV y el DID como posibles opciones.

### 3. Potenciales fuentes alternativas de empleo formal

Una fuente potencial de empleo formal ampliamente debatida es el desarrollo y fortalecimiento de lazos de firmas colombianas con las CVG, como se contempla en el PND 2018-2022, *Pacto por Colombia, pacto por la Equidad*. Las CVG pueden llevar mejoras en productividad y calidad del empleo a través de tres canales: el acceso a insumos importados (Kugler & Verhoogen, 2009), las ganancias de especialización (Kugler & Verhoogen, 2011) y los llamados *knowledge spillovers*, relacionados con el intercambio (o fuga) de conocimiento tecnológico como resultado de la inversión extranjera directa (Kugler, 2006). Así pues, en el marco de las CVG, la eliminación de barreras al comercio internacional y a la inversión extranjera pueden constituir mecanismos alternativos para generar empleo.

En el panorama de alternativas, también se deben considerar los aranceles, que pueden tener un impacto sobre la selección de mercado y la productividad. Al respecto, Eslava, Haltiwanger, Kugler, & Kugler (2004; 2013), encuentran que el establecimiento de aranceles más bajos y homogéneos es clave para generar una dinámica competitiva en el sector manufacturero, con la cual hay una mejor asignación de recursos en dicho sector. Una mayor productividad puede o no derivar en una mayor demanda laboral, dependiendo de la fluidez de los mercados de factores, lo que depende a su vez de otros determinantes, el grado de distorsión de los mercados de capital. Sobre este último aspecto, Eslava, Haltiwanger, Kugler, & Kugler (2010) identifican que en la medida en que hay menos distorsiones a la inversión, se tienen menos barreras para la generación de empleo.

Otra fuente que ha recibido atención recientemente es el DID dado que puede catapultar tanto el teletrabajo como la formación de capital humano. El DID podría ayudar a avanzar hacia la democratización de la educación a través de la educación a distancia, así como favorecer la integración de mercados de trabajo con regiones remotas, ambos son favorables para la demanda de trabajo.

---

<sup>20</sup> Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

Además, es posible que el DID implique sinergias, por ejemplo, podría facilitar el enganche en las CVG, especialmente en sectores como el de servicios.

#### 4. Potencial efecto del enganche con las CGV y el DID

Para estudiar el efecto que podría tener el enganche con las CGV y el DID, Kugler, Del Carpio, Cuesta, Hernández, & Piraquive (2020) utilizan un modelo de equilibrio general computable y simulan escenarios en los que se implementan las reformas propuestas en el PND 2018-2022, *Pacto por Colombia, pacto por la Equidad*, para promover las CVG y el DID. En este modelo, el empleo es de suma importancia y se modela a través de flujos entre los sectores formal e informal cuya dinámica se rige por una ecuación de arbitraje Harris-Todaro y que dependen de la brecha salarial entre ambos sectores y de la TD. De esta manera, estiman los efectos que podrían tener dichas reformas sobre la pobreza y la desigualdad en Colombia en el horizonte de los años 2025 y 2030.

La Tabla 13 presenta los resultados preliminares. Aunque son limitados, se encuentran impactos sobre pobreza y desigualdad de tres tipos de políticas asociadas con la inserción a las CVG: (i) la reducción de aranceles, (ii) la caída en los costos logísticos y de transporte interno y (iii) la eliminación de barreras a la inversión extranjera directa. La recomendación es centrar los esfuerzos en la disminución de costos logísticos, en esta dimensión se pueden tener avances más significativos. En cuanto al DID, no se evidencia un impacto en reducir la desigualdad y el efecto en reducir la pobreza es modesto.

Tabla 13. Efecto de reformas para promover las CGV sobre pobreza y desigualdad

		<b>Panel A: 2025</b>				
		Línea base	Recorte unilateral de aranceles (1)	Disminución de costos logísticos (2)	Crecimiento IED 10% (3)	Todas (1)+(2)+(3)
Recuento de pobreza	Pobreza extrema	6.28	5.94	6.22	6.23	5.84
	Pobreza total	21.95	20.65	21.71	21.79	20.31
	Gini	51.29	51.09	51.29	51.28	51.05
		<b>Panel B: 2030</b>				
Recuento de pobreza	Pobreza extrema	5.19	4.97	5.15	5.16	4.94
	Pobreza total	17.79	16.80	17.58	17.68	16.57
	Gini	50.45	50.44	50.46	50.44	50.45

Fuente: Kugler, Del Carpio, Cuesta, Hernández, & Piraquive (2020).

Los resultados pueden estar relacionados con la dificultad de reducir problemas tan estructurales como la desigualdad y la pobreza mediante reformas de manera inmediata. Hay otras cuatro posibles explicaciones. Primero, los empleos directos creados benefician a hogares con altos niveles de capital humano, por lo que no se traducen en reducciones agregadas importantes a la pobreza o la desigualdad, es decir, no serían los hogares pobres los que podrían percibir el beneficio de los empleos creados si no existe un programa complementario de desarrollo del capital humano. Segundo, puede haber creación de empleo indirecta a través de vínculos hacia atrás a surtidores locales de insumos por parte de firmas enganchadas con CVG, pero este efecto no está completamente capturado por el modelo, pues las microsimulaciones tienen una lógica de equilibrio parcial. Tercero, el posicionamiento de las firmas

colombianas para engancharse en una forma robusta y sustancial con las CVG no es idónea, lo que limita la generación de demanda por insumos y servicios locales. Cuarto, el DID puede generar más oportunidades laborales a través del teletrabajo y la expansión de la educación a distancia, pero podría inducir a una ampliación de la brecha salarial entre calificados y no-calificados al aumentar la tasa de retorno en el capital humano, creando mayor desigualdad, manteniendo todo lo demás constante.

## 5. Conclusiones

Para la formulación de nuevas políticas que permitan promover la demanda laboral es necesario explorar nuevos caminos, sin embargo, encontrar reformas incluyentes implica un gran desafío. La conexión con CGV y el DID podrían pensarse como dos de estos caminos, aunque su alcance es limitado. Para pensar en reformas que puedan tener mayor impacto, es necesario retomar debates en torno a propuestas como el salario mínimo diferencial y los parafiscales. Más allá de la evidencia, es clave pensar en un diálogo nacional que permita avanzar en estas direcciones. Finalmente, se debe aprovechar la reconfiguración actual de las CGV para identificar nuevos puertos de entrada y nuevas oportunidades en sectores como el de servicios, del cual podría resultar un auge en el desarrollo del capital humano y de nuevas áreas de crecimiento futuro.

### iii. Jorge Pérez – Salario mínimo y demanda de trabajo

*“El reto para hacer viables estas políticas de salario mínimo es una buena comunicación de las propuestas.”*

En esta presentación se abordan tres puntos. Primero, se resume la evidencia existente sobre los efectos del salario mínimo (SM) en el mercado laboral. En los países desarrollados, los incrementos tienen pocos efectos sobre el empleo, sin embargo, en ciertos contextos un SM alto con respecto al salario medio puede generar desempleo. Posteriormente, se aborda la evidencia para países en desarrollo y en Colombia, país en que la evidencia indica que el SM es alto con respecto al salario medio y dificulta la generación de empleo formal. Finalmente, se brindan elementos para la política de fijación del SM en Colombia, teniendo en cuenta la recuperación económica y la generación de empleo.

#### 1. Los efectos del SM en el mercado laboral

La discusión actual sobre SM en Colombia se debate entre quienes afirman que un SM por encima del equilibrio de mercado genera desempleo y aquellos que indican que no hay efectos del SM sobre el empleo con base en artículos como el de Card & Krueger (1994). En este caso, es necesario avanzar y observar la evidencia reciente en torno a esta pregunta. El artículo más importante sobre SM en años recientes es el de Cengiz, Dube, Lindner & Zipperer (2019) el cual encuentra para Estados Unidos que cuando sube el SM desaparecen los empleos que estaban pagando por debajo de este, pero aparecen nuevos empleos que pagan el SM o más. Ambos efectos se contrarrestan, por lo cual no hay un efecto neto generado por el incremento del SM en los empleos de bajos salarios en ese contexto. Estados Unidos es un laboratorio interesante para el análisis de preguntas sobre SM porque, a diferencia de Colombia, cuenta con un SM diferenciado que permite una comparación interregional de los efectos sobre el mercado laboral.

Algunos estudios encuentran efectos negativos del aumento del SM sobre el empleo. En la literatura sobre efectos regionales, un aumento en el SM de una región o ciudad puede generar flujos migratorios con ciudades cercanas. Para Estados Unidos, se encuentra que, ante un aumento de 10% en el SM en un estado, el flujo de trabajadores provenientes de otras regiones disminuye 2.6%. Esto refleja un balance entre dos efectos: el primero vuelve más atractiva el área con un SM más alto debido a la mayor remuneración, y el segundo, más predominante, la hace menos atractiva debido a la menor probabilidad de conseguir empleo allí.

Otro conjunto de evidencia se enfoca en los efectos a corto y largo plazo de un SM más alto. Beaudry, Green y Sand (2018) muestran que estos efectos pueden ser diferentes porque hay un margen adicional para tener en cuenta que es la creación de empresas. A corto plazo, un aumento en el SM eleva los costos laborales de los empleados, pero en el mediano plazo puede reducir la creación de empresas debido a estos costos. En el largo plazo, la elasticidad de demanda de trabajo con respecto al SM es más negativa. De este modo, los efectos del SM en el empleo son moderados, pero pueden ser más negativos dependiendo del contexto.

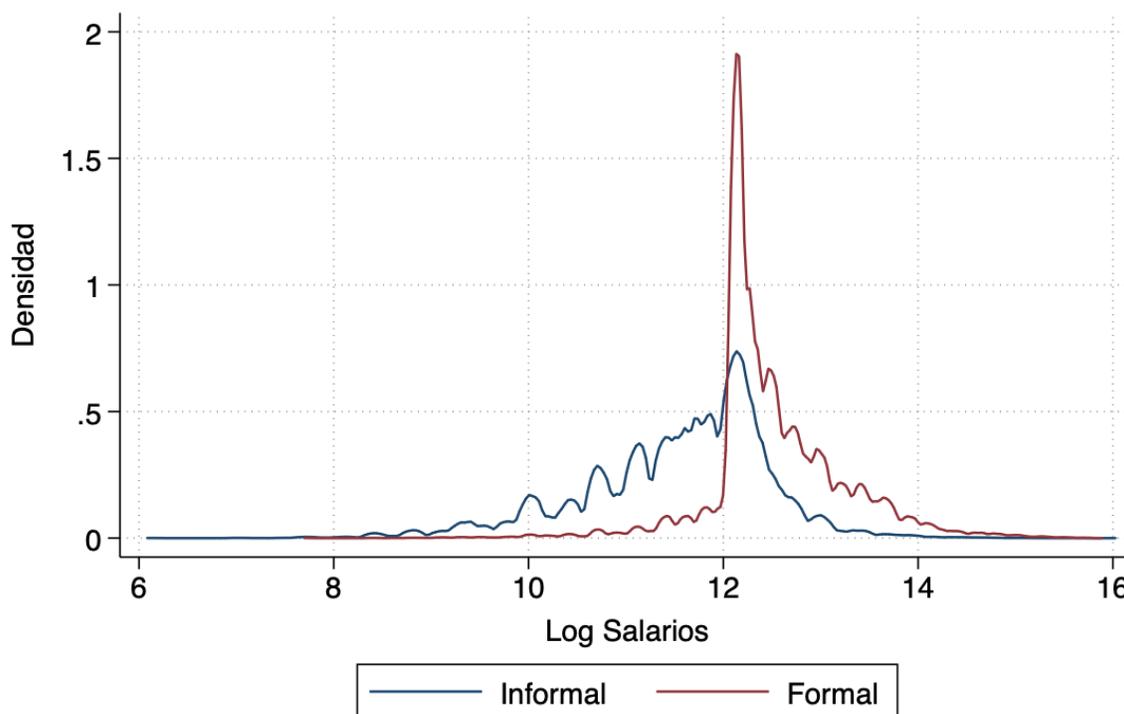
Un factor adicional importante es el efecto del poder de mercado. Cuando existe un único empleador disponible para muchos empleados, es posible pagar salarios por debajo de la productividad del trabajador. Aumentar el SM puede mejorar el bienestar dado que se corrige esta distorsión del mercado y se transfieren beneficios de los empleadores a los empleados generando que los primeros se ubiquen

en empresas más productivas en las que es posible el incremento del SM. No obstante, incluso en este contexto, hay una pérdida de empleo si el SM es más alto que la productividad del trabajador.

## 2. Evidencia para países en desarrollo y para Colombia

El SM en Colombia es alto, teniendo en cuenta la proporción del salario mediano (alrededor de 80%), y es superior en comparación con países de la OCDE y países latinoamericanos. En el Gráfico 20 se evidencia la distribución de salarios formales e informales en 2019. Como se observa, el SM tiene un efecto sobre la distribución de los salarios formales en Colombia. El pico alrededor del logaritmo del SM evidencia que este es vinculante e induce una distorsión en la distribución de salarios formales. Igualmente, se observa que casi la mitad de los trabajadores informales ganan menos del SM. Una de las razones por las cuales no pueden acceder a un empleo formal es que el SM impide la creación de este tipo de empleos.

