



MERCADO LABORAL Y FORMALIZACIÓN



Eficiencia del Mercado Laboral. Puesto entre 144 países (donde 1 indica el país con mayor eficiencia).

Fuente: WEF (2014).



El uso óptimo del factor trabajo es fundamental para el crecimiento económico y el desarrollo social de un país. El desempleo y la informalidad son reflejos de una ineficiente asignación de este factor, al tiempo que son causa y resultado de la baja productividad de un país.

Estas ineficiencias son producto de una serie de inflexibilidades del propio mercado laboral, las cuales, a su vez, de acuerdo con McMillan y Rodrik (2011), dificultan el proceso de cambio estructural positivo de un país. Es decir, la existencia de estas inflexibilidades lleva a que el factor trabajo no migre de sectores y firmas de menor productividad a aquellos de mayor productividad, hace que haya una gran heterogeneidad en la productividad laboral inter e intrasectorial y que la productividad de la economía sea baja (ver documento de Política de Desarrollo Productivo¹).

En los últimos cuatro años, el país ha avanzado en los indicadores de empleo y formalidad, aunque no al ritmo requerido para mejorar su desempeño en los *rankings* internacionales. Por ejemplo, en el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial (WEF, por su sigla en inglés), el país pasó del puesto 69 en 2010, al 84 en 2014 en el pilar Eficiencia del Mercado Laboral.

Este capítulo hace un balance del último cuatrienio en materia de mercado laboral y formalización, plantea metas para los próximos cuatro años con base en las

tendencias del período anterior y hace recomendaciones de política pública para alcanzar dichos objetivos.

DIAGNÓSTICO

Colombia ha venido disminuyendo el desempleo de manera importante en los últimos cuatro años, al lograr incluso alcanzar tasas de desempleo de un dígito, como no se veía desde mediados de los años 90. A pesar de esto, el país aún tiene una de las tasas de desempleo más altas de la región, como se observa en el Gráfico 1. El gráfico también muestra cómo a pesar de la rápida disminución durante los últimos años, si la reducción del desempleo continuara con esta tendencia, en 2018 el desempleo todavía se encontraría muy por encima de lo que se espera sea el promedio de América Latina para ese entonces (alrededor de 3 puntos porcentuales arriba). Para lograr estar al menos al nivel del promedio latinoamericano en el año 2032 –año en el que aspira ser la tercera economía más competitiva de América Latina–, Colombia debería terminar 2018 con una tasa de desempleo

de 5,4% (1,7 puntos porcentuales menos que la proyectada), lo cual implicaría crear 1,5 millones de nuevos empleos.

Similar a lo que ocurre con el desempleo total, en Colombia también se ha venido disminuyendo a tasas aceleradas el desempleo juvenil, incluso cuando a nivel mundial este segmento de población ha sido el más afectado por la crisis económica internacional y no se ven signos de recuperación (Fedesarrollo, 2014). De continuar con la tendencia del período 2010-2013 en Colombia, en 2018 el desempleo juvenil sería de 13%, igual que la tasa de desempleo juvenil a nivel mundial en 2013, lo que denota el rezago que tiene el país en la materia (ver Gráfico 2). Por ejemplo, si el país hubiera disminuido en estos cuatro años el desempleo juvenil a la velocidad que lo ha hecho Panamá² y continuara haciéndolo durante los siguientes cuatro años, lograría una tasa de 10% y se situaría por primera vez por debajo del promedio latinoamericano en los últimos años.

Si bien ha habido una fuerte recuperación en materia de empleo, es importante analizar si estos nuevos puestos de trabajo

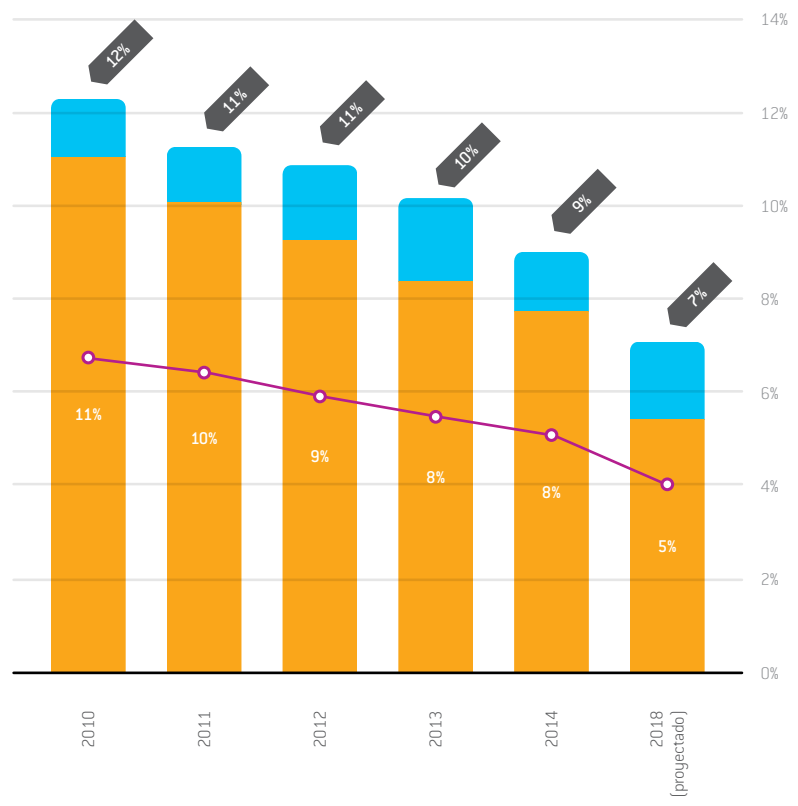
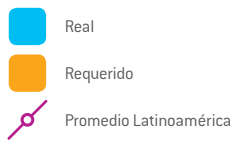
1. Ver Consejo Privado de Competitividad (2014).

2. Panamá fue el país de América Latina que más rápidamente redujo el desempleo juvenil en el período mencionado.



COLOMBIA HA REDUCIDO SUSTANCIALMENTE LAS TASAS DE DESEMPLEO, PERO CONTINÚA CON UNA TASA MUY SUPERIOR A LA DEL PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA

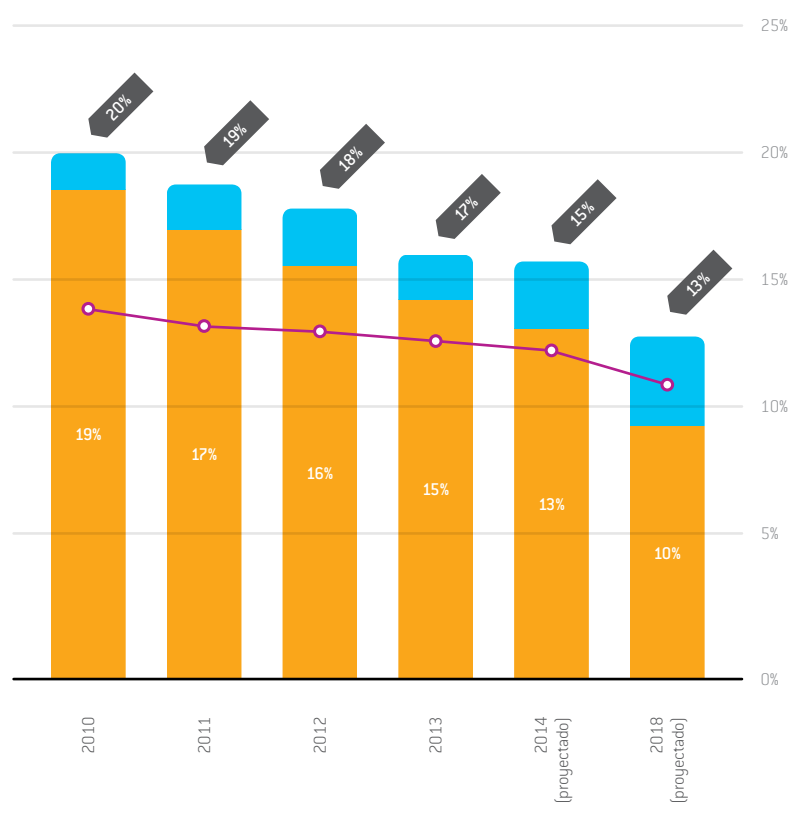
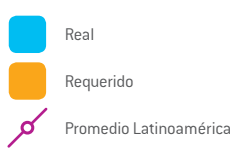
Gráfico 1. Tasa de Desempleo: resultados, proyecciones y metas.