Gráfico 20. Distribución de salarios formales e informales en 2019



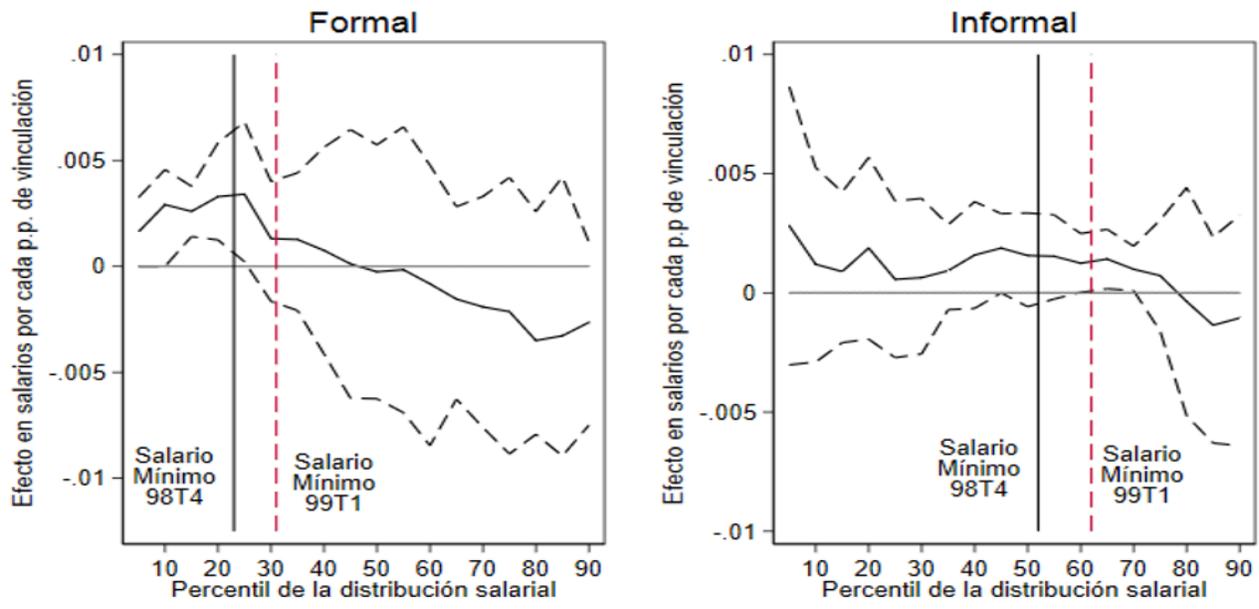
Fuente: Elaboración de Delgado (2020) con datos de GEIH.

La evidencia en torno al SM e informalidad es amplia y más concluyente que la evidencia sobre el nivel de empleo. Arango y Flórez (2017) encuentran que ante incrementos en el SM relativo (1 p.p.), hay más desempleados informales por cada unidad de PEA (0.034 p.p.). Sánchez, Duque & Ruiz (2009) encuentran que incrementos en SM y costos laborales no salariales aumentan la informalidad, así como el desempleo y su duración. Lotti, Messina & Nunziata (2016) encuentran que un aumento de 1 p.p. en el SM está asociado con un aumento de 0.204 p.p. en la informalidad. En conclusión, la evidencia para Colombia y América Latina indica un vínculo positivo entre SM e informalidad.

Pérez y Suher (2020) exploran los efectos del SM sobre los salarios en el sector formal e informal y el nivel de empleo. Para ello, se explota un incremento en el SM real que se dio durante la crisis de 1999.

En ese año, el SM se fijó con base en la inflación esperada, pero debido a la crisis, la inflación real fue menor a la esperada. En un corto período de tiempo, el valor real del SM creció 6.75%. Con ese choque, los autores comparan áreas y sectores con una mayor proporción de trabajadores que ganan un SM contra áreas con una menor proporción de trabajadores con SM. Como se observa en el Gráfico 21, se encuentra que el SM tiene efectos en los salarios en el sector formal e informal, esto es relevante dada la idea de que el sector informal no responde al SM. Segundo, los salarios solamente responden positivamente alrededor del SM. Tercero, los salarios formales reaccionan más, de modo que la elasticidad de los salarios al SM en el sector formal es mayor que en el sector informal. Al comparar en el percentil 25 de la distribución salarial, el incremento del SM aumenta la brecha entre los salarios de ambos sectores.

Gráfico 21. Efecto del salario mínimo en los salarios reales por percentil



La línea negra punteada indica intervalos de confianza al 95%.  
Fuente: Pérez y Suher (2020).

Al evaluar los efectos del SM en el empleo del sector formal e informal, se encuentra cierta evidencia de un efecto negativo sobre el empleo informal, aunque la significancia estadística no es tan alta. Sin embargo, los estimadores indican una elasticidad grande del empleo al SM en el sector informal, esto concuerda con lo mencionado anteriormente sobre el incremento en estos salarios debido al SM. Esto ocurre debido a una indexación, pues los salarios en el sector informal se negocian teniendo el SM como referencia y, dado que el sector informal tiene menos barreras a las contrataciones y despidos, se esperaría mayor flexibilidad y caídas del empleo ante incrementos salariales en el sector informal. Por su parte, en el empleo en el sector formal no se encuentra un efecto significativo del incremento del SM.

### 3. ¿Cómo fijar el SM en Colombia?

La actual pandemia ha tenido un impacto sustancial en los mercados laborales. Pese a que el desempleo permanece alto con respecto a su nivel anterior, se ha evidenciado una recuperación que se debe en su mayoría al empleo informal. Por esto se debe estimular la creación de empleo formal. La evidencia muestra que los SM altos impiden la recuperación del mercado laboral formal. En Estados Unidos, por

ejemplo, a medida que aumenta el SM se reducen las contrataciones en el mercado laboral para los jóvenes, los más afectados por el SM. En una recuperación, importa el margen de contratación y lo ideal es evitar un retraso en las contrataciones a causa de un SM más alto.

Tras la crisis de 2008 en Estados Unidos, Clemens y Wither (2019) comparan las personas en estados con SM bajos con aquellas en estados de SM altos y se evidencia la recuperación del ingreso para cada uno. Los ingresos de los trabajadores se recuperaron más rápido en los estados de SM bajo porque la recuperación del empleo fue más rápida en estos estados. Esta evidencia sugiere que flexibilizar el SM puede acelerar la recuperación del empleo.

Con base en esta evidencia, en Colombia es posible flexibilizar el SM, pues su disminución presentaría grandes retos de economía política. Una propuesta es frenar los incrementos por productividad, de manera que se mantenga constante en términos reales. Igualmente, es posible considerar SM diferenciados por región teniendo en cuenta los márgenes de informalidad y migración. Arango y Flórez (2017) realizaron una propuesta sobre crecimiento regional heterogéneo que debe tenerse en cuenta para diseñar una política de este tipo. Igualmente, se debe pensar en la forma de reducir la informalidad en cada región y las posibles respuestas migratorias que podría inducir dicha política. Si existe poder de mercado diferenciado entre regiones, sería posible fijar los SM óptimos por región que reduzcan esa distorsión.

Por último, algunas herramientas de política para acelerar la recuperación del empleo son los descuentos fiscales por contratación, es decir, que a una empresa se le reduzcan impuestos si genera empleo. En artículos recientes se encuentra que estos descuentos pueden ser efectivos para reducir el desempleo en áreas deprimidas. Es posible rediseñar el sistema actual de exenciones fiscales sin resultado verificable, hacia uno de resultado verificable como la generación efectiva de empleo.

### III. Comentarios y discusión

#### i. Ricardo Bonilla – Comentarios

En estos comentarios se discuten elementos de las presentaciones con un enfoque en recuperación económica, fluidez<sup>21</sup> y parafiscalidad, salario mínimo, modelo económico y productivo, y digitalización.

##### 1. Recuperación económica

La discusión de Luz Adriana se remite a la pregunta sobre la cantidad de empleos que se han creado en Colombia. En el año 1994, después de la expedición de la Ley 50 de 1990<sup>22</sup> y la Ley 100 de 1993, había 14 millones de trabajadores, de los cuales 8 millones tenían contrato asalariado y 4 millones trabajaban por cuenta propia. Antes de la pandemia, había 10 millones de trabajadores asalariados y 10 millones cuenta propia para un total de 22 millones, teniendo en cuenta otros trabajadores.

En la pandemia se perdieron empleos y los trabajadores por cuenta propia pasaron a la inactividad. De acuerdo con el DANE, en octubre de 2020 había 8.7 millones trabajadores asalariados y 9 millones de trabajadores cuenta propia. La TD se ha recuperado, de 21.4% en mayo a 14.7% en octubre de 2020. Esto es consecuencia del retorno a sus actividades de gran parte de los trabajadores cuenta propia. No obstante, actualmente falta recuperar 1.3 millones contratos asalariados y que 800,000 trabajadores cuenta propia retornen a su actividad productiva, hay empleos por recuperar en los sectores más afectados por la pandemia.

En la discusión actual sobre productividad, el DNP indica que la productividad total de los factores (PTF) es -0.6, lo cual indica que, durante un tiempo sustancial, los trabajadores en Colombia trabajaron menos. Es posible tomar la productividad laboral, en lugar de la PTF, para identificar las horas realmente trabajadas este año. A pesar de que el confinamiento detuvo el trabajo, el teletrabajo elevó la productividad al reducir los tiempos de desplazamiento y extender las jornadas. Por lo tanto, es probable que la productividad laboral real sea mayor, pero no se reconoce y remunera como tal. Las personas tuvieron que hacerse cargo de múltiples actividades, incluyendo las labores de cuidado en el caso de las mujeres. Por esto, es importante reabrir los colegios con el fin de que estas mujeres regresen al mercado de trabajo y mejoren su productividad.

##### 2. Fluidez y parafiscalidad

La preocupación de Luz Adriana es la baja fluidez en Colombia. En 25 años sólo se han creado 2 millones de empleos asalariados y ha incrementado el cuentapropismo y los contratos por prestación de servicios, con este tipo de contrato el empleador evita el pago de prestaciones sociales y parafiscales. El centro de las discusiones está en quien recae la responsabilidad de pago de parafiscales y las prestaciones sociales que deberían pagarse. En Colombia, las empresas responden por 17 p.p. de parafiscales, tras la reducción que trajo la Ley 1607 de 2012, esto tiene un efecto positivo sobre la

---

<sup>21</sup> De acuerdo con la presentación de Luz Adriana, la fluidez del mercado laboral se entiende como la diferencia entre los flujos de trabajadores y los flujos de trabajos. Se puede interpretar como el movimiento de trabajadores adicional al de creación o destrucción de empleo, relacionado con el nivel de rotación del personal.

<sup>22</sup> Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

formalidad de aproximadamente 2 p.p. No obstante, es necesario pensar en los demás puntos de parafiscalidad existentes.

La discusión de fluidez de Luz Adriana concluye que hay poca creación de empleo en Colombia, pero una dificultad mayor es la elevada rotación de trabajadores entre sectores. Esto se debe a que, en sectores de tecnología estándar, el trabajo no tiene curva de aprendizaje. El resultado principal de Luz Adriana es que el sector de la construcción es el de mayor fluidez y genera más empleo en el corto plazo. Esto se debe a la entrada y salida de obras de corta duración, donde hay una elevada rotación de trabajadores y firmas de unión temporal.

### **3. Salario mínimo**

En su presentación, Jorge discute si el salario mínimo debe ser diferencial, congelarse, disminuirse o establecer un mecanismo distinto para su negociación. En Colombia, la negociación del salario mínimo se realiza con base en el nivel de inflación causado sumado a la productividad.

Hay dos discusiones complementarias. La primera es sobre la elasticidad del salario mínimo sobre la demanda por trabajo, algunas mediciones revelan que es inelástica y en consecuencia el impacto del salario mínimo no genera mayor desempleo. La segunda indica que el mercado de trabajo no es competitivo y en varios sectores existen oligopsonios. Un ejemplo es el sector de la construcción o la venta de productos de consumo popular. En este último, la firma cuenta con un gran poder de mercado y logra identificar trabajadores y horarios para pagar por comisión, en lugar de utilizar contratos laborales o por prestación de servicios.

### **4. Modelo económico y productivo**

En la presentación de Maurice Kugler hay un énfasis en la forma en que se podrían crear empleos y condiciones diferentes. Claramente, su discusión conduce al modelo de desarrollo. Colombia tiene un modelo de más de medio siglo basado en una economía de exportaciones primarias, agrícolas y minero energéticas. Hace 30 años, el modelo entró en proceso de agotamiento y, en la práctica, generó sectores rentistas que no generan un efecto multiplicador sobre la economía.

El modelo de desarrollo se debe replantear con el fin de transitar hacia un modelo de transformaciones productivas que generen virtuosidad en las cadenas globales de valor y permitan un mejor uso de las plataformas informáticas e infraestructura digital con un mayor efecto multiplicador sobre la economía. Así mismo, se debe construir una nueva oferta de exportación. El futuro del carbón y el petróleo está limitado en el tiempo y deben sustituirse a través de una política industrial y productiva.

### **5. Digitalización**

Maurice Kugler plantea que se debe fortalecer la infraestructura informática. La dificultad para generar educación y trabajos virtuales radica en que Colombia tiene aún una baja dotación informática. Es necesario definir si el wifi es o no un servicio público, popular y gratuito, sumado a que se debe dotar de tabletas y computadores a la población de menores recursos. No es posible instalar una educación virtual si no se tienen los medios para acceder a ella, una gran brecha en el conocimiento se genera a causa de la brecha digital. Un objetivo prioritario de corto plazo en el país es cerrar esta brecha digital.

Esto incluye la red digital de fibra óptica para la mayor parte de la población urbana, conexión satelital para la población rural, ampliación de la red y cobertura de wifi, y entrega y dotación de computadores y tabletas.

## ii. **Discusión**

La perspectiva de la demanda es crucial al momento de explicar tendencias y problemáticas generales del mercado laboral colombiano. Una de las principales preocupaciones presentadas es la poca creación de empleo formal que se debe principalmente a rigideces institucionales, como se señala en las presentaciones. Entre estas rigideces se encuentran: el salario mínimo, los costos laborales no salariales y las barreras administrativas que enfrentan las firmas en su proceso de creación. Existen debates sobre la forma adecuada de estimular la demanda laboral para generar empleos formales que garanticen la protección de los trabajadores. Los panelistas plantean propuestas para hacer frente al tema de las rigideces, sumado a alternativas de política que se presentan en otros sectores.

Los panelistas concuerdan en que la poca creación de empleo formal se debe a factores institucionales. Uno de los más importantes es el salario mínimo, con el cual se desincentiva la contratación y se generan rigideces que afectan la fluidez del mercado laboral, entendida como el movimiento de trabajadores adicional al de creación o destrucción de empleo, relacionado con el nivel de rotación del personal. El salario mínimo eleva los costos laborales de los empleados y disminuye la creación de empleo formal. En el mediano plazo, puede reducir la creación de empresas.

El problema generado por el salario mínimo se agrava con los altos costos no salariales los cuales incrementan el costo de oportunidad de la contratación formal y, por ende, la desincentivan. Igualmente, Luz Adriana Flórez menciona que los elevados costos por despidos representan una barrera adicional para las firmas que afecta igualmente la fluidez del mercado laboral. De modo que, aunque la protección del trabajo es legítima, la evidencia parece indicar que no resulta en efectos favorables para la dinámica de las empresas y el nivel de empleo.

Así mismo, las firmas enfrentan unas elevadas barreras administrativas, regulatorias y burocráticas de difícil cumplimiento que desincentivan la creación de empresas y, consecuentemente, de nuevos empleos formales. Las firmas inician su ciclo de vida e inmediatamente encuentran barreras para crecer. Estas rigideces afectan en mayor medida a las empresas pequeñas que tienen menor capacidad organizacional y financiera para ajustarse a la regulación. Esto es aún peor considerando que las empresas pequeñas tienen el mayor potencial de generar empleos en Colombia.

En la discusión se señala adicionalmente la necesidad de tener en cuenta la estructura de contratación actual que enfrentan las empresas. En otros países como Estados Unidos se evidencia que la distinción entre contratos por hora o labor y contratos a término definido se traduce en menores costos salariales para las empresas, mayor fluidez y flexibilización del mercado laboral.

Las presentaciones plantean diferentes propuestas y recomendaciones para incentivar la creación de empleo formal, teniendo en cuenta las dificultades que enfrentan las empresas. Luz Adriana y Jorge plantean soluciones enfocadas en la reducción y flexibilización de las rigideces del mercado laboral, lo cual no implica reducir la protección al trabajador. En la discusión se menciona igualmente la necesidad de una mayor flexibilidad en la estructura de contratación, punto con el que concuerdan Luz Adriana y Maurice.

En contraposición, en la discusión se argumenta que reducir o eliminar costos salariales para formalizar trabajadores puede generar un efecto adverso. Por ejemplo, en el tema pensional la formalidad se define,

al menos de manera parcial, por la cotización a los fondos pensionales. De modo que, si se eliminan estos costos se elimina igualmente el sustento de formalidad para el sector pensional.

Por otro lado, Maurice Kugler resalta la complejidad que representa la economía política en torno a la flexibilización de rigideces como el salario mínimo y los parafiscales. Debido a esto, es necesario explorar alternativas implementables como la promoción de las cadenas globales de valor a través de la eliminación de barreras al comercio internacional y a la inversión extranjera, con lo cual se genera empleo. Ricardo Bonilla concuerda con este punto al señalar que la generación de empleo productivo y de calidad requiere una reestructuración del modelo de desarrollo por medio del fortalecimiento del aparato industrial y la recuperación de las cadenas de valor. Adicionalmente, Maurice propone el desarrollar la infraestructura digital que puede catapultar el teletrabajo y la formación de capital humano, condiciones favorables para la demanda.

En general, hay un consenso sobre la necesidad de desarrollar una discusión integral entre rigideces institucionales y su eliminación o flexibilización, y las alternativas de política existentes en otros sectores. Entre los principales retos que se derivan de la discusión es la necesidad de integrar ambos enfoques al pensar en soluciones para las problemáticas que enfrenta la demanda laboral en Colombia.

Como se ha evidenciado, existen políticas que tienen la intención de proteger a los trabajadores, pero tienen efectos adversos que terminan excluyendo a un porcentaje importante de la población y, en muchos casos, a los segmentos más vulnerables. Este es el caso del salario mínimo y los costos adicionales que enfrentan las empresas e impiden una mayor generación de empleo formal y protección al trabajador.

La economía política alrededor de las políticas de salario mínimo y costos de la firma es un reto para la formulación e implementación de políticas públicas que incentiven la contratación y la generación de empleo, y protejan a los trabajadores. Tal como afirma Jorge Pérez, un reto adicional en este contexto es una comunicación pertinente y efectiva en la socialización de estas políticas. Así mismo, como lo afirma Maurice, es importante generar una discusión en torno a estos temas en espacios como la Misión de Empleo, con la participación y disposición de todos los actores relevantes.

Sesión | **07**

# Empleo y plataformas digitales



**Misión  
de Empleo**



El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación



El futuro  
es de todos

Mintrabajo

# Empleo y Plataformas Digitales

Fecha: 10/12/2020

## Resumen ejecutivo

El conversatorio sobre Empleo y Plataformas Digitales tuvo como panelistas a Cristina Fernández y David Bardey, y a Natalia Ramírez como comentarista. Se contó con 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 presentaron diagnósticos sobre el empleo en plataformas digitales y plantearon propuestas de política. Cristina Fernández presentó una caracterización del empleo en plataformas digitales en Colombia y David Bardey resume algunas problemáticas de las plataformas digitales y discute si el empleo en estas contribuye a la formalidad. Los comentarios de Natalia Ramírez se enfocan en la perspectiva de la regulación laboral sobre el empleo en plataformas digitales. Finalmente, se abrió un espacio de discusión en el cual se recogieron preguntas y comentarios de los panelistas y asistentes.

## I. Panelistas y comentarista

### **Cristina Fernández**

Economista y máster en Economía de la Universidad de los Andes y máster en Desarrollo Económico de la Universidad de Nueva York. Actualmente es investigadora en Fedesarrollo en donde se ha enfocado en mercado laboral, macroeconomía y comercio. En temas laborales ha realizado extensos análisis sobre informalidad. Ha trabajado en el Banco de la República, el Ministerio de Hacienda, la Corporación Financiera Internacional y la Corporación Andina de Fomento.

### **David Bardey**

Economista, máster en Economía de las Organizaciones y doctor en Economía de la Universidad del Franco Condado en Francia. Actualmente es profesor titular de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Se ha dedicado principalmente a la academia como profesor en la Universidad de los Andes y el Rosario en Colombia y en Francia en las universidades de Toulouse y Rennes, entre otras. Sus principales áreas de interés son economía de la salud, laboral y pública.

### **Natalia Ramírez**

Abogada, filósofa y magíster en Derecho de la Universidad de los Andes, máster en Derecho y doctora en Ciencias Jurídicas de la Universidad de Harvard. Actualmente es profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. Ha sido profesora en Harvard y trabajó en la Corte Constitucional. Entre sus líneas de investigación se encuentran los temas laborales desde la teoría política, la discriminación y el enfoque de género.

**Moderador:** Darío Maldonado – Jefe Misión de Empleo

## II. Presentaciones

### i. Cristina Fernández – Las plataformas digitales y el empleo en Colombia

*“Las oportunidades laborales en las plataformas (...) han sido muy importantes para generar empleo en las poblaciones más vulnerables.”*

En esta presentación se caracteriza el mercado laboral asociado a las plataformas digitales: empleo que generan, características de los colaboradores, su costo de oportunidad y sus condiciones laborales y el impacto que tienen en otros ámbitos, junto a consideraciones para su regulación.

#### 1. Motivación y metodología

Las plataformas digitales hacen parte del diario vivir y han tenido un papel primordial durante la coyuntura por el COVID-19, pero no se tiene información sobre ellas. La dificultad para caracterizarlas radica en que no es un sector establecido en estadísticas oficiales. Ante la falta de información, se realizaron encuestas a 4843 colaboradores, 138 negocios aliados y 10312 usuarios. Aunque esta metodología no permite expandir los resultados a la población, representa una buena aproximación que se complementa con información de la GEIH.

#### 2. Los colaboradores y sus características

Para aproximar la cantidad de colaboradores puede recurrirse a la GEIH, sin embargo, hay un problema de identificación: no se sabe cómo responden a las preguntas para identificarse como colaboradores. Para ello, se incluyeron algunas de las preguntas de la GEIH en la encuesta realizada y se encuentra que la mayoría se identifican como cuenta propia (78%), trabajadores en su oficio o por comisión (86%) y trabajadores en conducción o mensajería (85%).

Al identificar en la GEIH a las personas que cumplen con estas características, es posible realizar una aproximación a una cota máxima del número de colaboradores. Esta metodología permitió estimar 366,000 colaboradores (323,000 conductores y 43,000 mensajeros), aunque este enfoque no contabiliza todos los colaboradores y contabiliza muchos que no lo son, en particular, aquellos que utilizan las plataformas como empleo secundario. Con estos criterios de identificación se construye el Gráfico 22, que presenta la proporción de trabajadores que cumple estos criterios entre el total de cuentapropistas. Como se observa, esta proporción aumentó hacia el 2018.

Gráfico 22. Proporción de trabajadores identificados con criterios sobre trabajadores cuenta propia



Fuente: Cálculos de los autores a partir de GEIH, 13 áreas.

Para estimar el número de colaboradores desde otro enfoque, se solicitó información directamente a las plataformas. A pesar de limitaciones como la dificultad de incluir todas las plataformas, la multifiliación, la confidencialidad de la información y las diferencias metodológicas en el cálculo, se pudo estimar que en Colombia hay entre 150,000 y 200,000 colaboradores que representan cerca del 0.9% del empleo. Esta proporción es similar al 1% estimado en Argentina (Madariaga, Buenadicha, Molina, & Ernst, 2019).

Para caracterizar a los colaboradores se utilizó la información de la población que cumplía con los criterios de identificación en la GEIH y se contrastó con los resultados de las encuestas realizadas. De los colaboradores encuestados, el 54% se encuentra en Bogotá y el 8% son mujeres. Este bajo porcentaje evidencia una oportunidad para promover la participación femenina. Lo anterior también aplica para mensajeros y conductores cuenta propia, población en la cual el 3% son mujeres, de acuerdo con la GEIH. Por otro lado, el 36% de los encuestados tienen entre 17 y 28 años, el 17% son migrantes, el 49% son estrato 1 o 2, el 52% son jefes de hogar y la mayoría tienen educación terciaria (51%) o tecnológica (36%).

En cuanto a su colaboración con las plataformas, 46% lo hacen por flexibilidad laboral, 27% por necesidad y 14% como trabajo complementario. El 74% trabajan hasta alcanzar un determinado ingreso diario y el 26% hasta alcanzar un número de horas. Otra característica interesante es que el 16% estudia. Finalmente, 85% aceptan todas las ofertas de servicio recibidas por medio de la plataforma y 15% seleccionan entre ellas. También llama la atención que cerca del 23% de los encuestados que cuentan con un diploma lo tienen en áreas relacionadas con administración.

### 3. Costo de oportunidad de los colaboradores

Para explorar el efecto de las plataformas sobre el mercado laboral, es importante determinar si estas precarizan el empleo a través de la absorción de empleos asalariados o si, por el contrario, ofrecen una

alternativa de ingresos para los desempleados. Para ello, se preguntó a los colaboradores: "Teniendo en cuenta las condiciones del mercado laboral, ¿qué actividad estarían haciendo si no existieran las plataformas?", 38% indicaron que serían desempleados, 25% independientes, 21% asalariados y 16% inactivos. La limitación de este enfoque es que los colaboradores no tienen certeza de cuál sería su condición laboral.

Para tener una aproximación alternativa se aplicó análisis discriminante. Con este método se asigna cada colaborador a aquella categoría (formal, informal o desocupado o inactivo) a la cual tiene mayor probabilidad de pertenecer, dadas sus características observables (educación, edad, género, etc.). De esta manera, se estimó que 54% serían ocupados formales, 35% informales y 11% desempleados o inactivos. La limitación de este enfoque es que no considera características específicas de los colaboradores que ellos mismos conocen. Por lo tanto, la alta proporción de formales puede deberse al alto nivel educativo de muchos colaboradores, independientemente de si consideran más probable estar desempleados o inactivos por motivos no capturados con la encuesta.

Para profundizar en este análisis, se separó la población entre los colaboradores para quienes la plataforma representa un ingreso complementario y para quienes constituye su principal fuente de ingreso. Estos últimos se dividieron por nivel educativo y con análisis discriminante se estimó que, entre aquellos con educación alta, 79% serían ocupados formales, 9% informales y 12% desempleados o inactivos. En un nivel de educación media, 34% serían formales, 50% informales y 15% desempleados o inactivos, y en educación baja y población migrante, 15% serían formales, 76% informales y 9% desempleados o inactivos. Lo anterior puede verse como una oportunidad, si se ven las plataformas como un instrumento para formalizar poblaciones vulnerables, o como un desafío, pues podrían absorber empleo formal en sectores de alto capital humano.