Fuente: DANE y Banco Mundial, cálculos Consejo Privado de Competitividad.

ES IMPORTANTE REDOBLAR LOS ESFUERZOS PARA LOGRAR EL ENGANCHE DE JÓVENES EN EL MERCADO LABORAL, CON EL FIN DE ALCANZAR TASAS DE DESEMPLEO JUVENIL POR DEBAJO DEL PROMEDIO LATINOAMERICANO

Gráfico 2. Tasa de Desempleo Juvenil: resultados, proyecciones y metas.

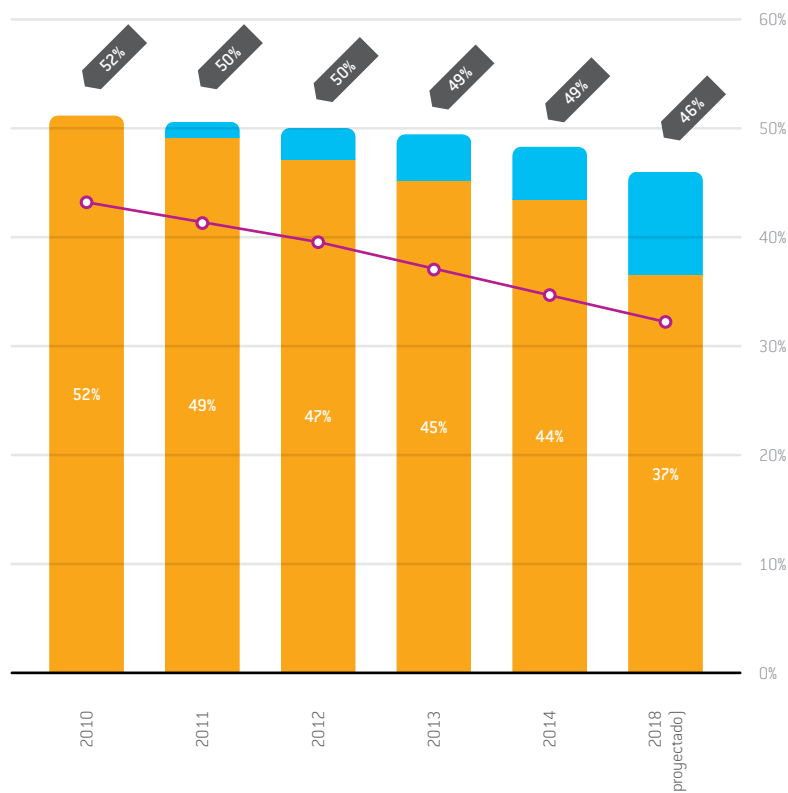
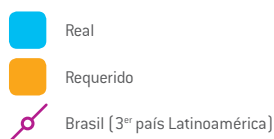


Fuente: DANE y Banco Mundial, cálculos Consejo Privado de Competitividad.



POR PRIMERA VEZ EN DOS DÉCADAS LA INFORMALIDAD LABORAL SE SITÚA POR DEBAJO DE 50%. SIN EMBARGO, EL PAÍS TODAVÍA TIENE UNA TASA DE INFORMALIDAD MUY SUPERIOR A LA DE SUS PAÍSES VECINOS

Gráfico 3. Tasa de informalidad laboral: resultados, proyecciones y metas.



Fuente: DANE y OIT, cálculos Consejo Privado de Competitividad.

se han dado en la economía formal. Colombia tiene la segunda tasa de informalidad laboral más alta de América Latina –sólo superada por Perú– y aunque ha logrado disminuir la tasa³ por debajo de 50% por primera vez en las últimas dos décadas, de continuar a este ritmo solo se alcanzaría una tasa de 46% en 2018 (ver Gráfico 3). Más aún, a este ritmo Colombia continuaría con una informalidad de 38,5% en 2032.

Para lograr el tercer puesto entre los países latinoamericanos en el año 2032

y superar de esta manera a Brasil en formalidad, Colombia debería alcanzar una tasa de informalidad de 37% en 2018. Esto implicaría crear empleos formales para 2,7 millones de colombianos en los próximos cuatro años, sin que aumente el número de informales. Vale la pena recordar que desde la Reforma Tributaria de 2012, se calcula que en el país se han empleado alrededor de un millón de personas formalmente (Minhacienda, 2014), por lo que la tarea no será sencilla.

COSTOS LABORALES NO SALARIALES (CLNS) Y OTROS COSTOS ASOCIADOS A LA FORMALIDAD

La Ley 1429 de 2010 (Ley de Formalización y Generación de Empleo)⁴ y la Ley 1607 de 2012 (Reforma Tributaria)⁵ redujeron sustancialmente los impuestos pagados por los empleadores asociados al salario y a la formalidad empresarial. El Consejo Privado de Competitividad (2012) estimó que, previo a las reducciones intro-

3. Informalidad laboral medida según la metodología de cálculo DANE, a partir de lineamientos de la Organización Internacional del Trabajo y el Grupo de Delhi, de acuerdo con ocho criterios que consideran aspectos, tales como: tamaño de la empresa, trabajo familiar no remunerado, empleo doméstico y trabajo por cuenta propia, entre otros.

Sin embargo, de tenerse en cuenta la informalidad laboral por no cotización a la seguridad social, la tasa de informalidad alcanzaría aproximadamente un 70%, lo que denota un problema aún más profundo.

4. La Ley 1429 de 2010 estableció exenciones y gradualidades en los pagos de los impuestos parafiscales, aportes a salud, impuesto a la renta y matrícula mercantil para nuevas pequeñas empresas formalizadas.

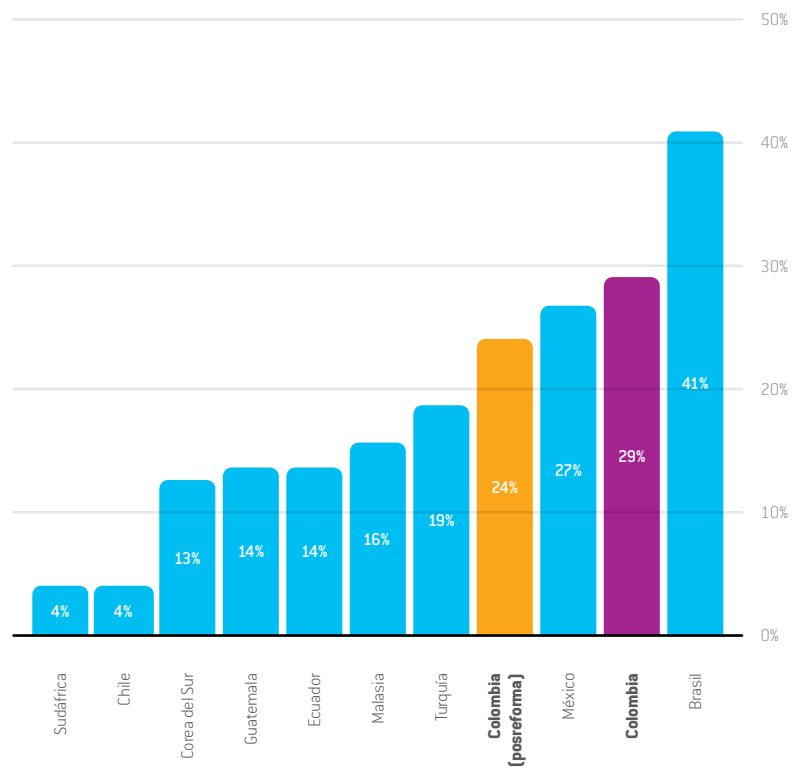
5. La Reforma Tributaria oficializó la eliminación de los parafiscales asociados al ICBF y SENA, así como la exención del aporte a salud.