#### 4. Otros aspectos laborales

La encuesta también permite analizar otros factores. En cuanto al ingreso de los colaboradores, por ejemplo, se estimó un promedio mensual de 0.8 millones de pesos mensuales, menos que ocupados (1.3 millones), cuenta propia (0.9 millones) y conductores y mensajeros (1 millón). Sin embargo, si este ingreso se analiza por hora de trabajo, se estima como mayor que el de los conductores y mensajeros, y potencialmente mayor que el de los cuentapropistas. La dificultad del análisis por hora radica en estimar el número de horas trabajadas, que además varía dependiendo de si se cuentan las horas de conexión o las horas efectivas de trabajo.

Por otro lado, en comparación con ocupados, cuentapropistas y conductores y mensajeros, los colaboradores tienen una mayor satisfacción con el trabajo (80%), una sensación de estabilidad similar (60%) y son menos formales que los ocupados (36% de formalidad en plataformas, 54% en ocupados), pero más que los cuentapropistas (18%).

Finalmente, desde el punto de vista de los negocios aliados, se identifica que las plataformas tienen un alto potencial para aumentar el nivel de formalización de estos negocios. También se encuentran beneficios con respecto al pago de impuestos, la bancarización, el uso de medios digitales de pago y el uso de herramientas tecnológicas.

## 5. Conclusiones

Las oportunidades que brindan las plataformas digitales han sido importantes para generar empleo, en especial en poblaciones vulnerables como los migrantes o las personas con bajo nivel de educación, quienes tienen pocas oportunidades en el mercado laboral. Estos empleos constituyen una fuente de ingreso importante y representan alternativas para trabajadores con nivel de educación alto o medio, quienes encuentran una opción flexible que no ofrece el mercado laboral.

Aunque hay un problema de informalidad, está ligado a todos los trabajadores independientes, lo cual refleja que las opciones para trabajar como independiente formal son pocas. Por otro lado, las plataformas pueden traer beneficios en términos de formalización de negocios aliados, bancarización y canales de distribución alternativos.

## 6. Reflexiones para el diseño de políticas

Una de las propuestas más discutidas para la regulación de las plataformas sugiere que los aportes de los colaboradores sean pagados por las plataformas cuando sus ingresos sean menores que el salario mínimo, y por los colaboradores (o repartido entre colaboradores y plataformas) cuando sean mayores. Bajo este esquema, es probable que el pago recaiga sobre los colaboradores, pues tienen una mayor propensión a pagar debido a la falta de alternativas de mayor ingreso. Si se considera además que podría presentarse un problema de demanda generalizado, los colaboradores podrían ver sus ingresos doblemente afectados.

Asimismo, el diseño de la regulación genera incentivos a evadir aportes por parte de los colaboradores, quienes procurarían ganar menos de un salario mínimo para que las plataformas paguen los aportes. En contraposición, las plataformas procurarían que los colaboradores ganen más de un salario mínimo, para lo cual podrían asignar más ofertas a algunos colaboradores, generando una distribución desigual de dichas ofertas. Así, se generaría un problema en el cual los más afectados serían los colaboradores.

Finalmente, este escenario podría verse como un impuesto a los colaboradores, así como un impuesto a la innovación digital y al comercio electrónico, quienes han desempeñado un papel fundamental para disminuir el impacto sobre el comercio presencial, gravemente afectado por el COVID-19. Por estos motivos, es clave analizar a profundidad las posibles implicaciones de una regulación para que su diseño minimice los impactos negativos sobre los sectores y poblaciones que menos deberían afectarse.

## ii. David Bardey – Misión de Empleo: Conversatorio sobre plataformas

*“Si hay algo que es bastante común a muchas plataformas (...) es que logran personalizar productos a gran escala a través de la digitalización (...) y la esencia de su modelo de negocio se basa en la flexibilidad”.*

En esta presentación se resumen algunas problemáticas comunes a muchas las plataformas digitales, no todas. Aquí se enfatiza en las consecuencias de la flexibilidad laboral asociada a su modelo de negocio. También se aborda conceptualmente si estas plataformas pueden contribuir a aumentar o a disminuir la formalidad en el mercado laboral. Finalmente, se revisa un proyecto de ley sobre la creación de un estatuto intermedio entre trabajadores independientes y asalariados.

### 1. Principios económicos y problemáticas sobre las plataformas

Tradicionalmente, los modelos de negocio enfrentan un dilema entre producir a gran escala y ofrecer productos personalizados. Este es un esquema que muchas plataformas han logrado romper al permitir la personalización de productos en economías de escala a través de la digitalización, creando valor para los consumidores. Para ello, suelen manejar modelos de negocio en los que actúan como proveedores de servicios o como intermediarios entre consumidores finales. Esta capacidad de generar valor para los usuarios se refleja en el éxito que han tenido las plataformas para penetrar en el mercado, por lo cual han crecido en número y cantidad de colaboradores.

A pesar de esta generación de valor para los consumidores, el papel de las plataformas puede estar ligado a potenciales problemas si se analiza desde otras perspectivas, como la de los colaboradores y la de la sociedad. Por ejemplo, el incremento del número de vehículos en circulación puede tener efectos negativos para el ambiente. Igualmente, su forma de contratar colaboradores puede tener efectos sobre el mercado laboral, aspecto de importante revisión ya que es la esencia del modelo de negocio y la raíz de su flexibilidad.

También se debe tener en cuenta que los actores de los sectores a los que pertenecen las plataformas pueden enfrentar cambios en su condición laboral. Para ello, debe pensarse en instituciones que faciliten estos cambios. Por ejemplo, resulta necesario capacitar de nuevo a los trabajadores que pueden perder su trabajo con la entrada de las plataformas para facilitar su reinserción al mercado laboral.

Otro debate sobre las plataformas es que tienden a establecerse en sectores en cuya regulación se encuentran zonas grises. Esto puede ser positivo cuando las regulaciones son obsoletas y crean rentas para grupos específicos, pero puede ser negativo cuando van en contravía de regulaciones que todavía son necesarias, lo que puede generar, por ejemplo, escenarios de competencia desleal.

Por otro lado, las plataformas pueden crear redes que tienen consecuencias negativas, como la creación de barreras para la entrada de nuevos competidores e incluso a la formación de monopolios o la concentración de un alto poder de mercado. Este escenario deriva en ineficiencias para la economía en tanto puede implicar precios más altos para los consumidores, remuneración más baja para los colaboradores y, en el mediano o largo plazo, una menor innovación. Por ello, el papel de las plataformas debe analizarse bajo distintos horizontes de tiempo, dado que algunos de sus efectos pueden verse solo en el mediano o largo plazo.

## 2. Flexibilidad laboral y sus consecuencias

Desde el punto de vista de los colaboradores, una mayor flexibilidad puede ser expresión de un poder de mercado de las plataformas, especialmente cuando esta flexibilidad no es escogida sino impuesta. Este hecho también se relaciona con una transferencia del riesgo a los colaboradores independientes, que resulta de una contratación en la que se sofisticó a un nivel extremo el esquema de trabajo por demanda (*on-demand job*). Esto trae beneficios al permitir la creación de empleos flexibles que no existirían en otro caso, no obstante, la transferencia de riesgo asociada puede derivar en resultados negativos, pues las plataformas tienen más información y menor aversión al riesgo, por lo cual podrían gestionarlo de manera más eficiente. Además, los choques de demanda dependen principalmente de las estrategias de mercadeo de las plataformas y no de los esfuerzos realizados por los colaboradores, es decir, hay choques de demanda causados por las plataformas, pero cuyo riesgo asociado es transferido a los trabajadores.

De modo que existen dos enfoques para percibir las plataformas. El primer enfoque es uno optimista, desde el punto de vista de la competencia y el equilibrio parcial, en este, las plataformas posibilitan transacciones y dinámicas que no existirían sin ellas. Por otro lado, hay un enfoque pesimista, desde el punto de vista del equilibrio general, en el cual surgen ineficiencias por la transferencia del riesgo a los colaboradores y la falta de claridad respecto a si el esquema de trabajo es realmente una alternativa deseable para ellos. Dado que el papel de las plataformas tiene impactos sobre el trabajo, la remuneración y la distribución de ingresos en la economía, el enfoque que debe primar es el del equilibrio general.

Otro aspecto sobre algunas plataformas es que imponen tarifas a trabajadores independientes. Conceptualmente, este escenario debería entenderse como una forma de cartelización. Igualmente, los algoritmos que utilizan estas plataformas facilitan los equilibrios de colusión tácita, que pueden fomentar todavía más el poder de mercado en detrimento de los beneficios de usuarios y colaboradores.

## 3. Plataformas y mercado laboral

Las plataformas han surgido en un contexto de alta informalidad en el mercado colombiano. La importancia de definir una regulación e incentivos tributarios adecuados es que de estos depende que se conviertan en un mecanismo para incrementar o reducir la informalidad. Esto constituye un desafío que debe resolverse para brindar mayor bienestar a la sociedad.

Una de las dificultades ligadas a la informalidad, en el contexto de las plataformas, es que los colaboradores deben asumir el costo de su seguridad social. Este hecho tiene asociado un alto riesgo de que se realicen los aportes a salud y pensión sobre un ingreso base de cotización menor que el correspondiente al verdadero nivel de ingresos del colaborador, lo que debe verse como un caso del problema del polizón o *free rider*. La información sobre el verdadero nivel de ingreso de cada colaborador es importante no solo para abordar este problema, sino para el diseño y focalización de políticas como la eventual implementación de un ingreso básico mínimo.

Así pues, para que las plataformas tengan un impacto positivo sobre la sociedad se pueden adoptar dos medidas. La primera consiste en implementar una regulación que obligue a las plataformas a contribuir a la seguridad social, o con un punto intermedio en el cual se hace una contribución conjunta entre la

plataforma y el colaborador. Esto disminuiría el riesgo de que se reporte información sobre el nivel de ingresos que no corresponda con la realidad. La segunda medida consiste en realizar una reforma fiscal para la financiación del sistema de protección social a partir de impuestos generales como impuestos al consumo y a la renta (esquema Beveridgiano) y no mediante impuestos al trabajo (esquema Bismarckiano), esto evitaría el problema del polizón y traería distintos beneficios para las dinámicas del mercado laboral en general.

#### **4. Creación de un estatuto intermedio**

En el marco la primera medida, resulta de suma importancia definir la condición laboral de los colaboradores de las plataformas. Para ello, se puede buscar un punto intermedio entre los trabajadores independientes y los asalariados. Este enfoque presenta varias ventajas, por ejemplo, al obligar a las plataformas a cotizar una parte de la seguridad social se logra un sistema más justo y se realiza una transferencia más balanceada del riesgo. Aunque los costos se incrementan para las plataformas, estas no pierden la flexibilidad, un elemento estructural de su modelo de negocio.

Un estatuto intermedio también brinda a los colaboradores la posibilidad de organizarse y facilita la afiliación a distintas plataformas, lo cual aumenta su poder de negociación y permite una mejor remuneración. Igualmente, este estatuto suaviza el problema de competencia desleal con otros actores tradicionales que operan en algunos sectores y puede proteger a las plataformas del riesgo de ser percibidas como carteles, desde el punto de vista jurídico. De modo que, otro beneficio para las plataformas es una mayor seguridad jurídica.

Finalmente, la regulación debe realizar una definición suficientemente flexible del concepto de 'plataforma' como para incluir nuevos modelos de negocio que puedan surgir, pero lo suficientemente rigurosa como para evitar que empresas tradicionales utilicen esta figura con el fin de contribuir menos a la seguridad social.

### III. Comentarios y discusión

#### i. Natalia Ramírez – Comentarios

Los trabajos de Cristina Fernández y David Bardey presentan perspectivas distintas e igualmente útiles para entender la dinámica del empleo en plataformas digitales. Estos comentarios se enfocan la perspectiva de regulación laboral, la forma en que se ha resuelto el tema de plataformas en el mundo y un llamado metodológico y político al valor de la experiencia de vida de los trabajadores de plataformas.

#### 1. Empleo desde la regulación laboral

La discusión sobre empleo es compleja y esta Misión y sus conversatorios buscan ofrecer miradas adicionales a la del análisis económico. El empleo y la informalidad son fenómenos nutridos por múltiples factores, entre los cuales los abogados reconocen la existencia de barreras jurídicas. Con el fin de avanzar en soluciones para estas problemáticas, se requiere una perspectiva interdisciplinaria para un análisis completo de las causas.

La discusión más habitual en el debate público se enfoca en la flexibilidad del mercado laboral ligada a los costos laborales y sus efectos, usualmente asociados al desincentivo del empleo. En este discurso, se da por sentado que las leyes laborales tienen altos niveles de eficacia y cumplimiento, lo cual dista de la realidad. En este caso, al igual que el mencionado por Cristina sobre plataformas, se cuenta con poca evidencia sobre la eficacia de las normas jurídicas debido a la dificultad en la medición.

Bernal (2008) caracteriza la informalidad y se propone estudiarla teniendo en cuenta el nivel de cumplimiento del Código Sustantivo del Trabajo, para lo cual elabora un listado de derechos asociados al contrato de trabajo. La autora encuentra que la informalidad laboral medida con ese criterio estricto oscila entre 87% y 100%, de manera que casi ningún trabajador completa la lista de derechos que deberían estar asociados al contrato de trabajo. La autora desestima las cifras por elevadas y decanta su concepto de informalidad hasta llegar al criterio de cotización a seguridad social que, de acuerdo con ella, ofrece un mejor retrato de la informalidad laboral en Colombia. No existen estudios similares, pero serían importantes para moderar el debate sobre la importancia de las normas jurídicas y determinar si estas impiden la creación de empleo. Igualmente, este alto incumplimiento de la ley laboral retratado por Bernal es grave, primero, porque no es conveniente para trabajadores y empleadores permanecer bajo la posibilidad de un eventual litigio y, segundo, por el incumplimiento de las normas jurídicas que mina la confianza en ellas y en el imperio de la ley sobre las relaciones entre privados.

La alternativa mencionada por David sobre un estatuto intermedio puede ser un paso en esa dirección. En tiempos de crisis, particularmente, es importante dejar de percibir el derecho laboral como barrera para el crecimiento económico o fuente de ineficiencia para el mercado laboral. En cambio, es posible pensar en el derecho laboral como vehículo para lograr objetivos de política relevantes como: creación de empleo, fijación de salarios decentes, seguridad económica para los trabajadores y sus dependientes, y reducción de la desigualdad de ingresos en el país.

Los estudios existentes sobre los efectos de las Ley 50 de 1990 y Ley 789 de 2002 muestran que los rendimientos en términos de creación de empleo fueron escasos, y con respecto a formalización fueron marginales. Algunos estudios indican que las horas de trabajo aumentaron, pero se evidenciaron pocas

contrataciones. Lo más grave es que asemejar la flexibilización a contratos civiles o comerciales conduce a un pasado particularmente difícil para la clase trabajadora. En el siglo XIX, los contratos de trabajo eran flexibles y a los trabajadores se les pagaba por jornal. Sumado a esto, no contaban con seguridad sobre su fuente de ingresos en el mediano y largo plazo y, en casos de accidente o incapacidad, básicamente, caían en la pobreza y la mendicidad. Hoy en día existen redes de aseguramiento social que abarcan este tipo de trabajadores, sin embargo, en otros aspectos la situación se mantiene similar.

## 2. Precedentes y experiencias de vida de los trabajadores en plataformas

La mayoría de la población valora la innovación tecnológica que ofrecen las aplicaciones. Estas han permitido expendir los servicios que se ofrecen y han ampliado las alternativas de empleo en todo el mundo, lo cual representa avances importantes mencionados por Cristina y David.

En este contexto, es importante enfocarse en la experiencia de trabajo de los casi 200,000 colaboradores que estima el estudio de Cristina. La mayoría de las entrevistas realizadas a colaboradores de plataformas revelan que la realidad de la experiencia es más difícil de lo usualmente descrito. En estudios como Del Bono (2019) en Argentina o Rosenblat (2019) en Estados Unidos los trabajadores reportan: malas condiciones, sobrecarga laboral e imposibilidad de negociar o reclamar mejores condiciones. En parte, ese descontento ha llevado a movilizaciones y demandas hacia los empleadores en busca del reconocimiento de sus derechos.

La forma usual de vinculación a plataformas son contratos civiles o de prestación de servicios, que no se asemejan al contrato laboral. No obstante, hay tribunales que han reconocido esa vinculación como laboral. El derecho laboral parte por reconocer que las partes en un contrato de trabajo tienen un poder de negociación distinto. Por ejemplo, cuando un juez o tribunal encuentra que, en un contrato civil o comercial, hay manifestaciones de subordinación se concluye que existe un contrato de trabajo. Este principio se llama primacía de la realidad sobre las formas jurídicas.

El anterior concepto se encuentra detrás de diversos fallos en el mundo que han reconocido a los colaboradores de plataformas como trabajadores. Un caso emblemático es el de Reino Unido en 2017 que concluyó que los conductores de Uber debían ser reconocidos como trabajadores. En ese caso, el tribunal realizó un minucioso examen probatorio para reconstruir el poder subordinante del empleador sobre los conductores. En el examen, el tribunal evaluó los requisitos de entrada a la aplicación y las condiciones en que se prestaba el servicio. Las condiciones de permanencia incluían tasas de 80% de aceptación de viajes y se evidenciaba desvinculación ante malas calificaciones. El tribunal concluye que se trata de una relación subordinante en la que los conductores reciben órdenes del empleador.

Las tasas de aceptación y sanciones por rechazo no son exclusivas de Uber. Un caso similar es el de *Vega vs Postmates* en Nueva York en el cual se declara que los domiciliarios son trabajadores. En este caso, el tribunal enfatiza que los trabajadores no tienen la libertad para rechazar viajes debido a sanciones de la aplicación. Tampoco pueden fijar o negociar los precios, ni escoger la ruta para cumplir servicio; la aplicación indica la ruta y enfrentan sanciones si escogen una alterna.

En el caso del tribunal de casación francés de este año, se encontró que Uber tiene una relación de subordinación con sus conductores dado que envía mensajes frecuentemente para estimularlos a

permanecer conectados y dispuestos a esperar viajes. Con esto impiden que los conductores elijan libremente el viaje que les convenga, como lo haría un conductor independiente.

Estos son elementos para pensar en las condiciones laborales que se ofrecen en estas aplicaciones y si es posible afirmar que los individuos son realmente trabajadores independientes, teniendo en cuenta las condiciones que se imponen.

Por otro lado, los trabajadores reportan que las horas trabajadas superan la máxima legal, esto se debe a la necesidad de trabajar más para obtener un nivel de ingresos que permita subsistir. Además, gran parte del tiempo destinado a la prestación del servicio no es remunerado, por ejemplo, los tiempos de espera. Adicionalmente, gran parte de los trabajadores no cuenta con un lugar de descanso. Debido a que su lugar de trabajo es la calle, se encuentran expuestos a riesgos adicionales, algunos mencionados por David, que incluyen riesgos físicos y sanitarios. Por ejemplo, no tienen facilidades como baños, y durante la jornada deben negociar para poder utilizarlos.

Como muestra el análisis de Cristina, los ingresos por esta actividad son inferiores al salario mínimo e incluso menores si se tienen en cuenta costos adicionales como: gasolina o mantenimiento. Estas condiciones laborales de los trabajadores de plataformas contrastan con sus niveles de formación. En un estudio del BID (2019) se caracterizan los conductores de plataformas. Allí se señala que Colombia tiene los conductores más educados entre los países estudiados con 71% de conductores con educación superior, por encima de países como Brasil (47%), México (49%) y Chile (56%). En el estudio presentado por Cristina, 51% de los domiciliarios tiene educación terciaria.

### 3. Cierre

Todo lo anterior son insumos para la discusión. Es importante que los empleados que se encuentran en una relación subordinada se clasifiquen como trabajadores, al menos por dos razones. Por una parte, desincentiva los acuerdos laborales que disminuyen los derechos de los trabajadores. Por otra parte, en la misma línea del análisis económico, esto nivela las condiciones de competencia al eliminar las ventajas ilegítimas entre empresas competidoras. La cuestión está en la manera de redistribuir los costos sociales del trabajo en plataformas de manera que se incentive la innovación tecnológica y, al mismo tiempo, se proteja a los trabajadores de los riesgos que actualmente asumen por su cuenta.

## ii. **Discusión**

En las presentaciones se aborda el tema de plataformas digitales y empleo desde distintas perspectivas: una descriptiva, una teórica y conceptual, y una legal y de regulación laboral. Desde los tres enfoques hay un consenso respecto a la existencia de externalidades positivas, como la apropiación de TIC y la bancarización de colaboradores y negocios aliados. Igualmente, existe un consenso en la necesidad de fortalecer el diálogo entre diferentes disciplinas, como la Economía y el Derecho, entre otras, en torno a la regulación de estas plataformas. Sin embargo, estas perspectivas pueden ser disímiles en aspectos puntuales, pero estructurales.

Precisamente estos diferentes puntos de vista han derivado en distintos proyectos de ley, radicados con la intención de regular aspectos de este tema. Uno de ellos, por ejemplo, sugiere usar el salario mínimo como umbral de ingreso para que colaboradores y plataformas realicen aportes, esta propuesta puede tener sentido desde una perspectiva de derechos laborales, pero a su vez puede crear más distorsiones de las existentes en el sistema de protección social. En todo caso, se señala que la regulación enfrenta muchos desafíos, pues no necesariamente una amplia regulación deriva en mercados eficientes, además de los retos asociados a la economía política y a la forma de garantizar su cumplimiento.

El ejemplo anterior refleja, precisamente, uno de los puntos que deben revisarse entre distintas disciplinas: el de los derechos laborales. Aunque es claro que deben garantizarse, se puede pensar en distintos caminos para lograrlo, por ejemplo, aplicar a las plataformas las mismas reglas del mercado laboral formal, o dando un giro a la figura contractual del colaborador. La primera alternativa resulta cuestionable dado que se aplicarían reglas que parecen no funcionar de forma efectiva en el mercado laboral formal, donde ya están implementadas. La segunda implica un gran desafío legal y de política pública, pues lo deseable es mantener la flexibilidad sin sacrificar la formalización. La competencia entre plataformas por atraer más colaboradores también puede ayudar a reconciliar los temas de derechos laborales dado que un colaborador puede preferir una plataforma por sobre otra si esta le garantiza en mayor medida sus derechos. Así, la competencia por los colaboradores puede incentivar a las plataformas a ofrecer mejores condiciones laborales para ellos.

En esta misma línea surge el problema del aseguramiento ante riesgos laborales. Si un colaborador se accidenta y no está afiliado a una ARL, se atendería a través del régimen subsidiado, caso en el cual las plataformas se ven beneficiadas indirectamente de los recursos públicos. Sobre esta interpretación, algunas de las plataformas aseguran que sus colaboradores están afiliados a ARL, mientras que solo el 30% de los encuestados por Fedesarrollo afirmaron contar con dicha afiliación (Fernández & Benavides, 2020). Esta diferencia puede deberse a un desconocimiento por parte de los colaboradores de sus propias condiciones, algo que resulta conveniente para las plataformas y las ARL en la medida en que se reduce el riesgo moral.

Por otro lado, el 80% de los encuestados manifestaron tener satisfacción con el trabajo, lo cual es un indicio de una realidad laboral del país: muchos trabajadores quieren tener flexibilidad. Sin embargo, es clave notar que en muchos casos esta flexibilidad está condicionada, por ejemplo, cuando las personas requieren flexibilidad para poder ejercer las labores de cuidado. En este ámbito surge una cuestión paradójica, dado que son las mujeres quienes más necesitan alternativas laborales flexibles como aquellas derivadas de las plataformas, pero siguen existiendo barreras por la cuales las plataformas emplean menos mujeres que hombres.

Un tercer punto de discusión gira en torno a los riesgos y su administración. Por un lado, existe un riesgo de que los ingresos se vean afectados por fluctuaciones en la demanda. Una porción de este riesgo es asumida por las plataformas, sin embargo, otra porción es transferida a los colaboradores, algo ineficiente desde un punto de vista económico dado que no cuentan con información suficiente para administrar dicho riesgo. Por otro lado, existe un riesgo entre las personas que se encuentran ocupadas en el mercado laboral, este es el riesgo de desempleo. En ese caso, contar con una alternativa de empleo transitorio puede significar para los colaboradores una posibilidad de generar ingresos durante un período de cesantía, es decir, una cobertura ante el riesgo de ver disminuidos sus ingresos de forma drástica, por lo cual la existencia de estos modelos puede funcionar como una especie de seguro de desempleo.

Finalmente, se discute si la regulación de las plataformas y de la forma en que vinculan colaboradores debe extenderse a todos los trabajos de tipo *on-demand*, como es el caso de los satélites en la industria textil. La experiencia de California muestra que la regulación de este tipo de trabajos en economías colaborativas puede afectar incluso más a otras industrias con un funcionamiento similar, como las plataformas de *freelance* e incluso la industria del cine. Al pensar en trabajos de otros tipos, se evidencia la importancia de incluir en el análisis el potencial desplazamiento de trabajo que podría darse en algunos sectores con la incursión de las plataformas, por ejemplo, en casos como el del transporte público y el sector hotelero, pues así como pueden crearse empleos, puede haber sustitución y destrucción de empleos e incluso problemas de competencia desleal.

Sesión | 08

# Empleo y jóvenes



Misión  
de Empleo



El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación



El futuro  
es de todos

Mintrabajo

# Empleo y Jóvenes

Fecha: 15/12/2020

## Resumen ejecutivo

El conversatorio sobre Empleo y Jóvenes tuvo como panelistas a Ana María Díaz, Carlos Ospino y Carlos Medina, y a Stefano Farné como comentarista. Se contó con 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 presentaron diagnósticos y propuestas de política sobre el empleo juvenil en Colombia. Ana María Díaz presenta una medición de las brechas de habilidades en el mercado laboral juvenil. Carlos Ospino se refiere al contrato de aprendizaje en Colombia y discute elementos sobre su diseño. Carlos Medina presenta una evaluación del programa Jóvenes en Acción. Los comentarios de Stefano Farné recogen las principales propuestas de política y se menciona el programa 40,000 Primeros Empleos. Finalmente, se abrió un espacio de discusión en el cual se recogieron preguntas y comentarios de los panelistas y asistentes.