AÚN CON LAS DEDUCCIONES EN IMPUESTOS SALARIALES COMO CONSECUENCIA DE LA REFORMA TRIBUTARIA DE 2012, EL PAÍS TIENE UNA DE LAS TASAS IMPOSITIVAS AL TRABAJO MÁS ALTAS ENTRE PAÍSES DE REFERENCIA

Gráfico 4. Impuestos al trabajo y contribuciones (% de ganancias comerciales), 2011 y cálculos posreforma Tributaria en Colombia.

- Colombia (posreforma)
- Colombia
- Países de referencia



Fuente: Banco Mundial, cálculos Consejo Privado de Competitividad.

ducidas por estas dos leyes, los CLNS ascendían a 76% del salario⁶, en el caso del salario mínimo legal. Con la eliminación de los parafiscales correspondientes a ICBF (3%) y SENA (2%) y, posteriormente, con la supresión de las contribuciones a salud a cargo de los empleadores⁷ (8,5%) a partir de enero de 2014, se redujeron sustancialmente los costos salariales en 13,5 puntos porcentuales. De acuerdo con el Ministerio del Trabajo (Mintrabajo) (2014), en 2011 se registraron alrededor de 48.000 empresas como beneficiarias de la Ley 1429, para sumar cerca de 220.000 empleos formales. En diciembre de 2013, estas cifras habían ascendido a 72.000 y 530.000,

respectivamente. Adicionalmente, este mismo informe del Mintrabajo reveló que desde cuando entró en vigor la Ley 1607 de 2012 y hasta finales de 2013, se crearon alrededor de 560.000 nuevos empleos formales, sin que se tenga claridad sobre los efectos directos de la Reforma Tributaria.

A pesar de esto, el Gráfico 4 muestra cómo los impuestos laborales y otras contribuciones siguen siendo más altos (como porcentaje de las ganancias comerciales⁸ de las empresas) en Colombia que en países de referencia. Más aún, el país tendría el reto de reducir a la mitad sus impuestos laborales si se quisiera ubicar en el tercer puesto entre los países latinoamericanos.

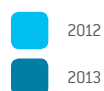
A pesar de las exenciones y beneficios otorgados por la Ley 1429, la informalidad empresarial sigue presentando brechas importantes más allá del tema laboral, aunque vale la pena recalcar que la informalidad laboral y la empresarial son dos caras de una misma moneda, ya que una empresa que no cotiza a salud y pensión para sus trabajadores, por ejemplo, no se puede considerar una empresa formal. Los costos asociados a la formalidad, tales como el impuesto sobre las utilidades, los CLNS y el costo de registrar una empresa (i.e. Registro Mercantil), están asociados negativamente al tamaño relativo del sector formal (Hamann & Mejía, 2012).

6. Para el caso del salario mínimo. Incluye el auxilio de transporte en este cálculo. Para más detalle, ver *Informe Nacional de Competitividad 2012-2013*.
 7. Las tres reducciones aplican para el caso de empleados con salarios menores a 10 salarios mínimos legales vigentes.
 8. Las utilidades comerciales antes de impuestos.

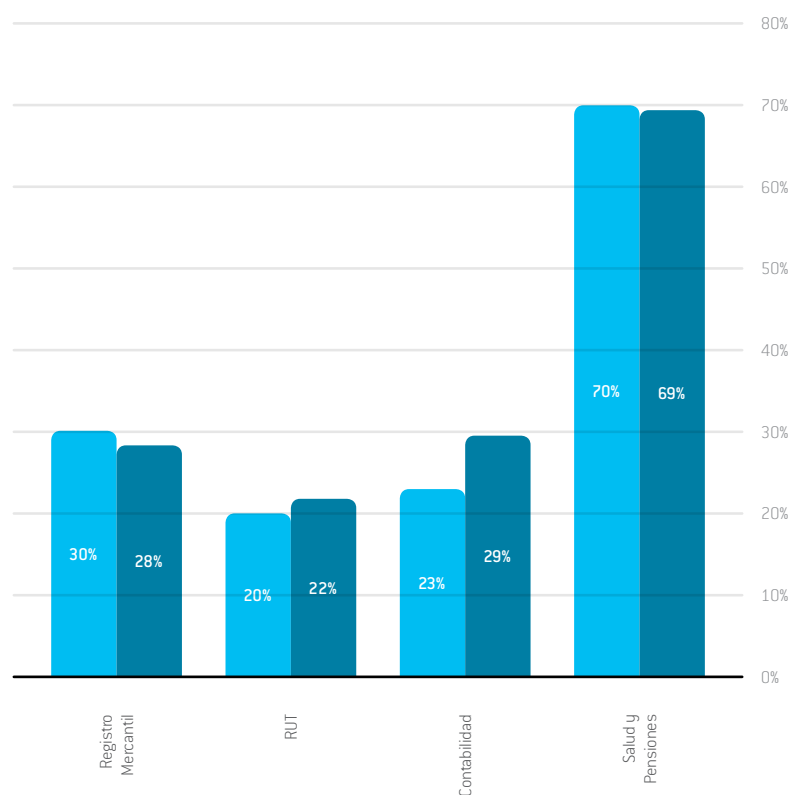


A PESAR DE LOS ESFUERZOS DEL GOBIERNO POR REDUCIR LOS COSTOS ASOCIADOS A LA FORMALIDAD, LAS MICROEMPRESAS DEL PAÍS ESTÁN LEJOS DE FORMALIZARSE EN TODAS LAS DIMENSIONES

Gráfico 5. Informalidad empresarial en microestablecimientos, según distintos criterios (2012-2013).



Nota: La información consignada en la Encuesta de Microestablecimientos del DANE se centra en establecimientos con hasta nueve personas ocupadas en las actividades de comercio, servicios e industria, y que además cumplen con las siguientes características: i) llevan más de un año de operación y ii) han permanecido en el mismo espacio físico durante ese tiempo. **Fuente:** DANE – Encuesta de Microestablecimientos 2012 y 2013.



El Gráfico 5 muestra la situación de informalidad empresarial en el país según distintos criterios, como la informalidad por no tener Registro Único Tributario (RUT), Registro Mercantil o mecanismos de contabilidad, así como el no pago de contribuciones a salud y pensiones⁹. Aunque hubo leves mejoras entre 2012 y 2013 en los porcentajes de microestablecimientos con Registro Mercantil y de cotizaciones a salud y pensiones¹⁰, lo contrario ha ocurrido con la informalidad medida por la proporción de empresas que llevan registro contable

y aquellas que cuentan con RUT para el pago de impuestos. Es importante resaltar, sin embargo, que los efectos de la Reforma Tributaria (en particular la exención de las contribuciones a la salud por parte de los empleadores para salarios menores a diez salarios mínimos legales vigentes) no se alcanzan a recoger en esta encuesta¹¹.