## I. Panelistas y comentarista

### **Ana María Díaz Escobar**

Economista y magíster en Economía de la Universidad Javeriana, máster y doctora en Economía de la Universidad Católica de Lovaina (Université catholique de Louvain) en Bélgica. Actualmente es profesora del Departamento de Economía la Universidad Javeriana y codirectora de Contrafactual. Ha sido asistente de investigación y profesora en la Javeriana, los Andes y Harvard, y trabajó en el Banco Mundial. Sus principales áreas de interés son microeconomía, economía laboral y urbana.

### **Carlos Ospino**

Economista de la Universidad Tecnológica de Bolívar, magíster y doctor en Economía de la Universidad de los Andes. Actualmente es consultor del Banco Mundial. Ha sido consultor en el BID e investigador en la Universidad del Norte, los Andes y Georgetown. Su principal área de interés es economía laboral con enfoque en ciencia de datos.

### **Carlos Medina**

Ingeniero civil de la Escuela de Ingeniería de Antioquia, especialista en Política Económica de la Universidad de Antioquia, máster y doctor en Economía de la Universidad de Nueva York. Actualmente es gerente de la Sucursal Medellín del Banco de la República. Ha ocupado distintos cargos en el Banco de la República, el DANE y el DNP donde fue director de Desarrollo Social. Sus especialidades son economía laboral y evaluación de programas.

### **Stefano Farné**

Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Bolonia, magíster en Economía de la Universidad de los Andes y máster en Economía de la Universidad de Londres. Actualmente es director del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado. Ha sido consultor en el PNUD, la OIT, Fedesarrollo y dirigió una evaluación de impacto en Econometría. Tiene un gran número de publicaciones en temas laborales, principalmente sobre fuerza laboral y salarios.

**Moderador:** Darío Maldonado – Jefe Misión de Empleo

## II. Presentaciones

### i. Ana María Díaz Escobar – Brecha de habilidades de los jóvenes en el mercado laboral

*“No necesitamos más educación, necesitamos educación relevante”.*

En esta presentación se expone un ejercicio académico realizado para medir brechas de habilidades en el mercado laboral a partir de datos del Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISE). En esto, se realiza una caracterización de la muestra analizada, una identificación de habilidades, un análisis de las brechas estimadas y se abordan aspectos como la automatización y la necesidad de formación relevante para la población joven.

#### 1. Motivación y metodología

En los últimos años, los sistemas de inteligencia artificial han comenzado a utilizarse para procesos de reclutamiento debido a que facilitan la identificación de los mejores candidatos entre miles de aspirantes. En este contexto, las herramientas de inteligencia artificial reflejan un gran potencial para identificar las brechas de habilidades de los jóvenes en el mercado laboral, aspecto relevante para mejorar la correspondencia entre oferta y demanda de trabajo.

Para realizar la medición del desajuste entre oferta y demanda en el mercado laboral de los jóvenes con este enfoque, se puede pensar en redes (o grafos) de habilidades en las que una menor distancia entre dos habilidades (vértices) implica un mayor nivel de relación. Para crear esta red se utilizó la clasificación europea de capacidades/competencias, cualificaciones y ocupaciones (ESCO), que permite crear una conexión jerárquica entre las habilidades. Se optó por la ESCO dado que su información es abierta y por su amplio espectro de habilidades y ocupaciones clasificadas (13,000 ocupaciones y 33,000 habilidades).

Para tener información sobre las habilidades y ocupaciones de la oferta y la demanda se tomó la información de las parejas vacante-colocado del SISE entre enero de 2016 y diciembre de 2019. Sobre esta información se aplicó análisis de texto para extraer las habilidades requeridas (con el texto de las vacantes publicadas) y ofrecidas (con el texto del perfil de los aspirantes). Las habilidades encontradas se homologaron con las de la ESCO mediante emparejamiento difuso (*fuzzy matching*) y un esfuerzo manual y se organizaron mediante la red jerárquica ESCO.

De esta manera, el nivel de emparejamiento entre vacante y perfil se determinó a partir de la distancia en la red (mínimo número de nodos para ir desde el nodo A hasta el nodo B) entre cada habilidad requerida en la vacante y cada habilidad mencionada en el perfil. Para cada habilidad en la vacante se tomó la menor distancia (con respecto a las habilidades del perfil) y se calculó el promedio de estas medidas como un indicador de la brecha entre oferta y demanda. Finalmente, todas las brechas calculadas se dividieron entre la mayor brecha encontrada para tener una medida de 0 a 1, de forma que una brecha de 0 indica una correspondencia perfecta entre las habilidades solicitadas en la vacante y las indicadas en el perfil, mientras que una brecha de 1 corresponde a la mayor brecha observada entre todas las calculadas.

## 2. Características de la oferta laboral en la muestra

Para enriquecer los resultados del análisis, es importante contar con una caracterización de la muestra utilizada. Cabe resaltar que ni las características ni los resultados obtenidos de la muestra son generalizables para toda la población de jóvenes debido a que se utilizó una muestra particular del mercado laboral. Sin embargo, los resultados brindan información sobre reflexiones y lineamientos para el diseño de políticas públicas, como se detalla más adelante.

En cuanto a la muestra, se analizaron 323,524 perfiles, de los cuales 73,080 (22.6%) son menores de 25 años (a este grupo se hace referencia como “jóvenes”) y 250,444 (77.4%) mayores de 25. Entre los jóvenes, 42% son mujeres, 17% se encuentran casados, 12% se encuentran en el registro de la unidad de víctimas y 16% hacen parte de la población rural. En cuanto a formación, 7% tienen un nivel de educación básica, 40% secundaria, 35% técnica o tecnológica y 18% profesional o superior.

## 3. Brechas de habilidades

Al revisar los resultados, se evidencia que los jóvenes tienen una brecha promedio baja en habilidades transversales (0.15 unidades) y una grande en habilidades específicas (0.30 unidades). Esto demuestra que la formación, especialmente en habilidades específicas, no tiene un alto nivel de correspondencia con las necesidades del mercado. Esto es aún más preocupante si se considera que los cálculos se realizaron con las parejas vacante-colocado, es decir, con la información de un determinado empleo y de la persona escogida para este. En cuanto a años de educación, se encuentra que la población está sobreeducada con respecto a lo que demanda el mercado laboral. De modo que, en promedio, jóvenes y no jóvenes tienen 1.6 años de educación más de los requeridos, lo cual reafirma la necesidad de pensar, no en más educación, sino en educación más relevante.

## 4. Automatización

Para añadir elementos al análisis, se tomaron datos de O\*NET (2020) sobre el potencial de automatización de las vacantes (medida de 0 a 1 donde 1 corresponde a “completamente automatizada”) y se cruzó esta información con la de las vacantes analizadas en la muestra. De esta forma, se estimó que el 41% de los jóvenes tienen ocupaciones con un alto potencial (mayor que 0.6) de ser automatizadas. Esto puede explicar los efectos negativos que ha tenido la coyuntura por el COVID-19 sobre el empleo juvenil dado que se ha acelerado la automatización. Este riesgo también puede obedecer a características de un ciclo de vida en el cual las tareas al inicio de la vida profesional son más propensas a ser automatizadas.

De manera más desagregada, la Tabla 14 muestra el nivel de desajuste de habilidades por nivel de automatización y tipo de habilidad para los jóvenes y no jóvenes. Como se observa, las brechas son más altas en habilidades específicas para todos los niveles de automatización. Por el contrario, con respecto a la educación se encuentra que la sobreeducación es más alta a medida que las vacantes tienen una mayor probabilidad de ser automatizadas, esto también se puede interpretar como un reflejo de la necesidad de contar con formación más relevante.

Tabla 14. Desajuste de habilidades por nivel de automatización para jóvenes y no jóvenes

	Joven	No Joven	Diferencia	Desv Est.	N
<b>Transversales</b>					
Automatizacion baja	0.11	0.11	-0.00	0.00	6788
Automatizacion media	0.13	0.18	-0.03***	0.00	24614
Automatizacion alta	0.15	0.20	-0.07***	0.00	14726
<b>Específicas</b>					
Automatizacion baja	0.25	0.25	-0.01***	0.00	9232
Automatizacion media	0.25	0.23	0.02***	0.00	46379
Automatizacion alta	0.28	0.27	0.02***	0.00	25196
<b>Educación</b>					
Automatizacion baja	-0.85	-1.00	-0.10***	0.03	9235
Automatizacion media	-1.32	-1.49	0.08***	0.02	41652
Automatizacion alta	-1.45	-1.56	0.25***	0.03	22739

Fuente: Cálculos de Ana María Díaz & Luz Magdalena Salas con datos del SISE.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

Un gran desafío que enfrenta la sociedad es preparar la fuerza laboral para los futuros cambios en el mercado laboral. Actualmente existe una oportunidad para mejorar la pertinencia en la educación, dado el desajuste entre las habilidades ofrecidas por los trabajadores y las requeridas por el mercado. Esta brecha de habilidades es particularmente alta en las ocupaciones con bajo potencial de automatización.

Ante este desafío, el aprovechamiento de la información del SISE resulta estratégico ya que permitiría identificar casi en tiempo real los cambios en la demanda de trabajo, análisis claves generar políticas que respondan rápidamente a ellos. En este sentido, un visualizador del mercado laboral que presente oportunamente las habilidades, capacidades y competencias demandadas sería una herramienta importante para la toma de decisiones en favor de una formación pertinente. Para ello, es clave alimentar y estandarizar la clasificación nacional de ocupaciones, lo cual puede realizarse con la ESCO. Igualmente, es importante incluir información post contratación (como salario, rotación y horas de trabajo) en esta herramienta, para lo cual es relevante tener la posibilidad de cruzar información del SISE con otras fuentes como la planilla integrada de liquidación de aportes (PILA), lo que posibilitaría análisis más completos y de alto valor. Un reto también es recolectar información de habilidades de una manera práctica y confiable, especialmente desde la información brindada por las personas (oferentes), quienes tienen menor capacidad que las empresas (demandantes) para describirlas de forma apropiada.

En cuanto a las tendencias en el mercado, cuando existen ocupaciones con alto riesgo de automatización es importante buscar ocupaciones que requieran las mismas habilidades para que las personas tengan

alternativas laborales. Para esta identificación se puede hacer uso igualmente de la red de habilidades y ocupaciones presentada. Así mismo, herramientas de inteligencia artificial pueden ser valiosas para mejorar la calidad de los emparejamientos en la intermediación laboral, con lo que los procesos de búsqueda se tornan más eficientes, se reduce el tiempo de vacantes abiertas y se logra disminuir la rotación laboral y el subempleo.

## ii. **Carlos Ospino – El contrato de aprendizaje visto desde el lado de la firma colombiana**

*“[La regulación actual del contrato de aprendizaje] es costosa tanto para firmas como para aprendices y para el país”.*

En esta presentación se exponen las características y problemas del contrato de aprendizaje desde la perspectiva de las empresas, los aprendices y el mercado laboral en general. También se discuten elementos y consideraciones para mejorar su diseño y se presentan algunas recomendaciones.

### **1. Los problemas del contrato de aprendizaje**

El contrato de aprendizaje constituye una regulación costosa tanto para las firmas como para los jóvenes y el país. Aunque ha habido intentos para reformarlo, no ha sido posible. Para las empresas, el contrato de aprendizaje es costoso porque la contratación de aprendices es compleja y costosa en términos de tiempo, incluso más que la de un trabajador regular. Además, muchas empresas no logran ubicar a los aprendices en posiciones acordes con sus necesidades. En el caso contrario, cuando encuentran una posición para el aprendiz, deben reemplazarlo luego de 6 meses. En caso de no poder o no querer tener aprendices, también se incurre en costos dado que la regulación obliga a pagar una suma destinada a esto. De esta forma, las empresas pueden no percibir una retribución de aportes que realizan a la financiación del SENA.

Por su parte, los aprendices reciben una experiencia que se asemeja más a una pasantía que a un programa de aprendizaje. Además, algunos no consiguen acceder a esta experiencia y aquellos que sí lo hacen, mayoritariamente se colocan en sectores de baja cualificación, lo cual deriva en potenciales limitaciones para su futuro profesional. Desde la perspectiva del país, la regulación es costosa porque no permite aprovechar el potencial de un instrumento para formar a los jóvenes, altamente efectivo en muchos países. Además, el diseño actual genera costos en términos de productividad y asignación de empleo.

### **2. ¿Qué caracteriza un programa de aprendices?**

Para definir cómo se puede mejorar un programa de aprendizaje, Fazio, Fernández-Coto, & Ripani (2016) identifican que debe contar con cuatro elementos: (i) un plan de capacitación estructurado (el aprendiz tiene claro qué debe saber, qué debe aprender y cuánto dura el programa), (ii) una formación dentro y fuera del trabajo, (iii) un contrato o acuerdo entre empleador y aprendiz y (iv) una evaluación o certificación para que la industria reconozca que el aprendiz puede desempeñarse en determinada labor. Bajo este esquema, Colombia cumple con dos criterios: hay un contrato de aprendices y capacitación dentro y fuera del trabajo, sin embargo, la falta de una certificación de competencias y de un programa estructurado son debilidades importantes en el diseño.

### **3. Algunas características de la regulación**

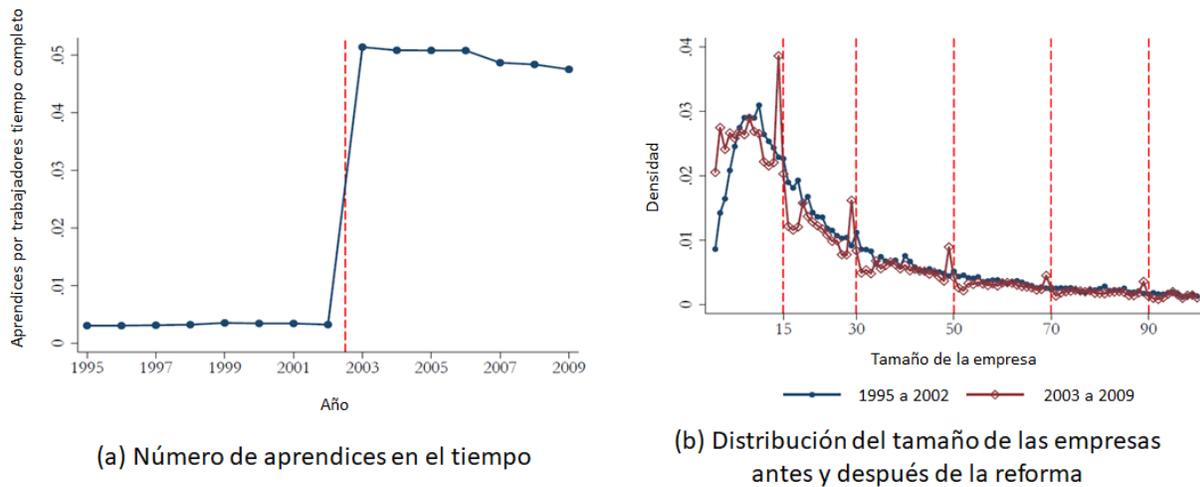
Colombia tiene una larga historia con el contrato de aprendizaje. En particular, la Ley 789 de 2002 cambió el contrato laboral por uno de aprendizaje, de modo que dejó de considerar al aprendiz como un empleado dentro de la empresa. Antes de esta ley, la cuota de aprendices se determinaba según el

número de trabajadores cualificados, posteriormente, se realizaba de acuerdo con la totalidad del personal de la planta. Igualmente, se redujo el número de trabajadores a partir del cual la empresa podía tener aprendices y se modificó el cálculo de la cuota. Anteriormente se tenía un máximo calculado de acuerdo con la nómina, posteriormente se incluyeron cuotas mínimas con base en el tamaño de la empresa, lo cual genera distorsiones, como se verá más adelante. En resumen, la ley trajo consigo más aprendices y más firmas con aprendices, pero distorsiones en el mercado en términos del tamaño de la empresa, lo que genera potenciales costos en la asignación de empleo.

#### 4. Distorsiones por la regulación de los programas de aprendizaje

Algunos efectos del cambio en la regulación del contrato de aprendizaje fueron analizados por Caicedo, Espinosa, & Seibold (2020). Los autores encuentran un incremento importante en el número de aprendices (Gráfico 23, izquierda), más notable en sectores como textil, maderero, minero y comidas y bebidas, que pueden considerarse de baja cualificación, dado que allí la proporción de empleados profesionales con respecto al total está por debajo de la media. También encuentran que el tamaño de las firmas se agrupa cerca de los umbrales en los que deben decidir si contratan un aprendiz más o no (Gráfico 23, derecha), es decir, hay un número de empresas diferente del que se esperaría sin la regulación en torno a los umbrales en los cuales incrementar la planta de trabajadores en una persona implica contratar un aprendiz adicional. En el caso de sectores de baja cualificación, se refleja un incentivo por aumentar en la planta (alcanzar el umbral) para tener un aprendiz más. En cambio, en sectores de alta cualificación, las firmas se agrupan antes del umbral debido a que prefieren no expandir su nómina debido para no estar obligados a contar con un aprendiz más. Estos son claros ejemplos de distorsión, pues se afecta el tamaño óptimo de la empresa.

Gráfico 23. Número de aprendices y distribución del tamaño de empresa



Fuente: Caicedo, Espinosa, & Seibold (2020).

Otro aspecto de la regulación es que una empresa puede tener hasta el doble de su cuota. En sectores de baja cualificación, 65.4% de las firmas tienen el máximo número de aprendices, 26.9% el mínimo y 0.3% no tienen ningún aprendiz. Por el contrario, en sectores de alta cualificación, 1.5% tienen el máximo número de aprendices, 31.9% el mínimo y 64.6% ninguno. Por lo anterior, podría afirmarse que las firmas de sectores de baja cualificación procuran contratar el máximo número de aprendices posible,

contrario a lo que ocurre en sectores de alta cualificación. En este sentido, solo en sectores de alta cualificación se paga la sanción por no tener aprendices, es decir, para ellas el contrato de aprendizaje resulta costoso.

## 5. Efectos sobre la sustitución laboral y la productividad

Un impacto adicional del contrato de aprendizaje es que las empresas, en lugar de cambiar el tamaño de su planta, buscan un mecanismo para sustituirla, especialmente con algunos tipos de trabajo, lo cual incentiva la tercerización. Ospino (2016) identifica este efecto en firmas con 10 a 29 trabajadores, aquellas obligadas a tener un aprendiz. En términos de sustitución laboral, se encuentra que, tras la regulación, hubo un aumento en las contrataciones a través de terceros, una reducción en el nivel promedio de empleo de las firmas y una reducción en términos de empleo directo, lo que sugiere que la regulación indujo dicha sustitución. Por otro lado, encuentra un aumento en el producto por trabajador, en la PTF y en la fracción de ventas que exportan las firmas, en contraposición con una reducción de los salarios de trabajadores directos. El efecto sobre la productividad agregada también es estudiado por Ospino (2018).

Igualmente, desde un enfoque de equilibrio general, Caicedo, Espinosa, & Seibold (2020) encuentran que los aprendices siempre ganan con el cambio en la regulación, pues su alternativa al contrato de aprendizaje suele ser la informalidad o el desempleo. A pesar de tener ingresos por debajo o cerca de un salario mínimo, este escenario es mejor que el de informalidad o el desempleo. En cambio, las empresas pierden en este modelo porque tienen incentivos grandes a contratar aprendices, lo que genera una caída en la demanda de trabajadores y, al haber menor demanda de trabajo, en los de salarios, con lo cual se ven afectados los trabajadores. Las empresas que más pierden en este escenario son las de alta cualificación, para quienes el costo de entrenar aprendices es más alto. Al ver el modelo de forma dinámica, se considera que los aprendices pasan a ser trabajadores, con lo que se captura el efecto positivo del aumento en la fuerza laboral.

## 6. Conclusiones y recomendaciones

La normatividad del contrato de aprendizaje ha traído elementos distorsionantes para las firmas, y especialmente en lo relativo al tamaño, resulta clave reformular la regulación de los programas de aprendizaje para evitar dichas distorsiones. En este rediseño se recomienda considerar que gran parte de la experiencia se da en empresas pequeñas, en las cuales los programas de formación en el trabajo están menos organizados que en las grandes. Otra recomendación consiste en utilizar mejor información sobre el mercado laboral para formar a los aprendices en los sectores que tienen mayor demanda.

Teniendo en cuenta que una de las barreras a la contratación de aprendices es el costo que representa su formación, especialmente para las firmas de alta cualificación, la reducción de este costo permitiría incentivar la contratación de aprendices. Para ello, Caicedo, Espinosa, & Seibold (2020) proponen dos alternativas. La primera es un subsidio al entrenamiento y la segunda es un salario para aprendices diferenciado por sectores, distinguiendo especialmente entre alta y baja cualificación. En general, se recomienda considerar los impactos de la política por ambos lados: no solo beneficiarios de la política sino el otro lado del mercado.

Finalmente, se recomienda adoptar las buenas prácticas señaladas por Fazio, Fernández-Coto, & Ripani (2016) para los programas de aprendizaje, pues abordan elementos como la formación en las empresas, la posibilidad de contratos de aprendizaje más largos para que la empresa pueda percibir los beneficios del programa y un enfoque para que el programa de aprendizaje se constituya como un punto de entrada al mercado laboral y no como un punto de salida del programa educativo.

### 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?”

*“Los jóvenes son una población mucho más vulnerable a las fluctuaciones del mercado laboral.”*

Aquí se presenta una evaluación del programa Jóvenes en Acción que se implementó como respuesta a la crisis de finales de los noventa durante el gobierno de Andrés Pastrana.

#### 1. Introducción

La formación para el trabajo es de gran relevancia y, junto a la educación, tienen efectos sobre el crecimiento económico, la participación política y la reducción del crimen. En Colombia, el 99.9% de la población vive de un salario, y este depende fuertemente del capital humano. Así mismo, en los estratos más bajos hay dificultades para educarse más allá del bachillerato, lo que indica que la educación formal y la formación para el trabajo son claves para promover la movilidad social.

Durante la crisis de 1999, en las 13 ciudades principales se evidenció una TD de alrededor de 19% y la de los jóvenes fue casi 34%. Esto es similar a lo evidenciado en la reciente crisis por COVID-19. Lo anterior demuestra que los jóvenes son una población altamente vulnerable a las fluctuaciones del mercado laboral.

#### 2. Intervención

El objetivo del programa era incrementar la empleabilidad de los jóvenes beneficiarios y proveer apoyo para construir su proyecto de vida. De manera más específica, la intervención tuvo como objetivos: (i) desarrollar habilidades básicas y sociales, (ii) fortalecer la oferta privada al permitir que los jóvenes escojan libremente una entidad (acreditada por el Estado y con una mínima idoneidad) con base en su pertinencia temática y calidad, y (iii) acercar a los jóvenes y las entidades de capacitación al entorno empresarial, un tema importante de pertinencia (Attanasio, Guarín, Medina, & Meghir, 2015).

La intervención tenía una duración de seis meses: tres en clases y otros tres de práctica no remunerada en firmas legalmente registradas. En promedio, los jóvenes trabajaron 5.2 horas diarias y recibieron recursos de sostenimiento condicionados a la participación, sumado a un auxilio adicional si tenían hijos menores de 7 años. La cobertura fue de alrededor de 80,000 jóvenes (cerca del 50% de la población objetivo) entre 2002 y 2005. La evaluación que se presenta se realizó sobre la cohorte 2005 que tuvo un diseño experimental. En total, se invirtieron 60 millones de dólares, aproximadamente 750 dólares por persona. La intervención estuvo focalizada en jóvenes entre 18 y 25 años, desempleados, pertenecientes a estratos 1 y 2 y residentes de las siete ciudades principales<sup>23</sup>.

En las Escuelas de Capacitación (ECAP) se dispuso un portafolio de entidades y programas para elección de los jóvenes. En total, participaron 114 entidades de capacitación con una oferta de 440 cursos y cerca de 1,000 clases para 26,000 estudiantes. Las ECAP deben concursar y se seleccionan con base en sus registros, solvencia económica, calidad de enseñanza, entre otras características. Las entidades

---

<sup>23</sup> Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga y Manizales.

recibieron más aplicaciones que los cupos disponibles, permitían recibir 50% más de aplicaciones que los cupos disponibles, es decir, dos de cada tres aplicantes eran aceptados.

Los cursos se pagan condicionados a la terminación exitosa del programa en el tiempo establecido. En el transcurso, las ECAP pierden recursos o quedan en un punto de equilibrio. No obstante, esta es una intervención con los incentivos bien alineados. Primero, porque se debe conseguir una práctica, sin ella las ECAP pierden recursos. Segundo, en términos de calidad dado que si se consigue una práctica y la calidad no es buena, no se consigue más veces y se termina el negocio de las ECAP.

### 3. Diseño experimental

Como se mencionó, se recibieron 50% más aplicaciones que los cupos disponibles para el programa y se hizo una aleatorización con 30 de los aplicantes seleccionados. Luego, se estimó el *Intent to Treat*, para evidenciar la diferencia para los aleatorizados entre los que entraron al curso y los que no, independientemente de si efectivamente tomaron el curso. El 97% de los seleccionados efectivamente tomó el curso, por lo cual la metodología utilizada es similar a la de tratamiento sobre el tratado. Los aplicantes tienen un portafolio de programas y se autoseleccionan endógenamente en cada uno.

Otra manera de ver el ejercicio y resaltar un elemento importante del programa es la llamada 'selección de la crema'. Por ejemplo, hay 150 estudiantes para 30 cupos de los cuales se preseleccionan 45, se admiten 30 y los 15 restantes quedan en el grupo de control. La selección de la crema es un proceso importante porque no se tiene en todos los programas. En varios programas el joven se presenta, es admitido y toma el programa, pero las tasas de deserción son altas y esto implica una pérdida de tiempo para el estudiante y de recursos para la oferta de capacitaciones.

### 4. Datos

Se utilizó la base de datos del programa Jóvenes en Acción, con 31,054 aplicantes para el 2005 y la información de la PILA. Ambas bases se cruzaron para obtener quiénes tenían un empleo formal. También se utilizó información del Sisbén que permite verificar que la línea de base de los aplicantes estuviera balanceada entre grupo de tratamiento y control. Igualmente, se utiliza la base de datos de arrestos de la DIJIN para evidenciar efectos sobre la probabilidad de involucramiento en actividades delictivas. También se tiene información de SPADIES, el censo del registro administrativo de asistencia a la educación superior formal entre 2006 y 2012. Por último, se utilizó la base de datos de crédito de la Superfinanciera que contiene todos los créditos con el sector financiero formal para evidenciar la diferencia en el acceso a crédito.

En la Tabla 15 se evidencian los tiempos del programa y la explotación de los datos a lo largo de la trayectoria de los estudiantes. El propósito es realizar un seguimiento de los aplicantes en el tiempo para observar sus resultados en cada una de las dimensiones evaluadas.