SALARIO MÍNIMO

El salario mínimo tiene el potencial de generar mayores ingresos para la base

de la pirámide y reducir la desigualdad del ingreso. Sin embargo, la fijación del nivel de salario mínimo en niveles muy altos puede tener resultados contrarios a los buscados (Belser & Sobek, 2012). En la mayoría de países, el salario es concertado entre Gobierno, sector productivo y sector laboral, para lo cual la Organización Internacional del Trabajo (OIT) resalta que “lo importante es que se tengan en cuenta todos los indicadores y que las partes piensen en el bienestar de la economía” (Ibid., 2012).

9. Aunque la información corresponde únicamente a los microestablecimientos, los resultados son significativos dada la representatividad de las microempresas dentro del aparato productivo colombiano (alrededor de 95% del total) y su incidencia en el empleo (alrededor de la mitad del empleo se concentra en microestablecimientos).

10. La alta tasa de no cotización a salud y pensiones implica una tasa de informalidad laboral mucho más alta que la tasa de informalidad medida con la metodología DANE (ver capítulo Pensiones).

11. La eliminación del pago a salud inició apenas en enero de 2014.



EL SALARIO MÍNIMO HA VENIDO AUMENTANDO MUCHO MÁS RÁPIDAMENTE DE LO QUE RECOMIENDA LA LITERATURA ECONÓMICA

Gráfico 6. Salario mínimo legal efectivo y salario definido por “regla universal” (pesos corrientes): resultados y proyecciones.

- Salario mínimo efectivo
- Salario mínimo con regla



Fuente: DANE, Banco de la República y Ministerio del Trabajo, cálculos Consejo Privado de Competitividad.

En Colombia se ha cumplido al menos una de estas dos condiciones, pues existe una Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, de carácter tripartito¹², encargada de fijar año a año el salario mínimo legal, en principio, a partir del análisis de variables como la inflación actual y la proyectada, el Producto Interno Bruto y la productividad laboral¹³. Sin embargo, a pesar de que es comúnmente aceptado entre los economistas que los incrementos en salario mínimo deberían estar sujetos a la “regla universal”¹⁴ para el establecimiento del salario mínimo, este ha aumentado por encima de lo que dictan estas variables (ANIF, 2014b). En el Gráfi-

co 6 se muestra claramente cómo durante el período 2010-2014 los incrementos del salario mínimo fueron consistentemente superiores a los que en teoría debieron ser y, de continuar esta tendencia, en 2018 el salario mínimo tendría un sobreprecio de 14% frente a lo que se proyectaría teniendo en cuenta exclusivamente la inflación y los cambios en productividad laboral.

Ahora bien, aún si en Colombia no se hubiera violado la “regla universal”, la relación entre el salario mínimo y el salario promedio se habría situado alrededor de 56%, cuando la literatura recomienda que esta relación no debería superar un 25% (Banco Mundial, 2009). Para reducir esta brecha, el

Consejo Privado de Competitividad ha planteado en pasados Informes atar el aumento del salario mínimo estrictamente a la inflación durante algunos años. Los cálculos presentados en el Gráfico 7 muestran que esta alternativa es probablemente la mejor opción para garantizar que Colombia tenga una relación de este tipo, similar a la de un país como Uruguay (33%) en el año 2032.

OTRAS INFLEXIBILIDADES LABORALES

Adicional a los altos costos de la formalidad y a la existencia de un salario mínimo alto, existen al menos otros dos tipos de in-

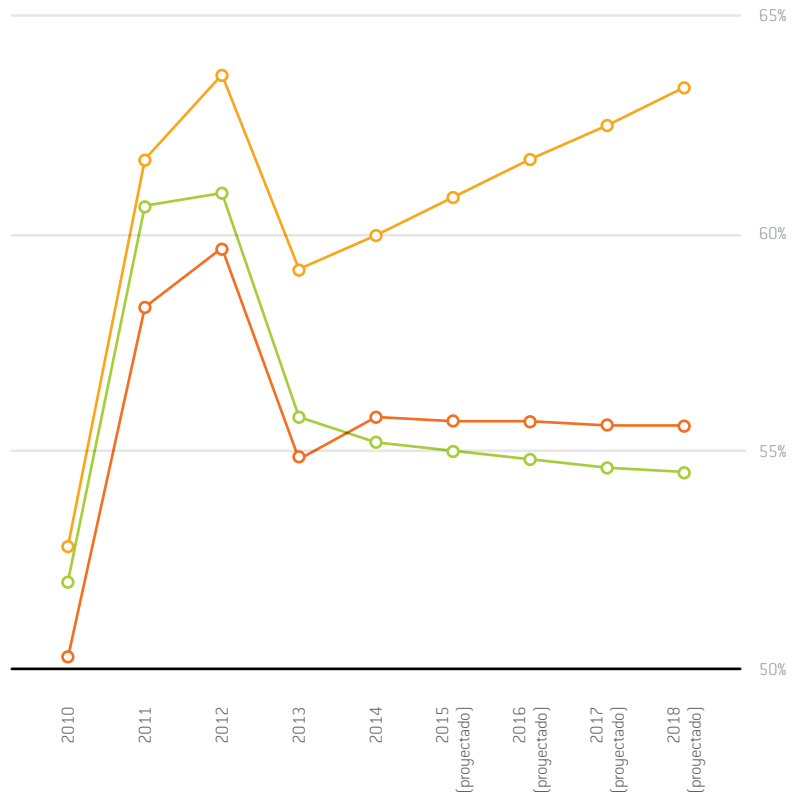
12. La comisión está conformada por representantes de las centrales obreras, de los gremios y del Gobierno.
 13. De conformidad con lo establecido en el artículo 8º la Ley 278 de 1996 y la Sentencia C-815 de 1999.
 14. La “regla universal” establece que el incremento del salario mínimo debería ser igual a la inflación más (o menos) el cambio en la productividad laboral.



PARA REDUCIR LA RELACIÓN ENTRE EL SALARIO MÍNIMO Y EL PROMEDIO EN COLOMBIA, LA MEJOR OPCIÓN SERÍA INCREMENTAR EL SALARIO MÍNIMO SÓLO CON LA INFLACIÓN DURANTE VARIOS AÑOS

Gráfico 7. Relación salario mínimo sobre salario promedio: proyecciones y metas.

- Rel. Salario Mín. / Sal. Promedio (efectivo)
- Rel. Salario Mín. / Sal. Promedio (con regla)
- Rel. Salario Mín. / Sal. Promedio (sólo inflación)

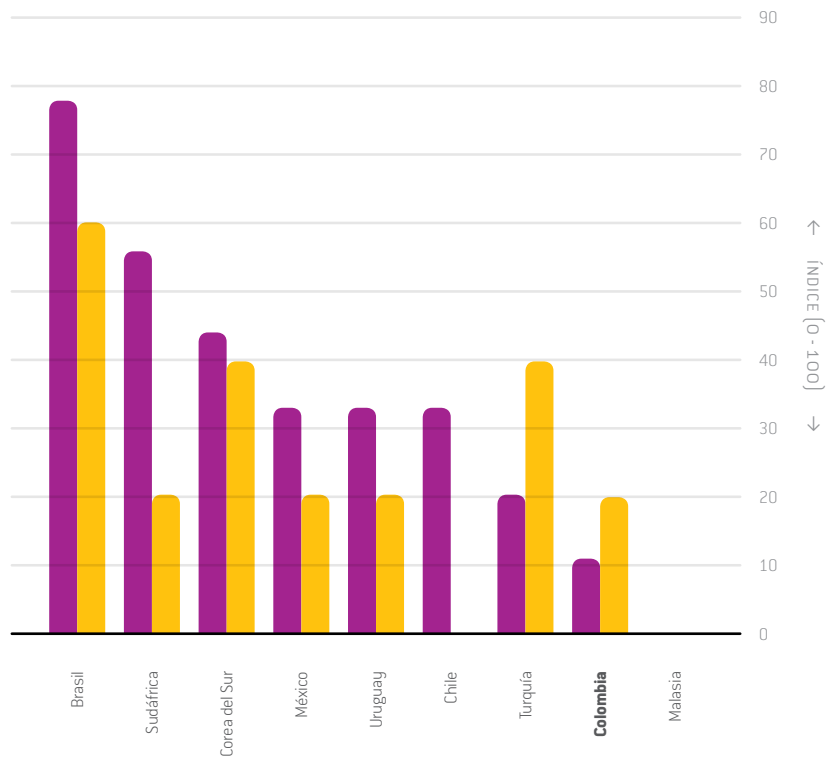


Fuente: DANE, Banco de la República, Ministerio del Trabajo y OIT, cálculos Consejo Privado de Competitividad.

LOS ÍNDICES DEL BANCO MUNDIAL MUESTRAN QUE EN EL PAÍS ES RELATIVAMENTE FÁCIL LA CONTRATACIÓN Y LOS HORARIOS SON SUFICIENTEMENTE FLEXIBLES

Gráfico 8. Índices de dificultad de contratación y rigidez de horarios, 2010.

- Índice de dificultad de contratación, 2010
- Índice de rigidez de horarios, 2010

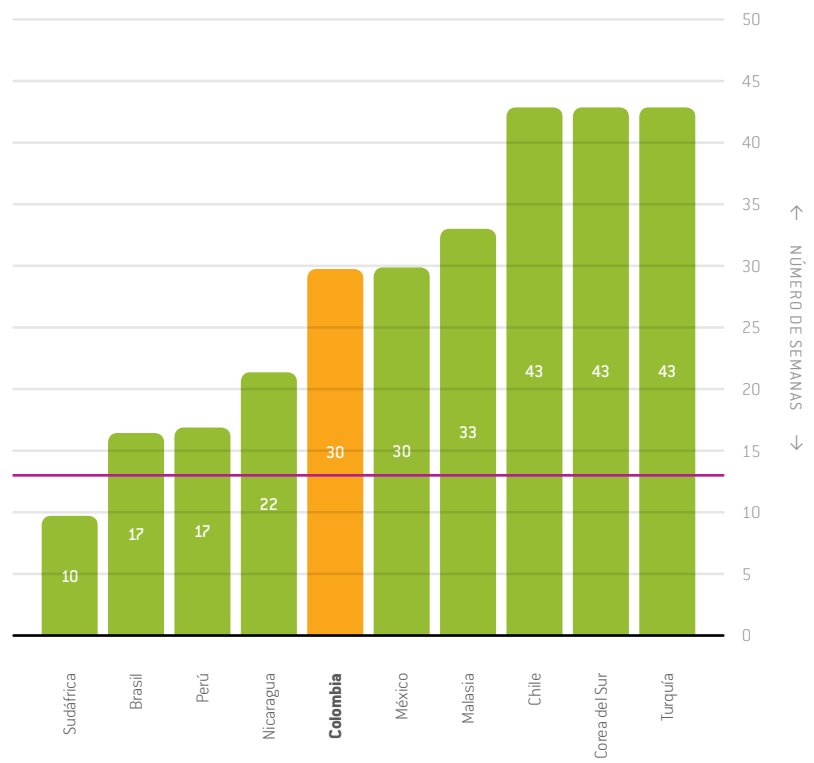


Fuente: Banco Mundial – K4D, Knowledge Assessment Methodology 2012.



EN COLOMBIA LOS EMPLEADORES ASUMEN COSTOS RELATIVAMENTE ALTOS FRENTE AL DESPIDO DE PERSONAL

Gráfico 9. Costos de despido (número de semanas de salario), 2014.



Fuente: Banco Mundial – Doing Business 2014.

flexibilidades que generan distorsiones en el mercado laboral. En primer lugar, están aquellas relacionadas con los procesos de contratación y despido de trabajadores y, en segundo lugar, aquellas que dificultan la movilidad laboral entre sectores económicos. En cuanto al primer tipo de inflexibilidades, el Banco Mundial calcula una serie de índices que dan cuenta de las rigideces en la contratación y la disposición horaria del personal, así como de los costos asociados al despido de trabajadores. Los primeros dos índices mencionados (Gráfico 8) se

construyen a partir de información sobre el término máximo de los contratos, la regulación de las horas extras, las políticas referentes a la contratación de practicantes, salarios mínimos diferenciales (e.g. por edades), el número de días máximos de trabajo por semana, entre otros. En general, como se ve en el gráfico, Colombia se encuentra bien calificada en ambos índices¹⁵ frente a países de referencia.

En el Gráfico 9, por otra parte, se muestra que si bien Colombia no está lejos de países como Nicaragua, Perú y Bra-

sil, en términos del número promedio de semanas de salario que deben ser pagadas en el momento de despido¹⁶, sí se encuentra lejos del promedio de países de la OCDE. Más aún, en el país existen otros costos asociados al despido que deben ser asumidos por los empleadores y que dificultan un mejor funcionamiento del mercado laboral, como es la ineficiencia de la justicia para resolver ambigüedades en el proceso de despido por (in)justa causa¹⁷.

En cuanto al segundo tipo de inflexibilidades, el de movilidad laboral, el pano-

15. Estos índices se construyeron a partir de la información consignada en el informe Doing Business del Banco Mundial, para el proyecto *Knowledge for Development (K4D)* del mismo organismo en el año 2012. La mayor parte de la información utilizada para construir estos índices no varía sustancialmente en el tiempo, por lo que se considera que aunque los índices son de 2010, son ilustrativos de la situación actual del país.

16. Se toma el promedio de semanas de salario que se deben otorgar como remuneración a un empleado que lleva más de 10 años de trabajo continuo.

17. Para evitar las demoras en la resolución de este tipo de disputas, las empresas muchas veces prefieren asumir los costos asociados al despido injustificado que esperar los fallos judiciales a su favor. Ver *Informe Nacional de Competitividad 2012-2013*.



rama no es tan alentador. La OIT (2009) ha explicado que uno de los factores más importantes para facilitar la movilidad laboral entre sectores es el reconocimiento oficial de las competencias laborales. La certificación de competencias laborales en Colombia aún juega un papel incipiente y no se ha logrado consolidar el Sistema de Certificación de Competencias Laborales¹⁸ tal y como se propone en el Conpes 3674 de 2010, que plantea la Estrategia de Gestión del Recurso Humano en el país (ver capítulo Educación). De acuerdo con un reciente estudio del estado actual de la certificación de competencias en el país, la cobertura de la certificación es apenas un 10% de la potencial (DNP - Econometría - SEI, 2012). A pesar de la baja penetración de este servicio, este mismo informe asegura que el sistema no está logrando evacuar con suficiente prontitud las solicitudes de certificación que se hacen anualmente.

BAJA PRODUCTIVIDAD EMPRESARIAL

Hasta ahora el enfoque de la política que pretende reducir la informalidad en el país se ha basado en la creencia de que la relación entre informalidad y productividad es unidireccional y en el sentido “la informalidad conduce a menores niveles de productividad”. Esto ha llevado a que el despliegue de esfuerzos se haya concentrado en acciones tales como las jornadas masivas de formalización vía, por ejemplo, las Brigadas de Formaliza-

ción del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) y las cámaras de comercio. Sin embargo, la relación entre estas dos variables es bidireccional, de tal forma que muchas empresas siguen en la informalidad, dado que sus niveles de productividad no les dan para cubrir los costos asociados a la formalidad¹⁹.

Existe una relación inversa entre la productividad de un sector y su nivel de informalidad²⁰. En el país ocurren al menos tres fenómenos que caracterizan el comportamiento de la productividad laboral. En primer lugar, existe una alta heterogeneidad intrasectorial en la productividad laboral, ya que aunque existen algunas pocas empresas con productividades laborales muy por encima del promedio, una gran mayoría se concentra en los niveles más bajos de productividad (Consejo Privado de Competitividad, 2014). En segundo lugar, existe una alta heterogeneidad intersectorial (Ibid., 2014) y la mayor parte del empleo se concentra en aquellos sectores menos productivos (y por lo general de mayor informalidad). Por último, el análisis de la productividad laboral relativa frente a un referente internacional como Estados Unidos evidencia grandes brechas en productividad sin una tendencia de convergencia (Ibid., 2014). Los planteamientos anteriores explican por qué el país debe enfocarse en incrementar el potencial empresarial para lograr acelerar la generación de empleo formal y reducir sustancialmente la tasa de desempleo natural de su economía, entre otros temas.

RECOMENDACIONES

CLNS Y OTROS COSTOS ASOCIADOS A LA FORMALIDAD

Con la expedición de la Ley 1429 de 2010 y, posteriormente, con la Ley 1607 de 2012 (Reforma Tributaria), el país redujo sustancialmente los CLNS. Sin embargo, estos continúan siendo altos comparados con estándares internacionales. Una opción en la que ha insistido el Consejo Privado de Competitividad, al igual que otros actores²¹, es la de continuar explorando posibilidades de reducción de los CLNS, puntualmente a través de la eliminación del impuesto parafiscal asociado a las Cajas de Compensación Familiar. Como reconoce ANIF (2013), es importante que el Gobierno haya decidido empezar a auditar los presupuestos de estas cajas, que ahora se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación, ya que esto serviría de insumo para realizar una evaluación de impacto de estas, como se propuso en el *Informe Nacional de Competitividad 2013-2014*. Ahora bien, incluso en el caso en el que estas evaluaciones fueran positivas, sería conveniente buscarles a estas cajas una fuente de financiación diferente a la contratación formal, dado lo elástico de la mano de obra como base gravable (ver capítulo Sistema Tributario).

Las leyes mencionadas anteriormente proporcionaron un marco legal para favorecer la formalización empre-

18. Sin embargo, existe un proyecto de decreto que pretende organizar el “Esquema de Certificación de Competencias Laborales”.

19. La baja productividad conlleva a una mayor informalidad, y al mismo tiempo una empresa informal no tiene los incentivos o los mecanismos (e. g. acceso al mercado financiero, infraestructura productiva, acceso a redes empresariales, etc.) para ser altamente productiva y asumir los costos de la formalidad.

20. Ver Informe Nacional de Competitividad 2013-2014.

21. Ver, por ejemplo, ANIF (2013).



sarial y laboral. Algunos de los beneficios y gradualidades otorgadas por la Ley 1429 tienen vigencia hasta el final de 2014, por lo que es importante evaluar si se justifican los esfuerzos fiscales que ellos han implicado. De acuerdo con un reciente estudio de la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales del Ministerio de Hacienda (UGPP), los resultados preliminares no son tan positivos como se esperaba, ya que a 2012, de las más de 420.000 empresas registradas en las Cámaras de Comercio como beneficiarias de la Ley, solo 20% había realizado aportes al sistema de protección social (Universidad Autónoma de Occidente, 2014). Por ende —y a pesar de que se reconoce la importancia de la Reforma Tributaria y la Ley 1429—, es importante realizar evaluaciones de impacto serias de estas dos leyes y, en particular, revisar si estas han tenido impacto sobre la informalidad. Esto permitiría evaluar la posibilidad de profundizar la reducción de costos asociados a la formalidad y, en el caso de la 1429, de extender algunos beneficios que están por expirar.

Con la expedición del Decreto 2616 de diciembre de 2013 se puso finalmente en marcha un esquema de cotización por períodos inferiores a un mes, en línea con lo que venía proponiendo el Consejo Privado de Competitividad. Aunque esto es un avance significativo frente a lo que se tenía antes, el actual sistema de cotización a pensiones tiene una serie de inconvenientes que se deberían corregir, como el hecho de que los empleadores pueden estar incurriendo en

sobrecostos de hasta de 50% del salario total, ya que “solo a medida que los días trabajados se acercan al total de la semana, se logra reducir dichos sobrecostos hacia el 11% del salario total” (ANIF, 2014a)²². Este tema se debería solucionar mediante una mayor flexibilización en la contratación y cotización de personas a seguridad social por días.

Además de reducir los costos de la formalidad, para alterar la relación costo-beneficio de ser formal es necesario aumentar los costos de la informalidad²³. Para ello, el Consejo Privado de Competitividad ha recomendado en anteriores Informes fortalecer el sistema de Inspección, Vigilancia y Control, principalmente a través de la integración de los sistemas de información de las diferentes entidades de control. Sin embargo, hasta el momento no ha habido avances significativos en la materia y, todo lo contrario, parece haber un cuello de botella importante para implementar esto, debido a la Ley de protección de datos personales (*habeas data*), que no permitiría que se compartiera la información entre las distintas entidades.

SALARIO MÍNIMO

En cuanto al salario mínimo, y como se mencionó en el diagnóstico, el objetivo que debería perseguir el país para mejorar el funcionamiento de su mercado laboral es reducir el valor relativo del salario mínimo frente al salario promedio. Para ello, países como Alemania han optado por no permitir que el sala-

rio mínimo aumente por encima del incremento en productividad, lo que le ha otorgado una mayor resiliencia frente a la crisis mundial, comparado con otros países europeos (European Employment Observatory, 2011). En esta misma línea, el Consejo Privado de Competitividad ha recomendado que se sujete el incremento del salario mínimo solo a la inflación durante varios años, de manera que se garantice en el mediano plazo una reducción más significativa de la relación del salario mínimo frente al promedio.

Otra opción que se ha propuesto es la de permitir salarios mínimos diferenciados por regiones o departamentos. Como se ha comentado en Informes anteriores²⁴, el salario promedio es supremamente heterogéneo entre los departamentos del país, lo que perjudica aquellas regiones con menores salarios promedios, puesto que se dan las condiciones para que haya una mayor informalidad laboral y unos mayores niveles de desempleo. Es importante tener en cuenta que un régimen diferenciado de este tipo puede conllevar tensiones entre regiones y generar un reto de coordinación importante, de acuerdo con un reciente informe de la OIT (2012). Estas recomendaciones van en la misma dirección de las recomendaciones que hace la OCDE (2014) en la materia. Esta organización ha sugerido la sujeción del incremento del salario mínimo a la inflación y la implementación de un salario mínimo diferencial por regiones.

Así mismo, la OCDE ha propuesto un salario diferencial por edades para fo-

22. Esto ocurre porque un empleador cotiza la misma cantidad por un empleado que trabaja sólo un día que por uno que lo hace siete días.

23. También es necesario trabajar en el mejoramiento de las condiciones del sector informal y en su fortalecimiento empresarial. Esta propuesta se discute en la sección Baja productividad empresarial de las recomendaciones.

24. Ver, por ejemplo, *Informe Nacional de Competitividad 2013-2014*.



mentar el empleo juvenil, el cual también se debe valorar²⁵. En este sentido, vale la pena resaltar que a partir de 2014 —dada la reducción del desempleo a cifras por debajo de un dígito—, las personas con contrato de aprendizaje han pasado de percibir honorarios equivalentes a 75% del salario mínimo al 100%²⁶. Aunque los cupos de los aprendices están garantizados por ley, este hecho va en contravía de lo que propone la OCDE de tener salarios diferenciales por edades o para aprendices, de manera que se fomente la contratación de estos²⁷.

El contrato de aprendizaje en Colombia es una oportunidad para la generación de ingresos de los jóvenes, como lo menciona el Conpes 173 de 2014 (DNP, 2014). Sin embargo, es necesario incentivar una mayor cobertura de este —sin hacer que sea una obligación—, pues hoy en día son escasos los cupos para el contrato de aprendizaje. Además, actualmente este período no se cuenta como experiencia profesional para el aprendiz y su oferta está concentrada principalmente en el SENA, por lo que sería necesario fomentar la competencia al mismo (ver capítulo Educación). Los esquemas de formación dual, por ejemplo, se fundamentan no en la obligatoriedad, sino en la posibilidad del sector productivo de hacer parte de la formación (por ende mejorando la pertinencia educativa

— ver capítulo Educación) y en la posibilidad de atraer capital humano joven por un salario menor.

OTRAS INFLEXIBILIDADES DEL MERCADO LABORAL

En primer lugar, es importante mencionar una serie de iniciativas del Gobierno (denominadas “Anti-PIPE²⁸”) que va en contra de los logros en materia de flexibilización laboral y sobre las cuales se debería proceder con cautela. Aunque algunas de estas han sido archivadas, durante el período electoral algunas revivieron y otras tantas surgieron, tales como la posibilidad de reducir nuevamente la jornada laboral de manera que las horas extras comiencen a partir de las 6:00 p.m. en lugar de las 10:00 p.m.²⁹ Una eventual reforma al régimen de horas extras y dominicales puede limitar seriamente la generación de empleo formal en el país y puede impactar negativamente la competitividad de sectores económicos intensivos en mano de obra, por lo que es importante que se evalúen cuidadosamente los impactos que una medida de este tipo tendría sobre el desempeño del mercado laboral colombiano antes de tomar una decisión³⁰, no sea que con la intención de elevar el nivel de ingresos de quienes trabajan formalmente se genere mayor desempleo e informalidad.

En cuanto a los costos de despido, más allá de disminuirlos, es importante para el empresariado que se eliminen las ineficiencias de la justicia que impiden la resolución de disputas laborales en un corto tiempo. Para ello, se debe, entre otros, definir claramente los parámetros bajo los cuales se determina que un despido tiene justa/injusta causa y se deben implementar las estrategias que buscan un mejoramiento de la eficiencia judicial (e.g. plan tecnológico en la justicia³¹).

Con el fin de mejorar la movilidad laboral, el Gobierno avanzó en la consolidación del Servicio Público de Empleo (SPE). Hasta el mes de julio de 2014, cerca de 1,3 millones de personas se habían inscrito en él, más de 30.000 empresas con 300.000 vacantes consignadas se habían registrado y alrededor de 200.000 personas habían encontrado trabajo por este medio. Se llama la atención, sin embargo, sobre la obligatoriedad de inscripción de vacantes por parte de las empresas y los posibles costos transaccionales en los que estas pueden incurrir para evitar sanciones. De esta manera, es necesario evaluar si se justifica la inscripción de vacantes para cualquier tipo de empresa, o si deben haber normas diferenciadas e incentivos positivos al reporte de este tipo de información.

Por último, para lograr mayores cobertura y eficiencia del actual esquema

-
25. Esto, sin dejar de lado la posibilidad de tener otros tipos de salarios diferenciales (e.g. discapacitados, madres cabeza de familia, víctimas, adultos mayores, etc.).
26. De acuerdo con la Ley 789 de 2002, que establece que cuando la cifra anual de desempleo sea de un dígito, los aprendices que tienen Contrato de Aprendizaje ganarán un SMLV.
27. Una de las características de los esquemas de aprendices de países como Alemania es, precisamente, que aunque no existen cuotas para las empresas, los salarios diferenciados incentivan la contratación de aprendices por parte de las firmas.
28. Para mayor detalle, ver *Informe Nacional de Competitividad 2013-2014*.
29. Ver, por ejemplo, <http://www.elespectador.com/noticias/politica/marcha-proyecto-de-ley-revivir-horas-extras-trabajadore-articulo-507595>.
30. En particular, dado que cambios en las reglas de juego con tan alta frecuencia podrían afectar las decisiones de inversión de las empresas.
31. Para mayores detalles sobre el plan tecnológico de la justicia, ver capítulo Justicia.

Cuadro 1. Resumen: Principales recomendaciones en materia de Mercado Laboral y Formalización.



No.	Recomendación	Plazo	Avance 2014	Observaciones avance 2014	Lo mínimo a realizar antes de 2015	Principales responsables
1	Realizar una evaluación del impacto de las cajas de compensación y replantear los mecanismos de financiación de las mismas.	Largo		El Gobierno audita los presupuestos de las cajas y ahora estos se incluyen en el PGN.	Realizar una evaluación de impacto de las cajas de compensación y un estudio de fuentes alternativas de financiación para las mismas.	Minhacienda y UGPP.
2	Sujetar el incremento del salario mínimo a la inflación hasta que se reduzca la relación entre salario mínimo y salario promedio.	Mediano		x	Crear mecanismos para que el salario mínimo no crezca más allá de la inflación en períodos de decrecimiento de la productividad laboral.	Mintrabajo.
3	Crear mecanismos de salario mínimo diferenciado.	Mediano		Se pasó de pagar 75% del SMMLV a los aprendices con contrato de aprendizaje a pagar el 100%.	Debatir a nivel nacional y regional la posibilidad de tener un salario mínimo diferencial por departamentos. Explorar salarios diferenciados por edades.	DNP.
4	Fortalecer el sistema de Inspección, Vigilancia y Control y establecer reglas claras sobre el uso de esquemas de contratación flexibles.	Mediano		x	Encontrar la forma legal de integrar los sistemas de información de las diferentes entidades de inspección, vigilancia y control.	DIAN, UGPP, SIC, Mintrabajo, MinCIT y Confecámaras.
5	Reglamentar el artículo 171 de la Ley 1450 de 2011: cotización por períodos inferiores a un mes.	Corto		Se reglamentó la cotización a seguridad social por semanas, la cual es un avance, pero sigue presentando inconvenientes.	Explorar la posibilidad de que la cotización se haga por días.	Mintrabajo.
6	Implementar la Estrategia de Gestión del Recurso Humano (Conpes 3674 de 2010): fortalecimiento del Sistema de Certificación de Competencias Laborales y construcción de un Marco Nacional de Cualificaciones.	Largo		Se redactó el proyecto de decreto por el cual se organiza el Esquema de Certificación de Competencias.	Organizar el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales en concordancia con el trabajo que realiza el Ministerio de Educación Nacional en la construcción del Marco Nacional de Cualificaciones. Iniciar la normalización de acuerdo con las necesidades de formación y certificación de las apuestas productivas del país y las regiones.	Mintrabajo y Mineducación.
7	Refocalizar la estrategia de Generación de Ingresos para la PPE y articular con los esfuerzos de cierre de brechas de capital humano para los sectores a los que le está apostando el país.	Mediano		Se adaptaron las metodologías de la Red ORMET para realizar estudios de identificación de brechas de capital humano (actuales y futuras) en el marco de las apuestas productivas regionales.	Publicar y difundir Lineamientos para la identificación y abordaje de brechas de capital humano a nivel sector-región a través del SNCe, las Comisiones Regionales de Competitividad y la Red ORMET.	CPC, MinCIT, Confecámaras, DNP y Alta Consejería para la Competitividad.
8	Crear una estrategia "integral" para atraer el capital humano residente en el exterior que el país requiere y que no está siendo formado interiormente.	Corto				
9	Implementar un modelo de formalización y fortalecimiento empresarial que tenga en cuenta las apuestas productivas del país y sus regiones.	Mediano		Se terminó la construcción del modelo de formalización y fortalecimiento empresarial.	Difusión e implementación del modelo de formalización y fortalecimiento empresarial diseñado por BID-FOMIN y cámaras de comercio.	Cámaras de Comercio - Comisiones Regionales de Competitividad.

Fuente: Análisis Consejo Privado de Competitividad.

Avance satisfactorio

Avance con retrasos

Sin avances o retrasos significativos

No aplica



de certificaciones laborales, es necesario avanzar en la consolidación del Sistema de Certificación de Competencias Laborales (SICECOL), que hace parte del Sistema Nacional de Cualificaciones que se construye en el marco del Conpes 3674 2010 (ver capítulo Educación). En un primer momento, se requiere mayor compromiso y liderazgo desde una instancia supraministerial que garantice la articulación interinstitucional y que cuente con los recursos necesarios para poner en marcha el diseño y la implementación de los instrumentos que requiere el Sistema Nacional de Cualificaciones, incluido el SICECOL. Es importante resaltar, sin embargo, que ya se ha avanzado en la construcción del proyecto de decreto que organizaría el Esquema de Certificación de Competencias Laborales en el país. Igualmente, en línea con la política de desarrollo productivo del país, es importante que las normas de competencias que se construyan estén alineadas con las necesidades de formación y certificación de las apuestas productivas del país.

BAJA PRODUCTIVIDAD EMPRESARIAL

Finalmente, el fortalecimiento empresarial es necesario para fomentar la formalización empresarial y, por ende, el empleo formal. En este sentido, se destaca el trabajo que ha venido liderando la Cámara de Comercio de Cali en conjunto con otras cámaras del país³² y con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de su Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), para la cons-

trucción de un modelo de formalización y fortalecimiento empresarial dentro de un marco de competitividad regional³³. Además, se destaca el hecho de que se esté contemplando la necesidad de articular dicho modelo con las apuestas productivas regionales, de tal forma que se dé prioridad en la atención a aquellas empresas pertenecientes a iniciativas *cluster* u otras estrategias de desarrollo productivo local (ver documento de Política de Desarrollo Productivo). Sólo de esta forma el país logrará tener un aparato productivo capaz de acoger la población económicamente activa y reducir sus altos niveles de desempleo e informalidad.

De esta manera, dentro de lo que debería ser su Política de Desarrollo Productivo, el país debería implementar esfuerzos para identificar las empresas con potencial de crecimiento y desarrollar herramientas para su fortalecimiento, en la dirección que lo plantean el trabajo del BID-FOMIN y las cámaras de comercio. Es importante resaltar, a manera de ejemplo, el trabajo que viene desarrollando en esta dirección la Cámara de Comercio de Bogotá, que cuenta con un sistema que le permite identificar y acompañar en la solución de cuellos de botella empresariales a firmas en diferentes etapas de desarrollo y con potencial de crecimiento diferenciado. Algunos países como Estados Unidos y Chile, a través de los Small Business Development Centers y la Red de Centros de Desarrollo Empresarial, respectivamente, también podrían dar luces al país sobre el tipo de estrategias y programas que se podrían implementar para fortalecer el empresariado, en busca

de una mayor productividad que permita la formalización empresarial y laboral.

Finalmente, es importante recalcar que solo a través de la efectiva implementación de una Política de Desarrollo Productivo, como la que plantea el Consejo Privado de Competitividad (2014), se puede lograr el desarrollo económico requerido para disminuir estructuralmente el desempleo y la informalidad. De lo contrario, el país seguirá disminuyendo los costos laborales sin que ello implique una mejora sustancial en el funcionamiento del mercado laboral en el mediano y largo plazo.



REFERENCIAS

- 1 ANIF. [2013, noviembre]. Formalización, Competitividad y Reforma Tributaria. *Comentario Económico del Día*. Bogotá, D.C.: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- 2 ANIF. [2014, mayo]. Cotizaciones a seguridad social: el caso de los pagos por semanas. *Comentario económico del día*. Bogotá, D.C.: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- 3 ANIF. [2014, mayo]. Fijación del Salario Mínimo y Mercados Laborales. *Comentario Económico del Día*. Bogotá, D.C.: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- 4 Banco Mundial. [2008]. *Doing Business 2009*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

32. También se está ejecutando en otras cinco ciudades por las respectivas cámaras de Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cartagena y Medellín.

33. Programa Nacional de Formalización Empresarial para la Competitividad Regional en Colombia. El Consejo Privado de Competitividad ha acompañado este proyecto desde un comienzo, como miembro activo del Comité Asesor del mismo.

- 5 Belser, P., & Sobeck, K. (2012). At what level should countries set their minimum wages? En OIT, *Social justice and growth: the role of minimum wage* (pp. 105-127). International Journal of Labour Research, Issue 1 Vol. 4. Geneva: International Labour Organization.
- 6 Consejo Privado de Competitividad. (2012). *Informe Nacional de Competitividad 2012-2013*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 7 Consejo Privado de Competitividad. (2014). *Política de Desarrollo Productivo*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 8 DNP - Econometría - SEI. (2012). *Informe Final - Evaluación de operaciones, impacto e informe de recomendaciones*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- 9 DNP. (2014, julio). *Conpes 173. Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- 10 European Employment Observatory. (2011, mayo). *Wages, productivity and employment: A review of theory and international data*. Brighton, U.K.: Institute for Employment Studies.
- 11 Fedesarrollo. (2014, marzo). El desempleo juvenil en Colombia: sobresaliente reducción en un panorama internacional adverso. *Informe Mensual del Mercado Laboral*. Bogotá, D.C.: Fedesarrollo - ACRIP.
- 12 Hamann, F., & Mejía, L. (2012). Formalizando la informalidad empresarial en Colombia. En L. Arango, & F. Hamann, *El mercado de trabajo en Colombia. Hechos, tendencias e instituciones* (pp. 399-424). Bogotá, D. C.: Banco de la República.
- 13 ILO. (2009). *Opportunities and Challenges for Labour Mobility in Times of Crisis and Beyond*. Geneva: International Labour Organization.
- 14 McMillan, M., & Rodrik, D. (2011). Globalization, Structural Change and Productivity Growth. *NBER Working Paper*, 17143.
- 15 Minhacienda. (2014, julio). *An Outlook of the Colombian Economy*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- 16 Mintrabajo. (2014, julio). *Informe de Actividades al Congreso 2013-2014*. Sector Trabajo. Bogotá, D.C.: Ministerio del Trabajo.
- 17 OCDE. (2014). *Brochure OCDE - Colombia (Confidencial)*. Paris: OCDE Publishing.
- 18 Universidad Autónoma de Occidente. (2014, julio). *Análisis de modelos existentes y definición del sistema de asesoría para la formalización y el fortalecimiento empresarial, que responda a las necesidades particulares de los empresarios*. Cali: Universidad Autónoma de Occidente - Cámara de Comercio de Cali - BID.