Tabla 15. Tiempos del programa y datos

Período	Suceso
2004-Enero:	Se observa en datos DIJIN y Superfinanciera
2004-II:	Aplicación
2004-Julio:	Primer año que se observa en Sisbén II
2005-Enero:	Ingreso al programa/recolección de Línea Base
2005-Abril:	Finalización Fase Lectiva
2005-Julio:	Finalización Fase Práctica
2006-Enero:	Inicia recolección datos SPADIES/Seguimiento (Ago-Oct)
2006-Diciembre:	Hasta esta fecha se observa en Sisbén II
2008-Julio:	Primer mes que se observa en PILA
2009	Primer año que se observa en Sisbén III
2010	Año en el que +se observan en Sisbén III
2012-Diciembre:	Hasta esta fecha se observa en SPADIES
2014-Diciembre:	Último mes que se observan en PILA
2015	Último año que se observan en Sisbén III
2016-Mayo:	Hasta esta fecha en DIJIN/Superfinanciera/PILA

Fuente: Elaboración de Carlos Medina.

## 5. Resultados

En un primer estudio, se utilizó la recolección de línea de base y un seguimiento dos años después (Attanasio, Kugler, & Meghir, 2011). Allí se encuentra un impacto positivo y significativo, pero sólo significativo para las mujeres. Para ellas se evidencia un aumento en el empleo asalariado de 6.8 p.p., algo importante debido a que sólo 55% tenían un empleo asalariado. También hay un aumento en las horas de trabajo a la semana, los salarios y la probabilidad de tener un contrato y un empleo formal, lo que evidencia resultados favorables en este primer ejercicio.

Posteriormente, se evalúan los resultados en el mercado laboral de 2008 a 2016. Para el grupo de tratamiento, hay un incremento de 3.5 p.p. en la probabilidad de tener un empleo formal y un efecto positivo y significativo sobre la probabilidad de tener un empleo formal en una firma grande (de 200 empleados o más), probabilidad que se mantiene 10 años después. Adicionalmente, se observa un efecto positivo y significativo sobre los ingresos, efecto que es creciente en el tiempo en el caso de las mujeres. El grupo de tratamiento trabaja en firmas con personas de mayor productividad, tiene alrededor de tres meses más de empleo formal y dos meses continuos adicionales en una misma firma, a comparación del grupo de control.

En educación postsecundaria, se encuentra un incremento importante en el acceso a programas universitarios. Este es uno de los objetivos del programa, y ha sido un puente para la formalidad. En cuanto al acceso a programas técnicos, los aplicantes no tienen incrementos significativos. Aquellos en pobreza tienen mayor acceso a programas técnicos y universitarios, mientras que aquellos en extrema pobreza ingresan a la universidad principalmente a través de la universidad pública de forma menos significativa, pero positiva, y sólo los pobres acceden a la universidad privada.

En el acceso a subsidios del gobierno se obtiene una disminución que se interpreta como una mejora en el bienestar y las condiciones de vida que disminuye la probabilidad de focalización en programas sociales. Los aplicantes que viven en hogares en extrema pobreza tienen una probabilidad 2.3 p.p. menor de recibir subsidios de Familias en Acción, mientras que los aplicantes en general tienen una probabilidad 1.1 p.p. menor de recibir subsidios de este programa. En el acceso al crédito formal se observa un efecto positivo, significativo y creciente en créditos de consumo e hipotecarios.

Inicialmente, los aplicantes tenían una incidencia baja al crimen, pero sus familiares tenían una mayor incidencia. El efecto del programa es que los familiares de los participantes tienen una menor probabilidad de ser arrestados. La caída es mayor si el participante es mayor que el familiar, probablemente debido a que el aplicante se convierte en un modelo a seguir.

## 6. Conclusiones

En el agregado, un análisis de costo beneficio muestra que el programa tiene una tasa de retorno del 16%, mayor para los hombres (22%) que para las mujeres (11%). Este programa tuvo efectos favorables, desafortunadamente ya no existe y no se ha implementado nuevamente. De manera posterior, se han implementado programas con nombre similar como Más Jóvenes en Acción, pero son diferentes. Algo similar ocurrió con otros programas que resultaron ser exitosos y se eliminaron a pesar de la evidencia de sus buenos resultados. La Misión de Empleo podría considerar la idea de retomar un esquema en las líneas presentadas que exponen resultados favorables y robustos para el caso colombiano.

### III. Comentarios y discusión

#### i. Stefano Farné – Comentarios

Las presentaciones realizadas deben dividirse en dos partes: la contribución académica y las propuestas de política, que deberían ser el objetivo de una Misión de Empleo. Aquí se realizan comentarios a las presentaciones, se recogen las principales propuestas de política y se resume brevemente el programa 40,000 Primeros Empleos.

##### 1. Comentarios a las presentaciones

De la presentación de Ana María sorprenden algunas cosas. Primero, entre las ocupaciones más propensas a automatizarse se encuentran los pizzeros, lo cual parece complicado, y los bomberos. Igualmente, como ella afirma, el *mismatch* se encuentra cuando hay *matching*, la cuestión es de qué manera existe un *mismatch*. Hay uno *ex ante*, diferente al mencionado por ella, al cual debe prestarse mayor atención. En el ejercicio realizado se debe tener en cuenta también la fuente de información utilizada.

Los jóvenes colocan habilidades blandas en la hoja de vida del SPE y, por lo general, los empresarios buscan habilidades duras. El problema radica en que los jóvenes no cuentan con una asesoría al respecto. Una conclusión del estudio sobre el programa 40,000 Primeros Empleos es que se requieren asesorías para que los jóvenes describan de manera pertinente su cualificación y se enfoquen en lo relevante para el trabajo al que aplican. Las empresas se asesoran de cualquier forma, pero los jóvenes no. Por otro lado, independientemente del desbalance entre oferta y demanda, es importante mejorar el SPE en aspectos como información y asesoría, y con base en eso medir el *mismatch*.

El tema de Carlos Ospino abre la mente a algunos aspectos relevantes del contrato de aprendizaje. No obstante, un tema que no se contempla es que las empresas no contribuyen al SENA para el 98% de los trabajadores. Igualmente, en la comparación realizada sobre contrato de aprendizaje sorprende la afirmación de que en Colombia no hay certificación, teniendo en cuenta que el aprendiz generalmente es un estudiante de carreras técnicas y tecnológicas que requiere una certificación para obtener su diploma.

Una cuestión por considerar es si el contrato de aprendizaje incentiva a que las pequeñas empresas despidan personas mayores y menos calificadas y productivas que posteriormente tienen dificultades para emplearse. En los modelos citados por Ospina se sugiere que esto no es un problema, sin embargo, siguen siendo únicamente modelos.

La evaluación presentada por Carlos Medina es de largo plazo. Existen pocas evaluaciones de este tipo sobre cursos de formación, por lo cual es valiosa. Además, se incorporaron aspectos cualitativos del programa y no únicamente la parte econométrica. En general, es útil realizar evaluaciones que, aparte de la estadística cuantitativa, incluyan la dimensión cualitativa debido a que ayuda a entender en mayor medida lo que ocurre. El programa Jóvenes en Acción está llevando a cabo otras acciones como financiar la entrada a la universidad, además la formación es más larga y se transfieren más recursos, de manera que actualmente el programa es diferente al original. La cuestión es si es preferible esta versión o la anterior.

## 2. Propuestas de política

Ana María recomendó mejor pertinencia de la educación y la formación para el trabajo con el fin de reducir la brecha en habilidades específicas. Hace muchos años se conocen las deficiencias en la capacitación. En la Deutsche Welle<sup>24</sup>, un empresario alemán afirmó que el sistema de formación de los jóvenes en Alemania es pésimo. Esto es un indicio de la dificultad para resolver el problema, más aún en un país como Colombia.

En cuanto al aprendizaje, Carlos Ospino menciona una propuesta de una remuneración diferencial dependiendo del sector donde se insertan los jóvenes aprendices. Esta es una propuesta realizada también en el trabajo que cita, pero afirma que es difícil de implementar debido a la dificultad para cada empresa de establecer quienes deberían tener un salario más alto o bajo. Teniendo en cuenta el proyecto de ley que busca ampliar el contrato de aprendizaje a todos los jóvenes, es pertinente saber qué implicaría esto, además de una remuneración diferencial. Es cierto que el aprendizaje no es un contrato laboral, de manera que puede tener aspectos diferenciales de los demás contratos, pero debería determinarse si es posible diferenciar entre sectores, dado que el joven es el mismo.

## 3. 40,000 Primeros Empleos

En estas presentaciones sobre empleo para jóvenes no se mencionó el programa 40,000 Primeros Empleos. El programa ya no se encuentra en funcionamiento, pero es interesante y diferente a los anteriores debido a que el componente de capacitación es marginal y de carácter informal. El programa funcionaba con recursos de las CCF, no del gobierno y se subsidiaba la contratación y permanencia en las empresas de jóvenes sin experiencia laboral. El programa surge como respuesta a la evidencia empírica que indica que los empresarios requieren experiencia laboral y esta es la principal barrera que los jóvenes enfrentan. El programa es válido pero costoso, aunque es posible una reducción de costos. Además, es una alternativa de política de empleo para jóvenes que no se debe desechar.

---

<sup>24</sup> Servicio de radiodifusión internacional financiada por el presupuesto fiscal federal alemán.

## ii. **Discusión**

Entre los diversos temas abordados por los panelistas, se identifican algunos puntos en común, como la necesidad de fortalecer la formación para el trabajo, en particular desde las mejoras en calidad y pertinencia de la educación. Esto con el propósito de disminuir la brecha entre las habilidades iniciales de los jóvenes y las que demandan las empresas.

En esta línea, se evidencia un consenso en la necesidad de contar con más y mejor información sobre las habilidades que demandan los empleadores y las que ofrecen aquellos que buscan trabajo. Esto mejoraría el emparejamiento que se realiza desde el SPE y la identificación de posibilidades de sustitución en empleos que desaparezcan. Igualmente, mejoraría la capacidad de respuesta desde la formación hacia la estructuración de perfiles ocupacionales más alineados con las brechas de capital humano. En este sentido, es clave también enriquecer y mejorar la información sobre los trabajadores colocados (la información posterior a la colocación de los buscadores de trabajo).

Para ello, se mencionan recomendaciones como unificar la clasificación de ocupaciones y fortalecer el Sistema Nacional de Cualificaciones. También se señala el desafío de lograr que los buscadores de empleo brinden información más completa, pertinente y acertada sobre sus competencias. Al respecto, se señala la necesidad de medir brechas de capital humano en todos los sectores, y la de contar con una clasificación única de ocupaciones para Colombia. También se resalta la importancia de ayudar a los buscadores de empleo a construir sus perfiles profesionales según su formación, experiencia y competencias.

En cuanto a las habilidades duras y blandas, no parece haber un consenso respecto a las habilidades en que se debe centrar la atención en el diseño de políticas públicas. Por un lado, el estudio de Ana María Díaz señala que las brechas de habilidades más amplias se encuentran en habilidades específicas, por lo cual los esfuerzos de política pública deberían centrarse en fortalecerlas, punto en el que coincide Stefano Farné. Por otro lado, Darío Maldonado sugiere que fortalecer las habilidades transversales o blandas sería más acorde con las necesidades de los empresarios. Igualmente, él argumenta que tener brechas más amplias en habilidades específicas no implica que los esfuerzos deban centrarse en ellas, pues cerrar brechas de habilidades transversales podría tener un mayor impacto en los emparejamientos, aun si la brecha en este conjunto de habilidades es de menor magnitud.

Otro desafío señalado en la discusión consiste en pensar la formación para el trabajo incluyendo de forma activa a las empresas. En esta línea, se presenta un disenso con respecto a la obligatoriedad del contrato de aprendizaje. Por un lado, se propone que no sea obligatorio para que el aprendiz no sea visto como una carga para la empresa. Por otro lado, Carlos Ospino señala que esta obligatoriedad era necesaria dada la ampliación de la oferta de aprendices.

Ospino también señala que un desafío de los tomadores de decisiones consiste en decidir si la política pública debe centrarse en mejoras en el margen extensivo (garantizar cupos para todos) o intensivo (mejor experiencia para el aprendiz, un programa de formación para el trabajo adecuado, pertinente, de calidad y que sea reconocido por la industria). Para mejorar en el margen intensivo, resulta clave dejar de ver el proceso de formación y trabajo de forma lineal y entender que gran parte de la formación ocurre en el trabajo. Igualmente, señala que la experiencia de los aprendices es mejor en empresas más productivas, sin embargo, estas pueden tornarse menos productivas, si se les asignan muchos aprendices.

Finalmente, se evidencia la necesidad de que las políticas en esta materia se formulen con enfoque de género y territorial. El enfoque de género se requiere porque las políticas pueden tener efectos diferentes entre hombres y mujeres, como lo evidencia el trabajo expuesto por Carlos Medina. El enfoque territorial se necesita porque la realidad laboral de los jóvenes rurales es diferente de aquella en las ciudades, como se reconoció acertadamente en su momento con el programa Jóvenes Rurales (versión rural de Jóvenes en Acción). Desde la parte territorial, Carlos Medina también señala el desafío asociado al logro de una mayor descentralización en el sistema de formación para el trabajo y en la toma de decisiones de los individuos en este ámbito. Este desafío va de la mano con el de lograr una mayor regulación por parte del gobierno, pero tendría beneficios importantes en todo el sistema, sobre todo en el largo plazo.

## 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., Herrera-Idárraga, P., Morales, L. F., Ramírez-Bustamante, N., & Tribín-Uribe, 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](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](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/](http://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](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf)