

MERCADO LABORAL



Pilar de Mercado Laboral. Puesto entre 141 países.

Fuente: WEF (2019).

DESTACADOS

El mercado laboral en la crisis por COVID-19

- La crisis por el COVID-19 ha tenido un impacto sin precedentes sobre el mercado laboral en Colombia, afectando más que proporcionalmente a las mujeres y personas entre los 15 y 28 años.
- Por sus altos costos económicos y sociales en términos de pobreza, bienestar e impacto sobre la demanda agregada, la prioridad de la política pública debe ser la recuperación del empleo.

Acceso al mercado laboral y productividad

- Entre marzo y septiembre de 2020, la población ocupada se redujo en 3,8 millones con respecto al mismo periodo del año anterior.
- La población inactiva se incrementó en cerca de 2,7 millones entre marzo y septiembre de 2020 respecto a 2019, mientras que la población desocupada pasó de 2,6 a 4,1 millones.
- En septiembre de 2020, la tasa desestacionalizada de desempleo fue de 16,3 %, un aumento de 5,5 % puntos porcentuales con respecto a septiembre de 2019.
- En 2019 el empleo vulnerable representó el 47,1 % del empleo total, frente a los promedios de 32,1 % para América Latina y 12,6 % para los países de la OCDE.
- El producto por hora trabajada representa cerca del 23 % del valor de este indicador para Estados Unidos.

Informalidad y regulación laboral

- Pese a su reducción en los últimos años, la informalidad laboral sigue siendo elevada. El porcentaje de ocupados que no cotizan a salud ni a pensiones representa 62,3 % del total.
- El autoempleo en Colombia representa el 51,2 % del empleo total, 10,5 puntos porcentuales por encima del promedio de América Latina.
- El salario mínimo equivale al 95 % de la mediana de los salarios y el 62 % de su valor promedio, superando en ambas métricas a todas las economías de la OCDE.
- Pese a las reducciones derivadas de la Ley 1607 de 2012, los costos laborales no salariales siguen siendo elevados y representan el 53 % del promedio del salario de los empleados formales.

Intermediación y políticas de empleo

- En 2019, cerca del 67 % de los ocupados reporta haber encontrado empleo a través de amigos y familiares, y menos del 4 % a través de servicios de colocación laboral.
- La tasa de colocación a través de los servicios de colocación del Sistema Público de Empleo pasó de 8,9 % en 2016 a 22,5 % en 2018. El crecimiento anual promedio del número de empresas inscritas fue de 9,4 %.

Nota: Las fuentes de los datos seleccionados en esta sección se encuentran a lo largo del capítulo.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

1. Actualizar la legislación laboral.
2. Crear un seguro de desempleo o reformar el régimen de cesantías para que desempeñe este rol.
3. Diseñar e implementar la Política Nacional del Cuidado.
4. Permitir la contribución a seguridad social por trabajo por horas.
5. Reducir costos laborales no salariales asociados a la contratación formal.
6. Regular la estabilidad laboral reforzada por motivos de salud.
7. Fortalecer el Servicio Público de Empleo, ampliar el alcance de las políticas activas de mercado laboral, y fortalecer la calidad y pertinencia de la oferta educativa y formativa para aumentar la productividad laboral.



PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE MERCADO LABORAL

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (Valor)	Fuente
Desempeño del mercado laboral y productividad	Tasa de participación de la fuerza laboral (% de la población en edad de trabajar de más de 15 años)	68,8	4 de 17	Perú (77,6)	OIT (2019)
	Tasa de desempleo %	10,5	15 de 17	Guatemala (2,5)	DANE y OIT (2019)
	Tasa de desempleo juvenil (% de la población económicamente activa entre 15 y 24 años)	19	15 de 17	Guatemala (5)	OIT (2019)
	Duración promedio de desempleo (meses, población entre 15 y 64 años)	5,1	8 de 12	Perú (1)	BID (2018)
	Desempleados de larga duración (% desempleados que buscaron trabajo por un año o más)	12,5	8 de 13	Uruguay (0,1)	BID (2018)
	Empleo vulnerable (% de empleo total)	47,1	15 de 17	Costa Rica (21,1)	ILO (2019)
	Productividad laboral (producto por hora trabajada)	USD 17,6	7 de 9	Uruguay (USD 31,6)	The Conference Board (2019)
Formalidad	Contribuyentes a la seguridad social (% del total de empleados)	37,3	8 de 15	Uruguay (70,6)	BID (2018) Ministerio de Trabajo (2019)
	Relación entre salario mínimo y salario mediano (puntos porcentuales)	0,95	4 de 4	México (0,4)	OCDE (2019)
	Inspecciones laborales anuales por inspector laboral	16,5	8 de 8	Argentina (535)	OIT (2018)

Nota: La información acá reportada corresponde al último valor disponible.



De acuerdo con el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), el funcionamiento eficiente del mercado laboral favorece la correcta asignación del recurso humano, incentiva su acumulación y uso en todo su potencial, y permite a las empresas adaptarse y responder frente a choques externos, todo lo cual tiene efectos positivos en la productividad (WEF, 2015).

En el caso de Colombia, la eficiencia del mercado de trabajo es limitada por cuenta de la existencia de rigideces que dificultan la movilidad laboral y la capacidad de respuesta de las firmas al ciclo económico. Esto se manifiesta en altos niveles de informalidad, prevalencia del autoempleo y del empleo vulnerable, y una baja productividad laboral, lo cual dificulta la reducción de la pobreza y la desigualdad y afecta el crecimiento económico potencial.

A lo anterior se suma el impacto sin precedentes de la crisis por el COVID-19 sobre el mercado laboral, el cual ha profundizado el deterioro en indicadores como el desempleo y la ocupación observados desde 2015. Según cifras de la OCDE, para mayo de 2020 el incremento del desempleo en Colombia respecto al periodo pre-pandemia fue el más alto en el grupo de economías que pertenecen a la OCDE, pasando de 10,6 % en enero de 2020 a 21,1 %. Así mismo, cifras de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) revelan que la

crisis por el COVID-19 ha afectado más que proporcionalmente a las mujeres y a las personas entre los 14 y los 28 años.

Por lo tanto, superar desafíos como la obsolescencia del marco normativo laboral, reducir los altos costos laborales no salariales asociados a la contratación formal y lograr el fortalecimiento de los sistemas de protección social, reviste especial importancia en el contexto de la recuperación de la crisis por el COVID-19 y frente a los desafíos que las tendencias hacia la automatización y el cambio tecnológico imponen sobre el mercado laboral (Pagés, 2020; Banco Mundial, 2020c).

Este capítulo se divide en tres secciones: (1) acceso al mercado laboral y productividad, (2) informalidad y regulación laboral e (3) intermediación y políticas de empleo. A lo largo de este se hará referencia al impacto que ha tenido la crisis por el COVID-19 sobre las trayectorias de los indicadores considerados y sobre las recomendaciones hechas en cada sección. El capítulo cierra con un análisis más detallado de la relación entre el mercado laboral y la emergencia por el COVID-19, algunas de las medidas adoptadas durante la crisis, y los retos y oportunidades potenciales. En la versión 2019 de este capítulo se hicieron 10 recomendaciones. La presente versión insiste en aquellas cuya adopción sigue pendiente, da seguimiento a las que se encuentran en proceso de ejecución, e introduce siete recomendaciones adicionales.



ACCESO AL MERCADO LABORAL Y PRODUCTIVIDAD

La crisis por el COVID-19 ha tenido un impacto sin precedentes sobre el desempeño del mercado laboral colombiano. Cifras de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE (GEIH) muestran que la llegada del SARS-CoV-2 al país afectó profunda y aceleradamente la composición de la población en edad de trabajar, con fuertes aumentos en el desempleo y marcadas reducciones en la ocupación.

Entre marzo (mes en el que se reportó el primer caso de COVID-19 en Colombia) y septiembre de 2020, la población ocupada se redujo en 3,8 millones con respecto al mismo periodo del año anterior, en tanto la población inactiva se incrementó en cerca de 2,7 millones. Por su parte, la población desocupada pasó de 2,6 a 4,1 millones, lo que equivale a un incremento de 1,5 millones de personas en situación de desempleo.

La tasa global de participación desestacionalizada se situó en 60,2 % en septiembre de 2020, disminuyendo en 3 puntos porcentuales con respecto al mismo mes de 2019. Así mismo, la tasa de desempleo desestacionalizada a junio de 2020 fue de 16,3 %, 5,5 puntos porcentuales por

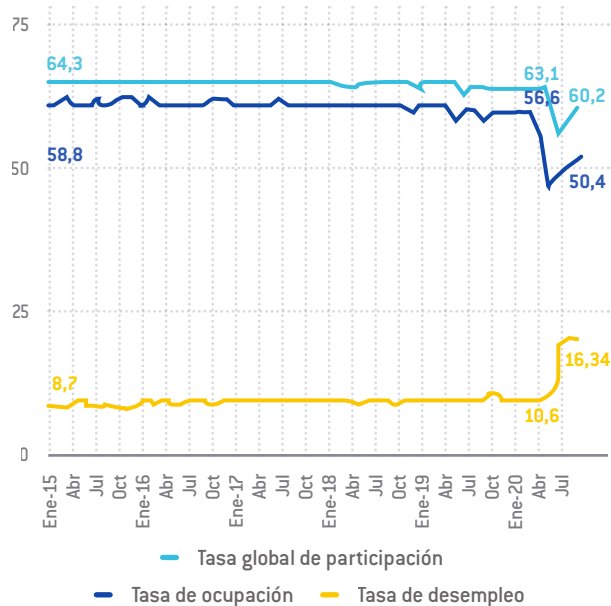
encima del registro del año anterior, mientras que la tasa de ocupación tuvo una caída de 5,7 puntos porcentuales y se ubicó en 50,4 %. Sin embargo, es importante mencionar que tanto la tasa global de participación como la tasa de ocupación mostraron una mejoría con respecto a abril de 2020, mes en el que ambos indicadores alcanzaron el registro mensual más bajo de los últimos 20 años (51,4 % y 41,2 %, respectivamente).

El efecto disruptivo del COVID-19 sobre el mercado de trabajo ha sido más que proporcional sobre grupos demográficos como las mujeres y las personas entre 14 y 28 años. Así, la tasa de desempleo entre marzo y septiembre de 2020 fue de 22,8 % para las mujeres frente a 13,9 % para los hombres (ver Recuadro 1), mientras que la tasa de desempleo para los jóvenes fue de 25,9 %. Por su parte, si bien la caída en el empleo en las 23 ciudades y áreas metropolitanas ha sido generalizada, ciudades como Ibagué, Florencia, Neiva, Popayán y Cúcuta registraron niveles de desempleo superiores a 24 % en el periodo marzo-septiembre de 2020.

Gráfica 1. Principales indicadores del mercado laboral. Colombia, 2015-2020 (septiembre).

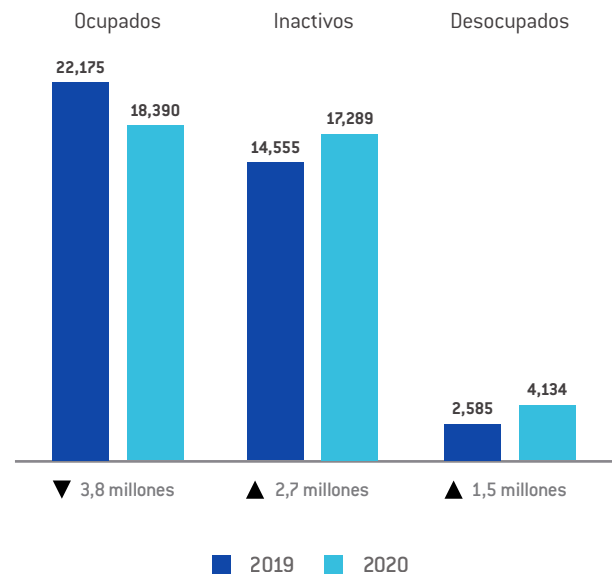
La crisis por el COVID-19 ha tenido un impacto sin precedentes sobre el desempeño del mercado laboral, aumentando el desempleo y la inactividad y disminuyendo la ocupación.

Tasa global de participación, tasa de ocupación y tasa de desempleo (%)
enero-septiembre 2020 (series desestacionalizadas).



Composición de la población en edad de trabajar

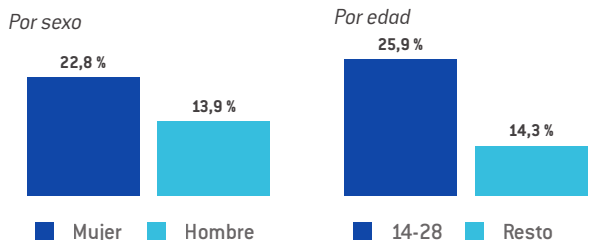
marzo-septiembre 2019 y 2020 (series desestacionalizadas).



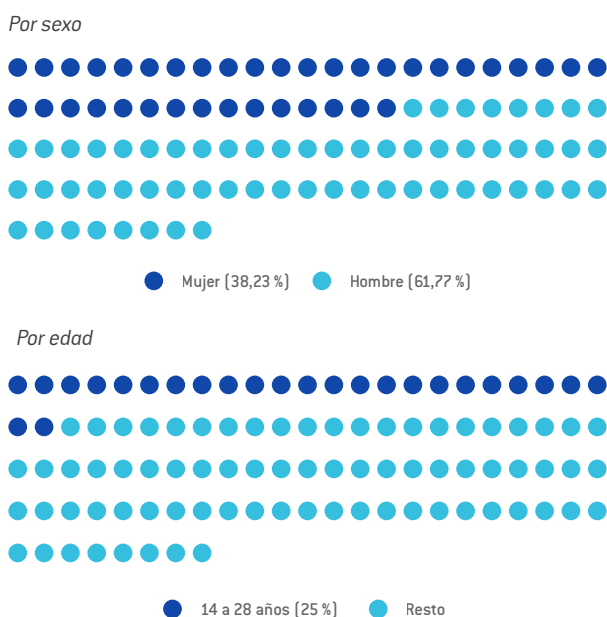
ACCESO AL MERCADO LABORAL Y PRODUCTIVIDAD



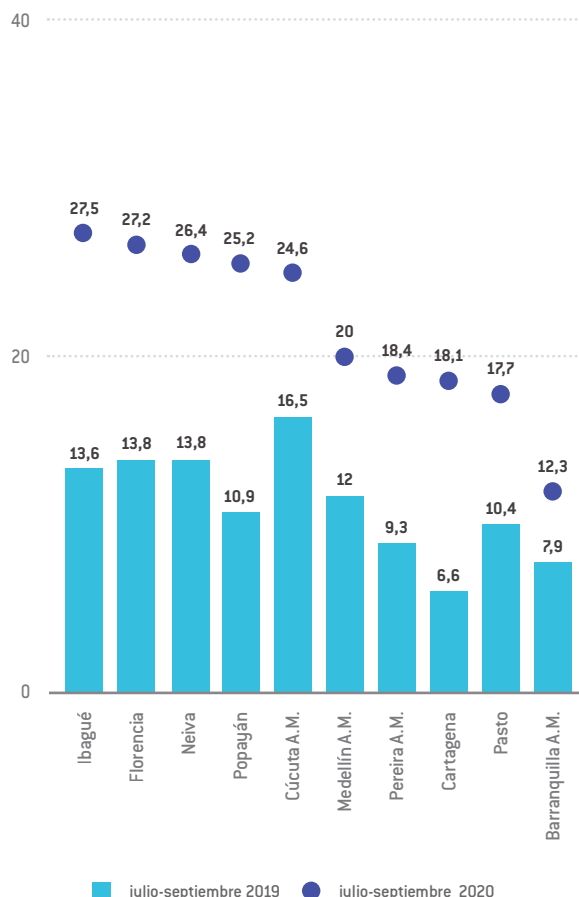
Tasa de desempleo
marzo-septiembre 2020



Distribución de la población desocupada
marzo-septiembre 2020



Tasa de desempleo ciudades y áreas metropolitanas
Top y bottom 5. Trimestre móvil julio-septiembre 2020



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH. DANE (2020).

En mayo de 2020 Colombia exhibía la tasa de desempleo más alta del grupo de países de la OCDE que contaban con cifras comparables, siendo además el país con el mayor aumento en este indicador respecto a enero de 2020. Así, mientras que el desempleo promedio de la OCDE en mayo fue de 8,4%, aumentando 3,1 puntos porcentuales, el desempleo en Colombia fue de 21,1%, lo que equivalió a un aumento de 10,5 puntos porcentuales en relación con el registro de enero. Antes de la crisis por el COVID-19, la tasa de desempleo era la segunda más alta de la OCDE después de España.

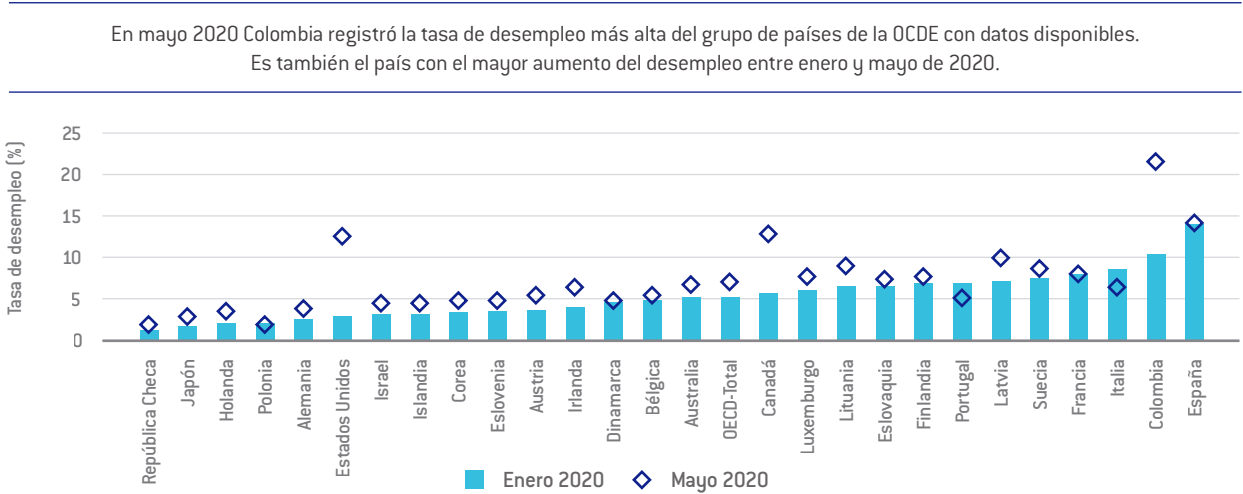
El gran impacto del COVID-19 sobre el empleo, independientemente del nivel de desarrollo de los países, puede atribuirse tanto a la propagación misma de la enfermedad y el choque negativo que implica la presencia del virus sobre la economía, como a las medidas de confinamiento y

distanciamiento social que se han implementado en algunos países para reducir la velocidad de transmisión y adecuar la respuesta de los sistemas de salud. En el caso de Colombia, estimaciones del Grupo de Análisis del Mercado Laboral del Banco de la República [Gamla, 2020] indican que dos terceras partes de la caída en el empleo observada en marzo y abril de 2020 se debieron a la propagación de la enfermedad y a todos los canales a través de los cuales la presencia del COVID-19 impacta la demanda agregada, mientras que las restricciones a la movilidad en algunos sectores y el distanciamiento social explicarían alrededor del 25% de la caída. Ello implica que, aun si la respuesta de política en el país hubiera sido no imponer este tipo de restricciones, se habrían registrado grandes caídas en el empleo.



ACCESO AL MERCADO LABORAL Y PRODUCTIVIDAD

Gráfica 2. Tasa de desempleo. Colombia y países de referencia, enero 2020 y mayo 2020.



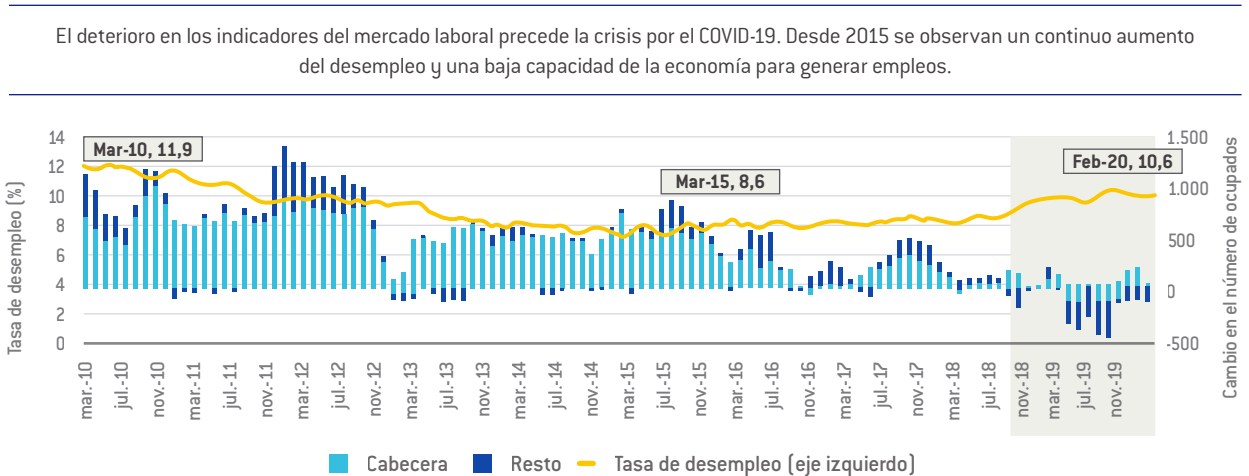
Fuente: OCDE (2020).

El deterioro en los indicadores del mercado laboral precede la crisis por el COVID-19. Después de alcanzar niveles de 8,6 % en marzo de 2015 (su registro más bajo en los últimos 20), la tasa de desempleo ha aumentado de manera continua hasta alcanzar 10,5 % en 2019. Este aumento ha estado acompañado por una significativa reducción tanto en los niveles como en la tasa de ocupación, particularmente en el área rural (Gráfica 3).

Factores como la reducción en el ritmo de crecimiento respecto al periodo de auge de los precios del petróleo, el menor dinamismo de sectores intensivos en mano de obra como la

agricultura, la construcción y la industria, y la baja inversión en capital humano y su falta de pertinencia podrían explicar el menor dinamismo en la generación de empleo y las persistencia del desempleo estructural. A esto se suman las rigideces del mercado laboral colombiano —tales como los elevados costos laborales no salariales (CLNS) y el alto salario mínimo en relación con la productividad laboral—, que limitan la capacidad de las firmas para ajustarse al ciclo económico y crear nuevos puestos de trabajo formales (Mondragón-Vélez, Peña y Wills, 2010; Clavijo et al., 2018).

Gráfica 3. Tasa de desempleo (%) y cambio anual en el número de ocupados. Colombia, 2015-2020 (febrero).



Fuente: DANE (2020).



ACCESO AL MERCADO LABORAL Y PRODUCTIVIDAD

Además de los altos niveles de desempleo y disminución en los niveles de ocupación, otros retos estructurales del mercado laboral colombiano se relacionan con la escasa calidad del empleo y la baja productividad laboral.

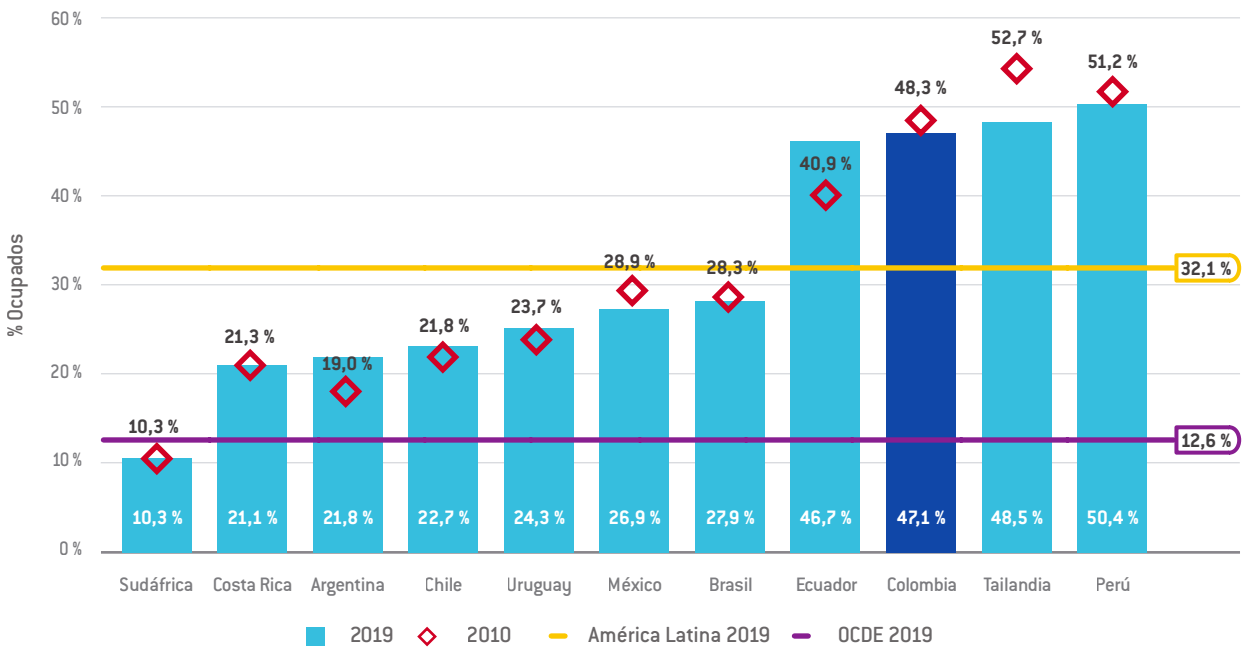
En primer lugar, el empleo vulnerable —esto es, la suma de los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares sin remuneración— es altamente prevalente en el país y al igual que en la mayor parte de los países de ingresos medios y bajos no se observaban mejoras significativas en este indicador en los últimos años (OIT, 2018a). En 2019, el empleo vulnerable representó el 47,1 % del empleo total frente a 48,3 % en 2010, una reducción de tan solo 1,2 puntos porcentuales (Gráfica 4). Adicionalmente, los niveles

de empleo vulnerable en Colombia son significativamente superiores al promedio de América Latina y al de los países de la OCDE (32,1 % y 12,6 %, respectivamente).

Este tipo de empleo está típicamente asociado a bajos e irregulares niveles de ingresos, baja productividad laboral, mayor incidencia de la informalidad, peores condiciones laborales, y a un limitado acceso a los sistemas de protección social con respecto al trabajo asalariado (OIT, 2018a). Por otra parte, dado que empleo vulnerable es principalmente cuenta propia y este no está sujeto a muchos de los costos que encarecen la nómina de las empresas, es menos susceptible a la formalización a partir de políticas como la reducción de los CLNS.

Gráfica 4. Empleo vulnerable (% del empleo total). Colombia y países de referencia, 2010 y 2019.

En 2019 el empleo vulnerable representó el 47 % del total, y no se observan mejoras significativas en este indicador respecto a 2010.



Fuente: OIT (2020).

Según el Banco Mundial (2020c), la crisis por el COVID-19 dejará huellas duraderas sobre las economías a través de múltiples canales, tales como la disminución en los niveles de inversión, el deterioro del capital humano por efectos del desempleo y las interrupciones en la escolaridad en los procesos de aprendizaje, y la contracción del

comercio internacional y las cadenas globales de valor. Esto tendría efectos sobre la productividad laboral, lo que es especialmente preocupante dado que es precisamente el crecimiento de la productividad la principal fuente del crecimiento sostenido y por tanto, un factor clave en la reducción de la pobreza.



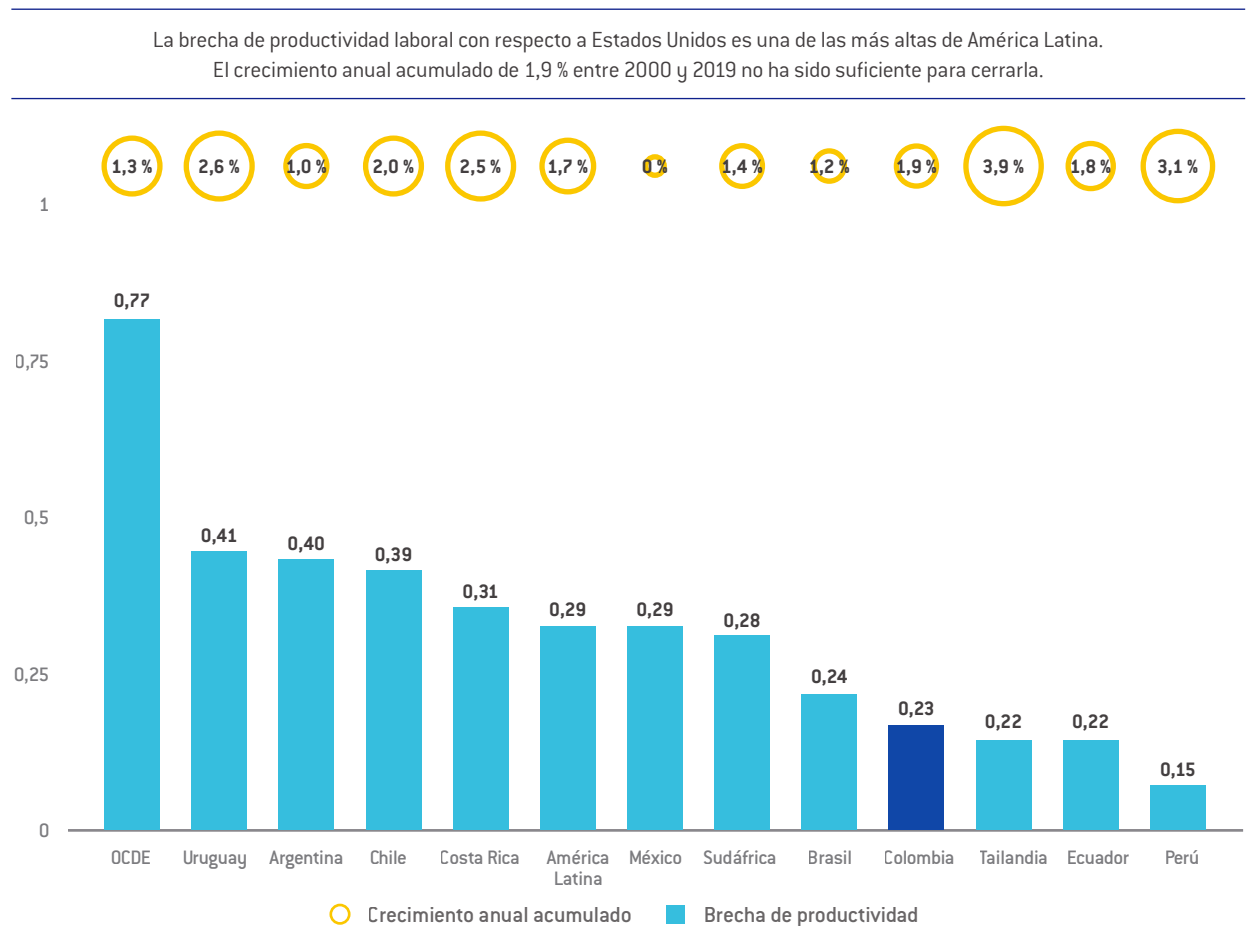
ACCESO AL MERCADO LABORAL Y PRODUCTIVIDAD

Antes de la pandemia, Colombia no solo exhibía bajos niveles de productividad laboral en relación con el estándar internacional, sino que esta contribuía poco al crecimiento económico potencial del país (ver capítulo *Productividad y emprendimiento*). Cifras de *The Conference Board* revelan que el producto por hora trabajada representa cerca del 23 % frente a Estados Unidos, mientras que las economías de la OCDE tienen una productividad relativa de 77 % (Gráfica 5). Ello implica que, en promedio, se requieren cerca de cuatro veces más horas de trabajo en Colombia para producir el mismo valor agregado que en una hora de trabajo en Estados Unidos. Detrás de bajos niveles de productividad se encuentran, entre otros factores, la informalidad empresarial y laboral (que afecta la eficiencia en la asignación de los recursos) y la falta de calidad y alineación de la oferta

educativa y formativa con las necesidades del sector productivo (Fedesarrollo, 2016; CPC, 2017b).

Adicionalmente, el crecimiento anual acumulado de la productividad desde 2000 ha sido bajo e insuficiente para cerrar esta brecha (1,9 % promedio anual). Sin embargo, es importante resaltar que la dinámica de lento crecimiento de la productividad no es una característica exclusiva de Colombia y, por el contrario, se observa sistemáticamente en países con diferentes niveles de desarrollo desde de la crisis financiera internacional de 2008. Esto puede deberse a múltiples factores, tales como cambios en la composición de la fuerza laboral como consecuencia del cambio tecnológico y la automatización (Acemoglu y Restrepo, 2019; The Conference Board, 2019; Banco Mundial, 2020c).

Gráfica 5. Productividad laboral por hora trabajada (EE. UU.=1) y tasa de crecimiento anual. Colombia y países de referencia, 2000-2019.



RECUADRO 1. LAS MUJERES EN EL MERCADO LABORAL



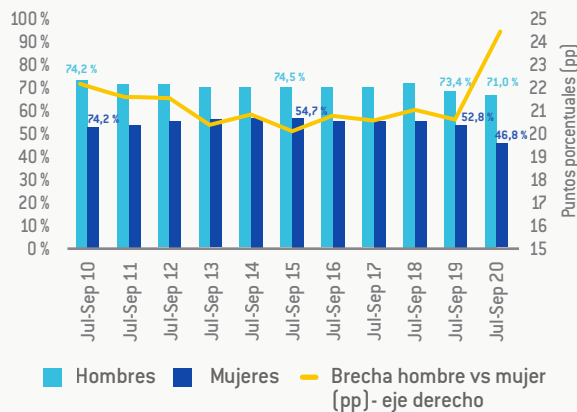
Aunque la crisis del COVID-19 ha tenido un enorme impacto sobre toda la población, no cabe duda de que los costos directos e indirectos en dimensiones como oportunidades económicas y la distribución del tiempo en tareas del hogar y el cuidado han sido desproporcionalmente más altos en el caso de las mujeres, minando los esfuerzos para cerrar la brecha económica entre hombres y mujeres.

En el caso de Colombia, datos de la GEIH revelan que la crisis por el COVID-19 ha vuelto a abrir las brechas de género en el mercado laboral. Para el trimestre móvil julio-sep-

tiembre de 2020 la tasa de desempleo femenino fue de 22,8 % frente a 13,9 % para los hombres, una diferencia de 8,8 puntos porcentuales. Así mismo, mientras que el aumento del desempleo con respecto a 2019 fue de 9,1 puntos porcentuales en el caso de las mujeres, este equivale a 5,7 puntos porcentuales para los hombres.

Por su parte, la tasa de participación laboral de las mujeres (históricamente más baja que la de los hombres) se redujo en 6 puntos porcentuales, pasando de 52,8 % para trimestre julio-septiembre de 2019 a 46,8 % en el mismo periodo de 2020.

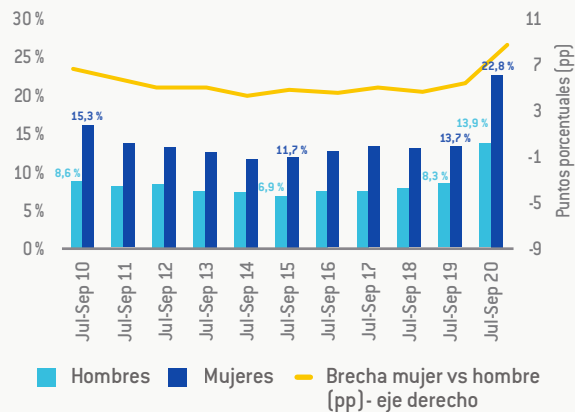
Tasa de desempleo por sexo. Colombia, trimestre móvil julio-septiembre 2010-2020.



Fuente: DANE (2020).

De acuerdo con los informes sobre brechas de género en el mercado laboral del DANE y la Universidad Javeriana (2020), cifras de la GEIH indican que en 2019 el 56 % del empleo femenino estaba concentrado en sectores que han sido más vulnerables a la pandemia y más restringidos a transitar a esquemas de trabajo remoto, tales como comercio, hoteles y restaurantes, y otros servicios sociales y personales (como el servicio doméstico). Esto no solo disminuye sus ingresos y expectativas de enganche laboral en el corto plazo, sino que podría llevarlas a desalentarse en la búsqueda y unirse a la población inactiva de manera permanente. Por otro lado, dado que muchas mujeres pertenecen al mercado laboral informal, la pérdida de ingresos debida a las medidas de aislamiento aumentaría la probabilidad de que caigan

Tasa de participación laboral por sexo. Colombia, trimestre móvil julio-septiembre 2010-2020.



en situación de pobreza (Universidad Javeriana y DANE, 2020; FMI, 2020).

Adicionalmente, cifras de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2016-2017 del DANE indican que existen grandes diferencias en la forma en que se distribuye el tiempo dedicado a actividades del cuidado entre hombres y mujeres. Del total de horas que al año se demandan de estas labores, 78 % lo aportan las mujeres, mientras que solo el 22 % lo aportan los hombres. En cuanto al tiempo dedicado a labores no remuneradas, la ENUT revela que en el caso de las mujeres este equivale a 7,25 horas diarias en promedio, en tanto los hombres solo dedican alrededor de 3,5 horas. El cierre de colegios y guarderías como estrategia para contener la pandemia podría exacerbar este desequilibrio en la distribución de



LAS MUJERES EN EL MERCADO LABORAL

las tareas del cuidado y del hogar, aumentando la carga laboral no remunerada a cargo de las mujeres.

A lo anterior se suman las brechas de género en acceso y uso de tecnologías de la información y comunicaciones, que limitan las oportunidades de muchas mujeres para teletrabajar y seguir percibiendo ingresos durante el confinamiento. De acuerdo con datos del BID, el porcentaje de acceso a internet en Colombia entre 2017 y 2018 fue de 60 % para los hombres y 49 % para las mujeres, mientras que el porcentaje de uso y acceso a un teléfono móvil fue de 83 % para los hombres frente a 81 % para las mujeres. Dada la creciente importancia de la digitalización como resultado de la crisis del COVID-19, el cierre de estas brechas para mejorar la situación de las mujeres en el mercado laboral es fundamental (Agüero, Bustelo y Viollaz, 2020).

Ante este escenario, es necesario garantizar que el diseño de políticas públicas para potenciar la generación de empleo cuente con estrategias específicas para disminuir las barreras de empleabilidad de las mujeres y los

jóvenes. En el caso de las mujeres, el diseño y puesta en marcha de la Política Nacional del Cuidado, la ampliación de la cobertura de guarderías y establecimientos educativos públicos en los niveles de preescolar, la redistribución de cargas tanto en cuidado y en labores domésticas entre hombres y mujeres al interior y fuera del hogar, y el impulso a programas de transporte urbanos y rurales y provisión de servicios básicos, podrían reducir las cargas de trabajo no remunerado de las mujeres, facilitando su incorporación al mercado laboral.

Así mismo, se requiere que las empresas actualicen sus procesos de contratación y promoción, para eliminar posibles sesgos que limiten la progresión laboral de las mujeres. Esto no solo beneficiaría a las mujeres, sino a las mismas empresas. Según McKinsey & Company (2018), empresas con mayores niveles de diversidad y mujeres en posiciones de toma de decisiones tienen mejores indicadores financieros en términos de valor agregado y rentabilidad.



RECOMENDACIONES

Coordinación público-privada. Implementar una estrategia de reactivación del empleo para mitigar los efectos de la crisis del COVID-19 sobre el mercado laboral.

Las características estructurales del mercado laboral colombiano, tales como los altos niveles de informalidad y autoempleo, y los ya elevados niveles de desempleo que precedieron la pandemia lo hicieron más vulnerable al impacto del COVID-19, tanto en términos de empleo como de participación laboral. Este contexto hace necesario poner en marcha una política de generación de empleo que compatibilice el objetivo de crear oportunidades laborales de calidad en el corto plazo y el de favorecer el entorno de recuperación de las empresas con base en los lineamientos de la Política de Desarrollo Productivo (documento CONPES 3866 de 2016).

Dado lo anterior, se recomienda que el plan de reactivación para el corto plazo complemente las reformas estructurales que deben adelantarse para corregir las rigideces del mercado laboral que impiden la generación de empleo. Este plan debe contemplar, como mínimo, las siguientes estrategias:

1. Estimular el crecimiento de sectores intensivos en trabajo y con altos encadenamientos hacia atrás y hacia adelante. Este es el caso de sectores como la construcción de vivienda e infraestructura (ver, por ejemplo, Fedesarrollo 2020).
2. Teniendo en cuenta que estos sectores no absorben tradicionalmente empleo femenino, y dado que este es el grupo demográfico más afectado por la crisis, es importante que el impulso a estos sectores incluya estrategias para la generación de oportunidades laborales para las mujeres.
3. Como medida complementaria, se considera necesario priorizar la apertura de guarderías y colegios bajo protocolos de bioseguridad, con el fin de favorecer la revinculación de las mujeres al mercado laboral.

4. Con el fin de ligar estos esfuerzos de corto plazo con soluciones estructurales al descalce de habilidades, se recomienda implementar esquemas de cash-for-training, complementarios a los esquemas de transferencias que se han puesto en marcha en la pandemia, para que la gente adquiera habilidades, entrenamiento vocacional y otras destrezas durante las medidas de aislamiento (Banco Mundial, 2020a; BID, 2020b). Esto facilitaría su reincorporación al mercado laboral y contribuiría al cierre de brechas de capital humano.

Acción pública. Actualizar la legislación laboral.

El Código Sustantivo del Trabajo (CST) ha sufrido pocas modificaciones desde su adopción en 1950. Esto ha generado ambigüedades y obsolescencias en el marco jurídico laboral. Por este motivo, se recomienda actualizar el CST, para que refleje de mejor manera el contexto económico y social del país, imprima mayor flexibilidad al mercado laboral, se adecue a las nuevas relaciones laborales que se desprenden de la economía verde, la economía digital y la economía del cuidado, y facilite la rápida recuperación del mercado laboral tras la pandemia.

Esta modernización debe incluir (i) la reglamentación de los esquemas que flexibilizan la contratación y contribución a seguridad social con variabilidad en ingresos y duración de la jornada laboral (trabajo por horas), (ii) establecer lineamientos específicos para los trabajadores agrícolas que reconozcan las particularidades del sector, tales como la alta prevalencia de la informalidad, (iii) regular de manera adecuada los esquemas de trabajo asociados a la economía colaborativa (*sharing economy*) y a la *gig economy*¹, de modo que se garantice un equilibrio efectivo entre la flexibilidad en la contratación y el despido con la protección de los trabajadores y el acceso al sistema de seguridad social, y (iv) permitir mayor flexibilidad en la definición de los horarios y las duraciones de la jornada laboral.

Si bien a través del Decreto 770 de 2020 se adoptaron medidas que flexibilizaban los horarios de trabajo como medida para permitir la reactivación económica en el contexto del COVID-19, estas podrían incorporarse de manera permanente a la normatividad laboral, en tanto muchas profesiones

1. Si bien no existe una única definición para este término, según WEF (2017), la economía compartida o *sharing*.



ACCESO AL MERCADO LABORAL Y PRODUCTIVIDAD

y cada vez más actividades económicas necesitan adelantar sus operaciones de manera continua. Esto facilitaría su enganche a las cadenas globales de valor y se convertiría en una oportunidad para la contratación de nuevos trabajadores.

Acción pública. Crear un seguro de desempleo o reformar el régimen de cesantías para que pueda desempeñar este rol.

El significativo aumento de la pobreza derivada de la crisis por el COVID-19, particularmente en países con elevados niveles de informalidad y autoempleo, como Colombia, ha hecho evidente la necesidad de rediseñar los sistemas de protección social y la legislación laboral para transitar desde esquemas de protección al empleo hacia esquemas de protección al trabajador, lo que podría conseguirse a través del diseño de un seguro de desempleo. Esto no solo mejoraría las condiciones en los que los trabajadores enfrentan contingencias que puedan afectar su estatus laboral, sus ingresos y su acceso a los sistemas de salud y pensiones (disminuyendo así la probabilidad de caer en situación de pobreza), sino que además permitiría a las empresas ajustarse con mayor facilidad al ciclo económico, optimizando así la asignación del capital humano entre sectores.

Actualmente, la protección contra el riesgo de desempleo en el sector formal se presta a través del mecanismo de protección al cesante –MPC— (reglamentado con el Decreto 2852 de 2013), el régimen de cesantías y a través de las indemnizaciones por despido (las cuales varían según la duración de la persona en el puesto de trabajo). En particular, el MPC garantiza que el trabajador formal que pierde su empleo pueda mantener el acceso a la salud, al ahorro pensional, al subsidio familiar y a servicios de intermediación laboral por seis meses a través de las cajas de compensación familiar y el SENA.

Sin embargo, el esquema tiene algunas limitaciones. En primer lugar, la cobertura es limitada, en tanto la afiliación es obligatoria únicamente para los asalariados y los criterios para la elegibilidad los cumplen un bajo porcentaje de trabajadores. Adicionalmente, el porcentaje de las cesantías que los trabajadores pueden destinar para financiar un ingreso monetario complementario a lo ofrecido por el MPC es voluntario, por lo que no está garantizado.

Dado lo anterior, se recomienda la creación de un seguro de desempleo, ya sea a partir de un modelo que se integre al actual sistema de protección social, o bien partiendo de

una reforma al régimen de cesantías. En el primer caso, González-Velosa y Robalino (2020) proponen un esquema que combina el seguro de desempleo tradicional (MPC) con un esquema de ahorro individual (como las cesantías) que protege a los trabajadores de menores ingresos y menor capacidad de ahorro, y además incorpora el diseño de un ingreso básico garantizado con el fin de proteger a los más vulnerables ante contingencias económicas adversas, independientemente de si se trata de un trabajador formal o informal.

En cuanto a las cesantías, podría considerarse limitar el monto de retiro en función del salario y valor acumulado, y adoptar un esquema de desembolso con mensual, así como limitar los destinos que puedan darse a este ahorro para que se focalice en proteger al empleado ante el riesgo de desempleo (Clavijo *et al.*, 2018).

La existencia de seguro de desempleo protegería el ingreso de los trabajadores ante el riesgo de desempleo, reduciría las inflexibilidades laborales asociadas a los altos costos de contratación y despido, con lo que las empresas podrían adaptarse más fácilmente al ciclo económico, y facilitaría el enganche de trabajadores desempleados, todo lo cual permitiría la asignación eficiente del capital humano en la economía.

Acción pública. Diseñar un esquema de ingreso básico vital garantizado.

La crisis por el COVID-19 ha puesto en evidencia la necesidad de fortalecer la red de protección social del país de manera que cubra de forma efectiva a los más vulnerables frente a choques económicos adversos. Una alternativa discutida en varios países es la creación de esquemas de ingresos básicos garantizados, con los que se busca proveer recursos (especialmente a la población más vulnerable) que les permita atender sus demandas básicas.

En el caso de Colombia, se recomienda la creación de un esquema de ingreso básico vital (IBV), que consistiría en una transferencia focalizada destinada a apoyar a los hogares más vulnerables para que puedan garantizar su capacidad adquisitiva básica. Con el fin de generar incentivos para acumular capital humano a través de la capacitación, la permanencia podría estar condicionada a factores como la participación en programas gratuitos de formación laboral y la asistencia de niñas y niños en edad escolar a una institución educativa. Adicionalmente, es importante que uno de los requisitos de



ACCESO AL MERCADO LABORAL Y PRODUCTIVIDAD

acceso no sea encontrarse en situación de desempleo para no generar incentivos de no participación en el mercado laboral o búsqueda activa de empleo. Teniendo en cuenta el difícil panorama fiscal que se proyecta para el país en los próximos años, el IVB debe estar focalizado en las familias en condición de pobreza extrema, pobreza, y extrema vulnerabilidad, y podría incluir a la población migrante.

De acuerdo con el Grupo de Investigación en Macroeconomía de la Universidad de los Andes (2020), un ingreso básico garantizado tendría beneficios económicos adicionales como el de funcionar como un seguro de desempleo para la población más vulnerable que mantenga un mínimo de capacidad adquisitiva en contextos económicos adversos; disminuiría la presión de la migración hacia zonas urbanas al garantizar un mínimo de recursos en su lugar de origen, y permitiría garantizar la sobrevivencia mínima a las personas durante los procesos de búsqueda de empleo.

Acción pública. Diseñar e implementar la Política Nacional del Cuidado.

Tal y como lo han revelado las cifras recientes sobre empleo y participación laboral, la situación de vulnerabilidad de las mujeres en el mercado de trabajo se ha agudizado como consecuencia de la crisis por el COVID-19, lo que a su vez explica el pronunciado deterioro de los indicadores agregados de empleo y participación laboral. Esto hace necesario implementar estrategias focalizadas por edad y género, partiendo de la identificación de las barreras que dificultan la incorporación al mercado laboral de manera diferencial.

Dada la importancia que tiene la actividad del cuidado en la actividad económica y las diferencias entre hombres y mujeres respecto a la distribución del tiempo dedicado a actividades del cuidado y otras actividades no remuneradas (ver Recuadro 1), se recomienda acelerar la formulación de la Política Nacional del Cuidado incluida en el “Pacto de Equidad para las Mujeres” del PND 2018-2022. Esta política, que busca la redistribución equitativa entre hombres y mujeres del trabajo relacionado con la atención a niños y niñas, personas con discapacidades y adultos mayores, está siendo diseñada por la Comisión Intersectorial del Cuidado, y se espera tener una primera versión del documento de política hacia finales de 2020, con miras a iniciar el proceso de socialización a inicios de 2021.

La implementación de esta política facilitaría la incorporación y reincorporación de las mujeres al mercado laboral (que se ha visto dificultada por el cierre de colegios y universidades y la mayor carga de trabajo de cuidado que se ha desprendido de las medidas de aislamiento preventivo) y facilitaría su progresión profesional, lo que favorecería el comportamiento agregado de los indicadores del mercado laboral.

Acción pública. Diseñar e implementar acciones focalizadas en generar oportunidades laborales para los jóvenes.

Junto a las mujeres, las personas entre 14 y 28 años han sido las más afectadas por la pandemia en términos de participación laboral y desempleo. Por este motivo, es clave implementar medidas enfocadas a reducir las barreras de empleabilidad y generar oportunidades laborales para la población joven. De acuerdo con Azuara (2020), algunas estrategias que pueden mitigar los efectos del desempleo sobre este grupo demográfico son (i) incorporar a los jóvenes dentro de los sectores que tengan una recuperación económica más rápida y vigorosa (y en aquellos que sean priorizados dentro de los planes de reactivación del Gobierno), lo cual requeriría del funcionamiento de los servicios de colocación e intermediación laboral del Sistema Público de Empleo (SPE); y (ii) adelantar programas de capacitación en competencias pertinentes para el sector productivo focalizados en jóvenes, entre las que pueden destacarse las habilidades digitales, lo que requeriría acelerar la consolidación del Subsistema de Certificación de Competencias Laborales del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC).

Acción pública. Permitir la contribución a seguridad social por trabajo por horas.

La contratación por horas en Colombia se encuentra contemplada en la legislación laboral, tanto en lo referente a la extensión de los contratos de trabajo como en cuanto a la duración de la jornada. Tal y como lo establece el Código Sustantivo del Trabajo (CST), los contratos laborales pueden celebrarse por un tiempo determinado, por el tiempo que tome la realización de una labor específica o para ejecutar un trabajo ocasional o transitorio (artículo 45). Por su parte, la jornada laboral ordinaria es equivalente a lo que sea pactado entre el empleado y el empleador, si bien en ausencia de un arreglo explícito su



ACCESO AL MERCADO LABORAL Y PRODUCTIVIDAD

duración máxima es equivalente a ocho horas al día y 48 horas a la semana (artículos 158 y 161 del CST).

Sin embargo, quienes trabajan por periodos inferiores a la jornada laboral ordinaria, sean dependientes y devenguen más de un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), no están habilitados para hacer contribuciones al sistema de seguridad social proporcionales al tiempo trabajado en horas. Tanto el Decreto 2616 de 2013, que regula la cotización por semanas para trabajadores dependientes como el artículo 193 del PND 2018-2022, que crea el piso mínimo de protección social², están limitados a trabajadores que devenguen menos de un SMMLV y recaen sobre el sistema contributivo para garantizar la cobertura a salud.

Con el fin de favorecer la formalización laboral, mejorar la cobertura y el flujo de recursos hacia el sistema pensional y facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda de trabajo, se recomienda permitir la cotización por horas al sistema de seguridad social integral (pensiones, riesgos laborales y cajas de compensación) de manera proporcional a las horas trabajadas y garantizando, con el mismo principio de proporcionalidad, los beneficios prestacionales asociados al trabajo formal de jornada ordinaria³. Con el fin de mitigar riesgos frente al desmejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores y la posibilidad de arbitraje, se debe garantizar que el esquema aplique únicamente a nuevas contrataciones o en casos en que los trabajadores actuales en jornada ordinaria, de común acuerdo con sus empleadores, decidan acogerse a este esquema.

Acción pública. Fortalecer los mecanismos de inspección laboral del Ministerio de Trabajo en relación con la implementación del Decreto 1174 de 2020.

Con la promulgación del Decreto 1174 de 2020 se reglamentó el Piso Mínimo de Seguridad Social, originalmente contemplado en el PND 2018-2022. Este consiste en la creación

de un mecanismo para garantizar una protección mínima en términos de acceso al sistema de seguridad social a los empleados tiempo parcial o independientes que devenguen menos de un SMMLV. Esta protección consiste en el acceso al Sistema Subsidiado de Salud, al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) en el caso de las pensiones, y a un seguro para amparar al trabajador contra riesgos derivados de la actividad laboral. El decreto establece que el empleador debe hacer aportes equivalentes al 15 % del salario mensual del trabajador, de los cuales 14 % constituyen el aporte a los BEPS y el 1 % restante se destina al seguro contra riesgos laborales. Con estas medidas se busca incentivar la formalización y aumentar la cobertura al sistema de protección social para el segmento de trabajadores que devengan menos de un salario mínimo mensual.

Dado lo anterior, se recomienda fortalecer la labor de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) en materia de inspección, vigilancia y control en el cumplimiento de este decreto, para mitigar cualquier incentivo al arbitraje que desmejore las condiciones laborales de los trabajadores formales que actualmente devengan salarios equivalentes al mínimo.

Acción pública. Diseñar la política pública de teletrabajo y trabajo en casa.

Con la promulgación de la Ley 1221 de 2008 y del Decreto 884 de 2012⁴, Colombia fue uno de los primeros países de la región en regular el teletrabajo. Sin embargo, su adopción no era extendida antes del COVID-19 (de acuerdo con cifras del Mintrabajo, en 2019 había tan solo 122 mil teletrabajadores) y aún no se había expedido una política pública en la materia, pese a que la Ley 1221 establece las bases para su formulación.

En contraste, Mintrabajo estima que, debido a las medidas de confinamiento y distanciamiento social para evitar

2. El piso mínimo de protección social está integrado por el régimen subsidiado de salud, el servicio social complementario de los beneficios económicos periódicos (BEPS) como mecanismo de protección a la vejez, y el seguro inclusivo de riesgos laborales.

3. Con el fin de mitigar riesgos respecto al desmejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores se requeriría el monitoreo e inspección adecuada por parte de Mintrabajo y la aplicación de sanciones por parte de la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (UGPP) en el caso en que no se aplique la medida de acuerdo con la normatividad correspondiente.

4. La Ley 1221 de 2008 reconoce el teletrabajo como una modalidad laboral en Colombia que usa como soporte las tecnologías de la comunicación para establecer la relación de trabajo y que no requiere la presencia física. Por su parte, el Decreto 884 de 2012 especifica las condiciones laborales que rigen la relación entre empleadores y teletrabajadores, los aportes al sistema de seguridad social integral, el pago de horas extras, dominicales y festivos, las obligaciones de las entidades públicas y privadas y las ARL, y delimita las responsabilidades del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones en lo referente a difusión de información sobre buenas prácticas relacionadas con tecnologías para implementar el teletrabajo.



ACCESO AL MERCADO LABORAL Y PRODUCTIVIDAD

la propagación del SARS-CoV-2, cerca de cuatro millones de trabajadores tuvieron que adoptar esquemas de trabajo remoto o en casa.

Dado lo anterior, se recomienda construir la política pública del teletrabajo a partir de la expedición de un documento CONPES. Esta política debe diferenciar claramente entre las modalidades de teletrabajo (que hace uso de tecnologías de información y telecomunicaciones y requiere modificaciones contractuales) y el trabajo en casa (que fue adoptado por un importante número de empresas en respuesta a las medidas de confinamiento y aún no se encuentra reglamentado), más allá de los lineamientos generales establecidos en la Circular 041 del 2 de junio de 2020 sobre esta última modalidad.

La política debe establecer parámetros mínimos sobre los protocolos de seguridad para el manejo de la información y la duración de la jornada laboral, definir las responsabilidades de las partes respecto a la adquisición de equipos, programas y conexiones requeridas para que los trabajadores puedan ejercer sus labores, y garantizar que los protocolos de las ARL guarden un adecuado equilibrio entre la protección contra riesgos profesionales y la flexibilidad que debe caracterizar la implementación del esquema.

Coordinación público-privada. Implementar políticas dirigidas a aumentar la calidad y pertinencia del capital humano para aumentar la productividad laboral.

De acuerdo con Moss, Nunn y Shambaugh, 2020, una recuperación sostenible de la crisis por el COVID-19 requerirá implementar políticas de largo plazo que catalicen la innovación tecnológica, aumenten los salarios, y mejoren los estándares de vida de la población. Esto depende, en gran medida, de lograr aumentos en la productividad laboral, lo que garantizaría lograr un crecimiento económico sostenido.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta los cambios estructurales que traerán al mundo del trabajo las tendencias a la automatización y el cambio tecnológico (Bosch, Pagés y Ripani, 2018), se recomienda implementar políticas dirigidas a aumentar la calidad y pertinencia del capital humano, tales como:

1. Consolidar el SNC, tales como el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), como herramientas para el cierre de brechas de capital humano en calidad, cantidad y pertinencia (ver capítulo *Educación*). Es necesario que la política

educativa y formativa adopte un enfoque que permita el aprendizaje a lo largo de la vida (ver capítulo *Educación*).

2. Vincular al sector privado en el diseño de programas técnicos, tecnológicos y de formación para el trabajo y el desarrollo humano (ETDH). Una alternativa es la implementación de programas en la modalidad de educación y formación dual (ver capítulo *Educación*).

3. Fortalecer los actuales esquemas de prácticas laborales y contratos de aprendizaje, incorporando en los currículos el desarrollo de competencias digitales y blandas. Un reciente trabajo de Barrera-Osorio, Kugler y Silliman (2020) muestra que hombres y mujeres que accedieron a programas vocacionales con énfasis en este tipo de competencias tuvieron mayores probabilidades de emplearse y mayores niveles de ingresos que aquellos que no accedieron.

4. Ampliar el alcance de las políticas activas de mercado laboral que se ejecutan a través del SPE, particularmente la oferta de servicios de orientación y entrenamiento vocacional y en competencias en habilidades transversales como habilidades digitales y socioemocionales (BID, 2020a).

Acción pública. Establecer el salario mínimo integral para trabajadores rurales.

Dados los niveles de informalidad laboral en el sector agropecuario y la importancia estratégica que este tiene en el marco de la coyuntura del COVID-19, se hace necesario contar con una modalidad que permita remunerar los contratos de trabajo celebrados con trabajadores agropecuarios, en donde el pago del salario y en general de la totalidad de derechos y obligaciones derivados de la modalidad propuesta se reconocerían y liquidarían diariamente bajo la modalidad de un jornal integral rural. En esta modalidad, además de retribuir el trabajo diario ordinario, se compensaría el valor de la totalidad de prestaciones sociales y beneficios legales a que tenga derecho el trabajador agropecuario, tales como primas, cesantías, intereses a las cesantías, auxilios y subsidios, vacaciones y cualquier tipo de indemnización asociada a la terminación del contrato de trabajo.



ACCESO AL MERCADO LABORAL Y PRODUCTIVIDAD

Para el caso de los trabajadores independientes, se propone que la base para calcular las cotizaciones sea el salario mínimo por horas, días o semanas laboradas, para aquellos trabajadores independientes que trabajen por periodos inferiores a un mes, donde también la cotización podrá ser inferior al SMDLV. Así mismo, se hace necesario implementar un sistema simplificado de afiliación y cotización al sistema de protección social en su componente contributivo para aquellos trabajadores dependientes que desempeñen actividades agropecuarias y que se encuentren vinculados a través de contrato de trabajo bajo la modalidad de jornal rural para cotización al Sistema de Seguridad Social.

Coordinación público-privada. Subsidiar la reconstrucción de trabajadores despedidos durante la pandemia que requieren capacitación.

La suspensión de contratos laborales se ha triplicado durante la pandemia. La reconstrucción será menos factible para

aquellos trabajadores con competencias que han perdido vigencia por los cambios tecnológicos que ya venían en marcha, y que en muchos sectores se están acelerando en respuesta a nuevos patrones de demanda o nuevas prácticas de trabajo como resultado de la pandemia.

Subsidiar la reconstrucción de trabajadores despedidos durante la pandemia que requieren capacitación es justificable económicamente porque equivale a salvar las inversiones que han hecho empresas y trabajadores en habilidades y conocimientos específicos a la empresa, que perderían su valor si el trabajador no es reconstruido. En este sentido se propone implementar el pago de un subsidio equivalente a 25% del salario que tenía el trabajador antes de la suspensión del contrato durante el período en que esté cursando programas de capacitación hasta de seis meses de duración acordados con la empresa (ofrecidos por el SENA o por otras entidades), a condición de que la empresa pague al trabajador otro 25% del salario durante el período de capacitación y se comprometa a reconstruirlo al término de dicho lapso.

INFORMALIDAD Y REGULACIÓN LABORAL



Pese a que la informalidad laboral en Colombia —medida como el porcentaje de los ocupados que no cotiza a los sistemas de salud y pensiones— sigue siendo elevada, entre 2013 y 2019 se observó una disminución de 7,4 puntos porcentuales en este indicador, pasando de 70,6 % a 63,2 %⁵. Además del ciclo económico (Arango y Flórez, 2017), uno de los factores que podría explicar esta tendencia es el efecto que tuvo la reducción en 13,5 puntos porcentuales de los CLNS directos introducida por la Ley 1607 de 2012. Varios trabajos empíricos han encontrado evidencia sobre el efecto positivo y causal que tuvo esta medida sobre la generación de empleo formal, particularmente en el caso de las empresas medianas y pequeñas (Fernández y Villar, 2016; Kugler, Kugler y Herrera, 2017; Bernal, Meléndez, Eslava y Pinzón, 2017).

Según la edición 2019 del *Economic Survey* de la OCDE para Colombia, los altos niveles de informalidad laboral no solo guardan una relación de doble causalidad con la baja productividad en el país, sino que además reducen la calidad del trabajo, limitan el acceso a servicios sociales como los sistemas de protección social y contribuyen a la desigualdad del ingreso. Adicionalmente, la informalidad tiene

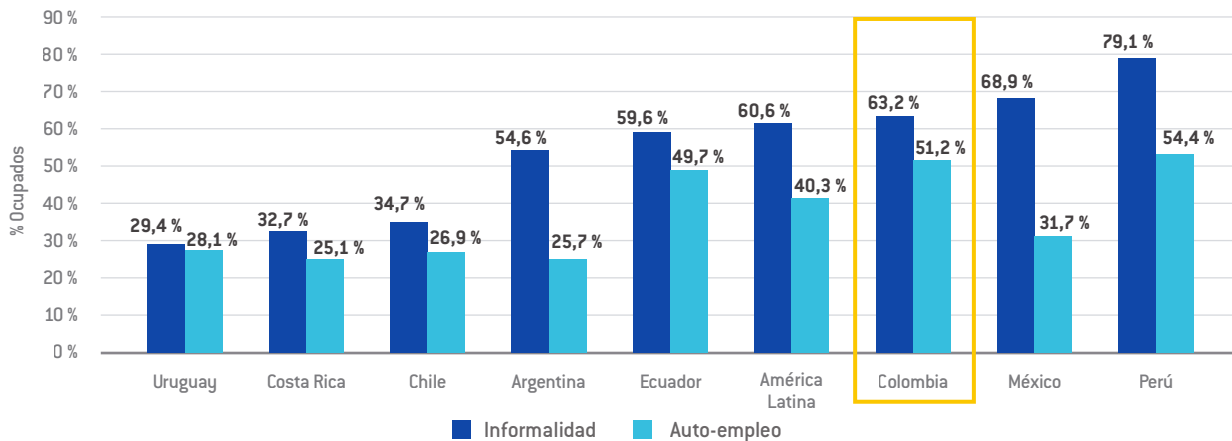
impactos fiscales asociados a una menor base impositiva, que afecta la provisión de servicios públicos y el acceso y financiamiento del régimen pensional.

Por su parte, el porcentaje de los ocupados autoempleados en Colombia (esto es, la suma de los trabajadores cuenta propia, empleadores y los trabajadores sin remuneración) para 2019 fue 51,2 %, 10,5 puntos porcentuales por encima del promedio regional y superado únicamente por Perú (Gráfica 6). A diferencia del trabajo asalariado, el autoempleo está mayoritariamente asociado a ocupaciones de baja productividad y se vio proporcionalmente menos beneficiado por las medidas adoptadas para reducir los CLNS en la reforma tributaria de 2012 en términos de formalización laboral (OCDE, 2019).

Es importante mencionar que, en el contexto de la pandemia del COVID-19, la prevalencia del autoempleo y la informalidad que caracteriza los mercados laborales en América Latina, así como las estructuras productivas en las que predominan las ocupaciones que no pueden desempeñarse de forma remota, han dificultado el cumplimiento de las medidas de aislamiento o distanciamiento social que han sido implementadas para contener la propagación del COVID-19 en la región (Busso y Messina, 2020).

Gráfica 6. Informalidad laboral y autoempleo (% del total de ocupados). Colombia y países de referencia, 2019.

Antes de la pandemia, 63 % de los ocupados en Colombia eran informales, 3 puntos porcentuales por encima del promedio de América Latina. Por su parte, 51,2 % eran autoempleados.



Fuente: OIT (2020) y DANE (2020).

5. La definición adoptada por el DANE sobre informalidad laboral corresponde a los ocupados que laboran en establecimientos de hasta cinco trabajadores, incluyendo el patrono o socio. Bajo esta métrica, la informalidad laboral en las 23 principales ciudades y áreas metropolitanas para 2019 fue de 48,5 %.



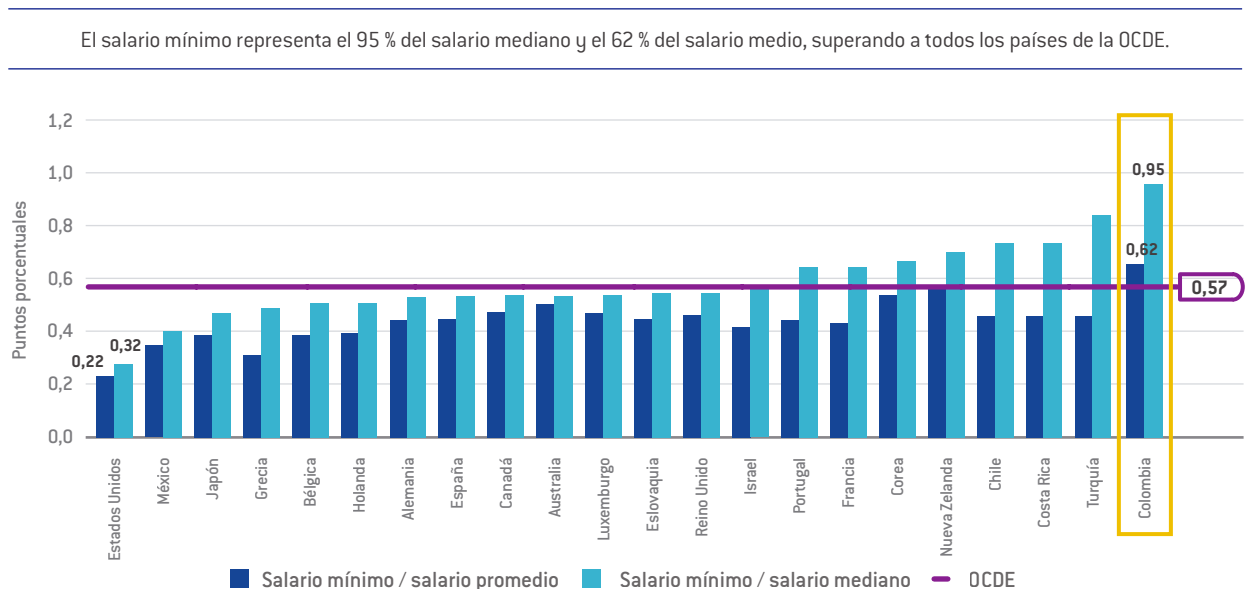
INFORMALIDAD Y REGULACIÓN LABORAL

Rigideces como un salario mínimo significativamente por encima de la productividad laboral y los ya mencionados altos CLNS explican en parte la persistencia de la informalidad laboral en Colombia (Mondragón-Vélez *et al.*, 2010; Clavijo *et al.*, 2018; Uribe, 2016). En primer lugar, aunque la Ley 278 de 1996 estipula que el incremento anual del salario mínimo debe obedecer principalmente a los criterios de inflación y variaciones en la productividad laboral⁶, entre 2011 y 2019 el aumento del salario mínimo superó la inflación en cerca de 1,6 puntos porcentuales en promedio, lo cual tiene implicaciones

negativas para la generación de empleo formal y la reducción de la informalidad.

En 2019 el salario mínimo representó el 95 % del salario mediano y el 62 % del salario medio, superando en ambas métricas a todas las economías de la OCDE (Gráfica 7). Esto implica que el salario mínimo ha perdido su función de piso salarial y no representa un mínimo de ingreso y productividad por encima del cual deben ubicarse la mayor parte de los salarios (OCDE, 2016; Fedesarrollo, 2018), lo que limita el acceso al empleo formal a los trabajadores con bajos niveles de cualificación y contribuye a la desigualdad salarial (OCDE, 2019).

Gráfica 7. Relación entre el salario mínimo y los salarios medio y mediano. Colombia y países de referencia, 2018.



Fuente: OCDE (2020).

Por su parte, estimaciones de Alaimo, Bosch, Gualavis y Villa (2017) para un conjunto de países de América Latina⁷ indican que el costo no salarial promedio del trabajo asalariado⁸ en la región es de 49,5 %, el cual incluye las contribuciones a seguridad social, primas, vacaciones, cesantías y las provisiones de despido. Este porcentaje asciende a 53 % en el caso de Colombia, de

los cuales 35 % corresponden a las contribuciones obligatorias a pensiones, salud y riesgos profesionales. Por su parte, países como Chile y México, que generalmente han exhibido mejores desempeños en indicadores internacionales de competitividad en comparación con Colombia, el costo no salarial promedio asciende a 38 % y 44 %, respectivamente (Gráfica 8).

6. El artículo 8 de la Ley 278 de 1996 también establece como criterios adicionales la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del PIB y el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

7. La muestra incluye Argentina, Brasil, Perú, Uruguay, Bolivia, Costa Rica, Colombia, Panamá, Ecuador, Nicaragua, Guatemala, República Dominicana, México, Paraguay, Honduras, El Salvador, Venezuela, Chile y Jamaica.

8. El costo no salarial promedio del trabajo asalariado está compuesto por las contribuciones obligatorias —pensiones, salud, ARL—, primas, vacaciones, cesantías y las provisiones para el despido (Alaimo *et al.*, 2017).

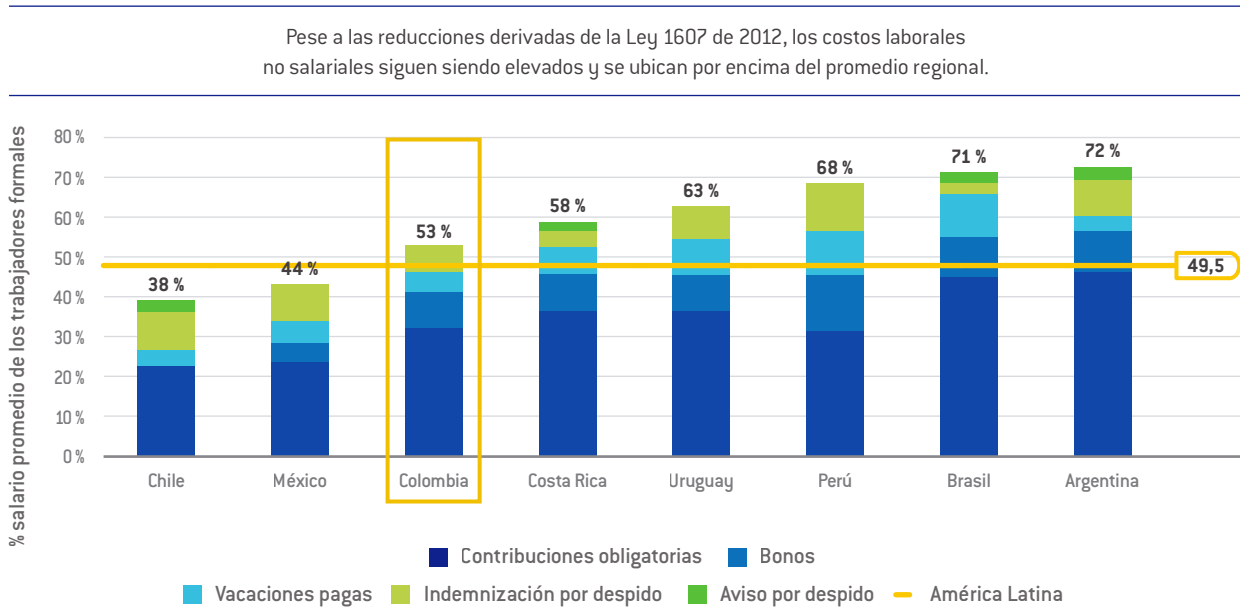
INFORMALIDAD Y REGULACIÓN LABORAL



A los costos laborales no salariales directos se suman los costos laborales no salariales indirectos (esto es, los costos asociados a los periodos de prueba, incapacidades médicas y el trabajo dominical, festivo, nocturno o suplementario). Según cifras del Ministerio del Trabajo, en 2018 el Sistema General de Salud reportó 28 millones de días de incapacidad laboral, equivalentes a tres millones de registros, con una duración promedio de 7,5 días, lo que implicó desembolsos por parte de las empresas que promediaron 2,3 % sobre el salario de trabajador.

Otro factor que puede incidir sobre los niveles de informalidad laboral son los esquemas de subsidios estatales, los cuales podrían estar incentivando la inactividad en el mercado formal. De acuerdo con las estimaciones de Farné, Rodríguez y Ríos, (2016), el acceso subsidiado a los servicios de salud está asociado a un incremento en la probabilidad de que los jefes de hogar y sus cónyuges no coticen a seguridad social.

Gráfica 8. Costo no salarial promedio del trabajo asalariado (% salario promedio de los trabajadores formales). Colombia y países de referencia, 2017.



Nota: Las contribuciones obligatorias incluyen los pagos a seguridad social. Dependiendo del país, pueden incluir pagos por lesiones laborales, ahorros para el desempleo preventivo y otras contribuciones.

Fuente: Alaimo *et al.* (2017).

RECOMENDACIONES

Acción pública. Reducir costos laborales no salariales asociados a la contratación formal.

Ante la evidencia empírica respecto a la relación causal existente entre la reducción de los CLNS de la Ley 1607 de 2012 y el aumento en la generación de empleo formal en el país, particularmente en el caso de las firmas medianas y pequeñas, se recomienda profundizar en la reducción de los CLNS. En línea con lo propuesto por Clavijo *et al.*, (2018), esta disminución puede darse a través de (i) reducir de los

intereses sobre el pago a las cesantías (en tanto las compañías administradoras hacen un reconocimiento por concepto de intereses), y (ii) modificar la fuente de financiación de las cajas de compensación familiar (los cuales representan el 4 % de la nómina) o disminuir el aporte que hacen las empresas, ya sea a través de recursos del Presupuesto General de la Nación o de aportes que hagan los trabajadores que efectivamente acceden a sus servicios.

Adicionalmente, se recomienda considerar eximir del pago de este parafiscal a las empresas que operen en la ruralidad y a las empresas medianas y pequeñas, con el fin de promover la formalización empresarial. En el primer caso, y



INFORMALIDAD Y REGULACIÓN LABORAL

dado que los trabajadores rurales no acceden generalmente a los servicios ofrecidos por las cajas, este estaría operando como un impuesto puro para estas empresas. Por otra parte, y en línea con el FMI (2018) y Clavijo *et al.*, (2018), se recomienda evaluar los servicios que proveen las cajas de compensación familiar con el fin de evitar duplicidad de esfuerzos con otros programas sociales y llevar a cabo evaluaciones de impacto que midan los efectos de estos programas sobre el bienestar de los afiliados para optimizar el portafolio de servicios ofrecido por las cajas.

Es importante mencionar que durante la coyuntura del COVID-19, las cajas otorgaron un subsidio de emergencia, que consistió en un apoyo monetario de hasta dos SMMLV a trabajadores cesantes que hubieran hecho aportes durante 12 meses continuos o discontinuos durante los últimos cinco años, y que complementaba los beneficios otorgados por el MPC.

Acción pública. Regular la estabilidad laboral reforzada por motivos de salud.

Posibles abusos al principio de estabilidad reforzada, basado en la prohibición de despidos discriminatorios y en el concepto de debilidad manifiesta, afectan la actividad empresarial y son una carga adicional para el sistema de salud. Según cifras del Mintrabajo, en 2018 el Sistema General de Salud reportó 28 millones de días de incapacidad laboral, equivalentes a tres millones de registros, con una duración promedio de 7,5 días, lo que implicó desembolsos por parte de las empresas que promediaron 2,3 % sobre el salario de trabajador.

Si bien la estabilidad reforzada busca beneficiar a grupos poblacionales vulnerables por condiciones limitantes de salud, los altos costos monetarios y las pérdidas en productividad que significa para las empresas el ausentismo laboral pueden incentivar la no contratación de personas en situación de discapacidad y el establecimiento de relaciones laborales informales (ANDI, 2017; CPC, 2019).

Aunque la Corte Suprema de Justicia (CSJ) estableció que es posible terminar un contrato laboral por justa causa a personas en situación de discapacidad sin la autorización del Mintrabajo (Sentencia SL 1360 de 2018), se recomienda (i) avanzar en la reforma del artículo 26 de la Ley 361 de 1997 —el cual limita el despido o término del contrato para personas con limitaciones de salud— para hacerla compatible con el fallo de la CSJ, y (ii) implementar un sistema de

verificación, inspección y seguimiento a las incapacidades de salud en cabeza del Ministerio de Salud y el Mintrabajo, que incluya procedimientos sancionatorios —monetarios y legales— para los empleados que incurran en prácticas fraudulentas (CPC, 2019).

Coordinación público-privada. Establecer un nuevo mecanismo institucional para fijación de salario mínimo.

Un salario mínimo que no corresponde a la productividad laboral en contextos de alta informalidad, como en el caso de Colombia, es uno de los principales determinantes del desempleo (Arango y Flórez, 2016) y una de las causas estructurales de la informalidad laboral (Mondragón-Vélez *et al.*, 2010; Uribe, 2016). Esto ha sido propiciado, en parte, por la institucionalidad alrededor de la definición del salario mínimo en Colombia, la cual no siempre se ciñe a los criterios de inflación y productividad fijados por la ley.

Por lo anterior, se recomienda definir un nuevo mecanismo institucional para la fijación del salario mínimo, lo cual requeriría modificaciones al CST y a la Ley 278 de 1996. Este mecanismo debe garantizar, como mínimo (i) que el incremento anual al salario mínimo no supere la suma de la inflación y el cálculo oficial de crecimiento de la productividad laboral, y (ii) blindar el esquema de fijación de consideraciones políticas y fortalecerlo técnicamente, empleando criterios relacionados con la distribución del ingreso, la evolución de los precios, y las diferencias regionales y sectoriales de productividad (OIT, 2019a).

Acción pública. Avanzar en las acciones definidas en el CONPES 3956 de formalización empresarial.

En la medida en que la informalidad empresarial está ligada a la informalidad laboral, es necesario seguir avanzando en la ejecución del CONPES 3956, “Política de Formalización Empresarial”, que contiene los lineamientos y acciones de política para mejorar la relación costo-beneficio de la formalidad empresarial en el país.

Entre las acciones contempladas por el CONPES 3956 que se espera tengan mayor impacto sobre la formalización laboral y empresarial se encuentra la implementación de la Ventanilla Única Empresarial (VUE). Esta, a través de una única plataforma virtual, no solo busca agilizar la obtención

INFORMALIDAD Y REGULACIÓN LABORAL



del registro único tributario (RUT) y la matrícula mercantil para las empresas, sino facilitar el proceso de registro, la afiliación y los demás procesos de gestión de trabajadores ante el sistema de seguridad social, reduciendo así parte de los costos de transacción asociados a la formalidad en Colombia. De acuerdo con la información publicada en SisCONPES a corte de junio de 2020, el porcentaje de cumplimiento de la expansión de la VUE en todo el territorio nacional es

de 66,7 % (seis ciudades) con respecto a la meta anual y de 20 % de la meta global.

Así mismo, se recomienda dar cumplimiento a la acción planteada en el CONPES 3956 relacionada con la presentación de un proyecto de ley que flexibilice los esquemas de vinculación, afiliación y cotización al sistema de seguridad social y que reconozca las diferentes modalidades de trabajo, así como las condiciones de ingreso de la población.



INTERMEDIACIÓN Y POLÍTICAS DE EMPLEO

Pese a la evidencia que existe respecto a la efectividad de las políticas activas y pasivas de mercado laboral⁹ para reducir el desempleo y aumentar la correspondencia entre la oferta y la demanda laboral (Card, Kluve y Weber, 2015; OIT, 2017), los trabajadores en Colombia consiguen empleo a través de canales mayoritariamente informales. La GEIH revela que en 2019 cerca del 67 % de los ocupados reportó haber encontrado su empleo actual a través de amigos y familiares, y menos del 4 % a través de servicios de colocación laboral.

Sin embargo, desde la promulgación de la Ley 1636 de 2013 se han hecho esfuerzos por articular la oferta de servicios de intermediación y colocación laboral en el país. Esta ley creó el MPC, con el fin de facilitar la reinserción de la población cesante y mitigar los efectos del desempleo mediante la oferta de servicios de colocación, orientación y capacitación para la búsqueda de empleo¹⁰, y garantizando el acceso a la seguridad social (salud, pensiones) por seis meses después de la pérdida del empleo a través de las cajas de compensación familiar.

De acuerdo con datos administrativos del Sistema Público de Empleo (SPE) reportados en el Informe Nacional de Empleo Inclusivo 2018-2019 en los últimos años se ha observado un crecimiento tanto en el número de aspirantes como en el número de empresas y vacantes registradas en el Sistema de Información del SPE (SISE) y un aumento en la efectividad del sistema, medida a través de la mayor colocación y oferta de servicios de orientación y entrenamiento en competencias. Así, la tasa de colocación pasó de 8,9 % en 2016 a 22,5 %, mientras que el número de personas remitidas a orientación y a formación para el trabajo y talleres de competencias transversales pasó de 42,1 % y 18,6 % del total de inscritos a 75,6 % y 60,2 %, respectivamente (Tabla 1).

En términos de oferta, aunque según la Ley 1636 de 2016 y el Decreto 1072 de 2015 todos los empleadores están obligados a reportar las vacantes al SPE en los diez días hábiles siguientes a su apertura, esto no se cumple con rigurosidad y a diciembre de 2018 solo había 62.904 empleadores inscritos en el sistema de las 581.241 firmas empleadoras en Colombia (Confecámaras, 2020).

Tabla 1. Estadísticas del Sistema Público de Empleo. Colombia, 2016 y 2018.

La tasa de colocación a través de los servicios del SPE pasó de 8,9 % en 2016 a 22,5 % en 2018.
Por su parte, el crecimiento anual promedio en número de empresas inscritas fue de 9,4 %.

Dimensión	Indicadores	2016	2018
Composición de la Red de Prestadores del SPE	Prestadores autorizados		247
	Públicos		66
	Privados		181
Demanda	Número de empresas registradas	52.553	62.904
	Microempresa - Entre 2 y 10 trabajadores	27.980	35.683
	Pequeña empresa - Entre 11 y 50 trabajadores	11.590	13.498
	Mediana empresa - Entre 51 y 200 trabajadores	3.865	4.924
	Grande - Mayor a 200 trabajadores	2.674	3.296
	Unipersonal	6.444	5.503
	Vacantes publicadas		1.892.418

9. Las políticas pasivas de mercado laboral se definen como aquellas que buscan garantizar un ingreso que sustituya el ingreso laboral durante periodos de desempleo. Por su parte, las políticas activas de mercado laboral se concentran en acciones que faciliten el encuentro entre la oferta y la demanda laboral (intermediación) y que mejoren la correspondencia entre la oferta y demanda de habilidades por medio de reentrenamiento y capacitación (OIT, 2017).

10. En el marco del MPC, la Unidad del Sistema Público de Empleo (USPE) coordina la operación de la Red de Prestadores del SPE, incluyendo la Agencia Pública de Empleo del SENA y los 247 operadores privados autorizados



Dimensión	Indicadores	2016	2018
Oferta	Número de registrados	999.524	1.107.377
	Hombres	441.771	530.434
	Mujeres	557.753	576.943
Correspondencia entre demanda y oferta	Colocados	89.152	248.914
	Tasa de colocación	8,9 %	22,5 %
	Hombres	12,2 %	28,8 %
	Mujeres	6,3 %	16,7 %
	Remitidos a orientación	421.286	837.461
	Remitidos a formación para el trabajo	185.903	432.538
	Remitidos a taller de competencias claves y transversales		234.215

Fuente: Informe Nacional de Empleo Inclusivo 2018-2019 – INEI (2020) con datos de la Unidad del SPE (2018).

RECOMENDACIONES

Coordinación público-privada. Fortalecer el sistema del SPE.

Debido a la importancia que tiene para el país implementar políticas activas y pasivas del mercado laboral en intermediación y capacitación de la fuerza laboral para agilizar la creación de empleos de calidad durante la recuperación de la crisis por el COVID-19, se recomienda (i) reglamentar el artículo 195 del PND 2018-2022 para dotar al SPE de un marco normativo que especifique estándares mínimos de calidad en la prestación de servicios de intermediación por parte de los prestadores autorizados; (ii) acelerar el proceso de modernización tecnológica del SPE y el portal de la Bolsa Única de Empleo del SPE que se viene adelantando con recursos de un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo para desarrollar la plataforma SISE 2.0, aprovechando las ventajas que ofrecen herramientas como el aprendizaje automático (*machine learning*) y la ciencia de datos (CPC, 2019); (iii) articular la oferta de vacantes ofrecida a través del SPE para que las agencias intermediadoras tengan acceso a toda la información del sistema; (iv) fortalecer la oferta de programas de capacitación en habilidades básicas y de entrenamiento vocacional, buscando articular a la empresa privada, con énfasis en la atención de jóvenes y población vulnerable; y (v)

adelantar campañas pedagógicas y de promoción masiva de las herramientas SPE con énfasis en las regiones para atraer a oferentes y demandantes a nivel regional.

Adicionalmente, para ampliar la cobertura e impacto de las políticas activas de mercado laboral en Colombia se recomienda destinar recursos para su ejecución, que no solo beneficien a los empleados del sector formal, sino también a los del sector informal y a poblaciones vulnerables. Esto, debido a que la declaratoria de inexecutable¹¹ del artículo 77 de la Ley 1735 de 2015 (PND 2014-2018), que autorizaba a Mintrabajo, las cajas de compensación familiar y los operadores autorizados en el MPC a disponer de los recursos del Fondo de Solidaridad, Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec) para financiar planes, proyectos y programas sociales de beneficio general, imposibilitó el acceso a las herramientas de la Ruta de Empleabilidad en territorio.

Coordinación público-privada. Avanzar en el diseño e implementación de la estrategia que promueva la gestión por competencias del recurso humano por parte de los empleadores.

Tal y como lo plantea el artículo 194 del PND 2018-2022 (Ley 1955 de 2019), una de las metas conjuntas del sector educativo y el sector trabajo es la consolidación del SNC, el MNC y el resto de sus componentes¹², concebidos como

11. Sentencia C-474 de octubre 9 de 2019.

12. Esquema de Movilidad Educativa y Formativa, Subsistema de Aseguramiento de la Calidad, Plataforma de Información del SNC, Subsistema de Normalización de Competencias, y Subsistema de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales.



INTERMEDIACIÓN Y POLÍTICAS DE EMPLEO

herramientas para cerrar las brechas de capital humano y mejorar la calidad y pertinencia de la oferta educativa y formativa en el país (ver capítulo *Educación*).

Con el fin de extender el uso y aprovechar la información que proveen el MNC y los catálogos de cualificaciones sectoriales sobre los requerimientos de capital humano del sector productivo y mejorar el proceso de identificación de la oferta de habilidades de la fuerza laboral, se recomienda que el sector empresarial transite hacia modelos de gestión del talento humano por competencias. Para ello, es necesario que Mintrabajo avance en el diseño e implementación de la estrategia para promover la gestión por competencias del recurso humano por parte de empleadores, de conformidad con la acción establecida en el documento CONPES 3866 de 2016, “Política de Desarrollo Productivo”, de forma que les permita conocer las bondades de acoger dicha estrategia y orientar a los empresarios durante su implementación (CPC, 2019).

Coordinación público-privada. Implementar el Subsistema de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales.

Pese a haberse establecido como una de las metas de la Política de Desarrollo Productivo (CONPES 3866 de 2016) y del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2020 (artículo 194 de la Ley 1955 de 2019), el país no ha avanzado en la consolidación de un Sistema de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales que permita el reconocimiento formal de las competencias y aumente el nivel de certidumbre respecto a las habilidades de los aspirantes a un cargo durante los procesos de selección de personal.

Además del SENA, actualmente existen 26 certificadores acreditados por el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC) para certificar competencias, lo cual es insuficiente para atender la demanda potencial en el país. En la coyuntura del COVID-19 se hizo evidente la necesidad de adelantar ajustes normativos en el proceso de certificación, en la medida en que los procesos vigentes dificultan la salida rápida al mercado laboral de trabajadores que puedan certificar competencias en actividades primordiales específicas, tales como implementación de protocolos de bioseguridad, atención básica en salud, entre otras.

Con el fin de dar cumplimiento a la meta del PND 2018-2022 en la materia, a finales de 2019 Mintrabajo recibió asistencia técnica de OIT/CINTERFOR (convenio 318 de 2019)

para elaborar un primer documento que formula las bases de la propuesta. Sin embargo, en lo que va corrido de 2020 se han registrado retrasos en la ejecución de las actividades relacionadas con el diseño del Sistema.

Dado lo anterior, y teniendo en cuenta la necesidad de aumentar la pertinencia del capital humano como estrategia para el cierre de brechas y disminución del desempleo estructural, se recomienda acelerar la creación del sistema. Así mismo, se recomienda avanzar en la definición de mecanismos que permitan la acreditación de organismos de evaluación y certificación de competencias privados y que incluso permita que las empresas puedan certificar a los empleados que capacita. De este modo, se posibilitaría la aparición de un mercado de certificación de competencias laborales dinámico, en el que actores como las empresas podrían certificar a sus empleados en concordancia con los niveles del MNC (CPC, 2019).

Acción pública. Facilitar el acceso a los datos anonimizados de la Plantilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA).

La crisis por el COVID-19 hizo evidente la necesidad de contar con fuentes de información confiables y de alta frecuencia que permitan un monitoreo constante del comportamiento del mercado laboral, el tejido empresarial y el sistema de seguridad social para el diseño de políticas públicas y para la elaboración de investigaciones académicas, en tanto que, por cuestiones metodológicas, los microdatos de la GEIH del DANE que se emplean para el cálculo de los indicadores oficiales del mercado laboral se publican con periodicidad mensual y rezago de un mes.

Por lo anterior, se recomienda facilitar el acceso al público a los microdatos anonimizados de la Plantilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), y garantizar la interoperabilidad de esta base de datos con las bases de datos administrativas de las entidades públicas del país. Con ello, no solo se podría optimizar el diseño y focalización de programas y proyectos públicos, sino que suministraría información a universidades, académicos y centros de investigación para llevar a cabo investigaciones que enriquezcan el acervo de conocimiento sobre la problemática del empleo, la formalidad, la movilidad y reasignación del empleo a nivel regional e intersectorial, entre otros.



La crisis por el COVID-19 ha tenido un impacto sin precedentes sobre el comportamiento del mercado laboral en Colombia, afectando más que proporcionalmente a grupos demográficos como las mujeres y las personas entre los 15 y los 28 años. El deterioro del mercado de trabajo y, en consecuencia, la disminución del ingreso de los hogares tiene altos costos económicos y sociales, tales como aumentos en los niveles de pobreza y caídas en la demanda agregada. En el mediano y largo plazo, la pérdida de empleos formales puede afectar la productividad, interrumpir las cadenas de valor, aumentar las brechas de capital humano por falta de capacitación durante prolongados periodos de desempleo, afectar el recaudo fiscal y disminuir el número de contribuyentes a la seguridad social (BID, 2020b; Banco Mundial, 2020b).

Desde el inicio de la pandemia el Gobierno Nacional ha adoptado varias medidas con el objetivo de mantener la liquidez de las empresas, proteger el empleo, e implementar mecanismos adicionales de protección al cesante. Entre estas se encuentran:

- Créditos destinados al pago de la nómina con garantías del 90 % del Fondo Nacional de Garantías (FNG) para empresas con ventas de hasta COP 51.951 millones de pesos y de todos los sectores de la economía.
- Subsidios directos a la nómina de las empresas equivalentes al 40 % del SMLLV por empleado (Programa de Apoyo de Empleo Formal —PAEF—) dirigidos a aquellas que hayan tenido reducciones de más del 20 % de sus ingresos¹³ y que conserven al menos el 80 % del personal registrado en la PILA en febrero de 2020.
- Subsidios para el pago de las primas de junio (Programa de Apoyo para el pago de la Prima de Servicios —PAP—) y posibilidad de posponer su pago siempre que existiera un acuerdo entre empleadores y trabajadores (Decreto 770 de 2020).

- Flexibilización temporal de los horarios laborales para facilitar el trabajo por turnos, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de las medidas de distanciamiento y bioseguridad para la reactivación (Decreto 770 de 2020).
- Facilitar la renegociación voluntaria de otras condiciones contractuales (Decreto 770 de 2020).
- Diferenciación del esquema de teletrabajo de la figura de trabajo desde casa para efecto de las responsabilidades asumidas por el trabajador, el empleado y las ARL (Circular 041 de 2020 del Mintrabajo).
- Creación de un auxilio al desempleo a través de las cajas de compensación que complementa los beneficios otorgados a cesantes a través del MPC.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional anunció la implementación de un plan para adelantar inversiones estratégicas en sectores como infraestructura, vivienda, conectividad y transformación digital para reactivar la economía y generar un millón de empleos directos e indirectos entre 2020 y 2022, y la creación de la Misión de Empleo, en cabeza de DNP y Mintrabajo. La misión, que contará con la participación del sector público, el sector privado, gremios y organizaciones de trabajadores, tiene el objetivo de diseñar instrumentos de política que mejoren el desempeño de los indicadores laborales, analizar políticas públicas, normas y programas que se hayan implementado desde los años noventa y sus efectos sobre el mercado de trabajo, y diseñar herramientas para evaluar el impacto de las recomendaciones que se desprendan de la iniciativa.

Teniendo en cuenta que el desempleo en Colombia ha sido estructuralmente elevado, incluso durante periodos de expansión económica, y que a pese a su disminución en los últimos años la informalidad laboral sigue siendo alta y persistente, se requieren reformas que no

13. Para efectos del cálculo de esta reducción puede tomarse como referencia el mismo mes del año anterior o los meses de enero y febrero de 2020.



MERCADO LABORAL EN LA CRISIS POR COVID-19

solo propendan a la generación de empleo de calidad en el corto plazo, sino que además busquen corregir las rigideces del mercado laboral que limitan la generación de empleo formal y el crecimiento de la productividad. Temas como la actualización del marco normativo, la reducción de los costos laborales no salariales, la regulación de la estabilidad laboral reforzada por motivos de salud, y el fortalecimiento de los sistemas de seguridad social (bien sea a través de la creación de un seguro de desempleo o reformando el régimen de cesantías) deben ser centrales en esta agenda.

En la medida en que el desempleo y la inactividad no afectan a todos los grupos demográficos y regiones por igual, estas políticas deben estar acompañadas por medidas que favorezcan la empleabilidad de los individuos, tales como el diseño de la Política Nacional del Cuidado —que incluya la expansión de la oferta de guarderías—, políticas activas de mercado laboral con enfoque regional que mejoren los servicios de colocación y entrenamiento vocacional ofrecidos a través del Sistema Público de Empleo, y medidas que eleven la pertinencia del sistema educativo y formativo, tales como el SNC y el MNC (ver capítulo *Educación*).

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES



Principales recomendaciones del CPC que ya han sido acogidas

Recomendación	Año en el cual fue acogida	Impacto esperado/observado	Observaciones
Disminuir los costos asociados a la contratación formal	2012	La Ley 1607 de 2012 redujo los CLNS en 13,5 puntos porcentuales. Existe evidencia empírica de que esta reducción causó un aumento significativo del empleo formal, particularmente en el caso de las firmas medianas y pequeñas (Fernández y Villar, 2016; Kugler et al., 2017; Bernal et al., 2017).	Pese a esta reducción, los CLNS siguen siendo elevados, lo que desincentiva la creación de empleo formal. Es necesario profundizar lo hecho por la Ley 1607 modificando la fuente de financiación de las cajas de compensación familiar y eliminando el pago de intereses sobre las cesantías a cargo de las empresas (ver cuadro de recomendaciones que no han sido implementadas).
Definir la informalidad en Colombia como un fenómeno multidimensional	2019	Uno de los aciertos del CONPES 3956 de 2019 es la definición de la informalidad como un fenómeno no binario, que depende de la relación costo-beneficio de la formalidad. Se espera que las medidas que apuntan a la simplificación de trámites para la afiliación de trabajadores a seguridad social contribuyan a la reducción de la informalidad laboral.	Debe darse continuidad a la implementación de las acciones propuestas por el CONPES, dando seguimiento con reportes periódicos al Comité Ejecutivo del SNCI y en Consejo de Ministros.

Recomendaciones que aún no han sido acogidas, en las cuales el CPC insiste

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Actualizar legislación laboral	La modificación y actualización del CST permitiría reflejar mejor el contexto económico y social del país, imprimir mayor flexibilidad al mercado laboral y adecuarse a las nuevas relaciones laborales que se desprenden de las nuevas economías.	Congreso de la República, Mintrabajo y Minhacienda	Acción pública



SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Profundizar la reducción de los CLNS asociados a la contratación formal	Existe evidencia empírica de que la reducción de los CLNS causó un aumento significativo del empleo formal, particularmente en el caso de las firmas medianas y pequeñas (Fernández y Villar, 2016; Kugler et al., 2017; Bernal et al., 2017). Cabría esperar un efecto positivo de profundizar estas reducciones.	Congreso de la República, Mintrabajo y Minsalud	Acción pública
Regular la estabilidad laboral reforzada por motivos de salud	El ausentismo laboral genera sobrecostos para las empresas, impacta negativamente la productividad empresarial y puede incentivar la no contratación de personas en situación de discapacidad. Entre 2009 y 2017 las incapacidades médicas se incrementaron en promedio en 9 % anual, mientras que los giros de la Adres a las EPS por este concepto ascendieron a COP 720.000 millones entre enero y noviembre de 2018.	Mintrabajo y Minsalud	Acción pública
Promover un nuevo mecanismo institucional para fijar el salario mínimo	Un salario mínimo que no corresponde a la productividad laboral es una de las principales fuentes de desempleo y una de las causas estructurales de la informalidad. Esto ha sido propiciado, parcialmente, por la institucionalidad alrededor de su fijación, que no considera diferencias regionales o sectoriales en productividad y no siempre sigue los criterios de inflación y productividad.	Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, Congreso de la República, Minhacienda y DNP	Acción pública
Avanzar en las acciones definidas en el CONPES 3956 de formalización empresarial	Reducir la informalidad empresarial, mejorando la relación costo-beneficio de la formalidad, reduciría a su vez la informalidad laboral.	DNP y Presidencia de la República	Acción pública

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES



Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
<p>Avanzar en las acciones para mejorar el funcionamiento del Servicio Público de Empleo (SPE)</p>	<p>Mejorar el funcionamiento del SPE permitiría reducir asimetrías de información en el mercado laboral y favorecer la implementación de políticas activas de mercado laboral, las cuales contribuyen a reducir las brechas de capital humano.</p>	<p>Dirección de Generación y Protección del Empleo del Ministerio del Trabajo y Unidad Administrativa y de Seguimiento del Servicio Público de Empleo</p>	<p>Acción pública</p>
<p>Promover la gestión por competencias del recurso humano por parte de los empleadores</p>	<p>El sector empresarial debe avanzar hacia modelos de gestión del talento humano por competencias, que le permitan aprovechar la articulación de la oferta educativa y de formación que supondrá el MNC y los procesos de caracterización de las necesidades de capital humano sectoriales implícitos en este.</p>	<p>Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo de Mintrabajo, Mineducación, Servicio Público de Empleo y sector empresarial</p>	<p>Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo de Mintrabajo, Mineducación, Servicio Público de Empleo y sector empresarial</p>
<p>Implementar el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales</p>	<p>Según ManpowerGroup (2015), la carencia de certificaciones es un importante impedimento para garantizar que el sector privado cuente con el capital humano necesario para adelantar sus actividades productivas.</p>	<p>Dirección de Formación y Movilidad para el Trabajo de Mintrabajo y DNP</p>	<p>Coordinación público-privada</p>



SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Nuevas recomendaciones

Recomendación	Impacto esperado	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Implementar una estrategia de reactivación del empleo para mitigar los efectos de la crisis del COVID-19 sobre el mercado laboral	Se requiere una estrategia de corto plazo para la generación de empleo que mitigue los impactos de la crisis por el COVID-19. Esta debe ser compatible con las reformas estructurales necesarias.	Mintrabajo, DNP y gremios económico	Coordinación público-privada
Crear un seguro de desempleo o reformar el régimen de cesantías para que pueda desempeñar este rol	Es necesario transitar de esquemas normativos basados en la protección al empleo y transitar hacia un esquema de protección al trabajador. Esto protegería los ingresos del trabajador frente a contingencias y permitiría a las empresas ajustarse al ciclo económico.	Mintrabajo, Minsalud, DNP y DPS	Acción pública
Diseñar e implementar la Política Nacional del Cuidado	Garantizar una distribución equitativa de las tareas del cuidado facilitaría la participación de las mujeres en el mercado laboral y facilitar su progresión profesional.	DNP, Alta Consejería para la Mujer de la Presidencia de la República, DANE, Mintrabajo, Minsalud y Minagricultura	Acción pública
Permitir la contribución a seguridad social por trabajo por horas	Esta medida permitiría favorecer la formalización laboral, mejorar la cobertura y el flujo de recursos hacia los sistemas de salud y pensiones, y facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda de trabajo.	Congreso de la República, Mintrabajo, y Minsalud	Acción pública
Fortalecer los mecanismos de inspección laboral del Ministerio de Trabajo en relación con la implementación del Decreto 1174 de 2020	Ampliar la cobertura al sistema de seguridad social favorece la formalización laboral.	Ministerio de Trabajo y la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales	Acción pública

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES



Recomendación	Impacto esperado	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Diseñar la política pública de teletrabajo y trabajo en casa	El trabajo remoto tiene beneficios en términos de productividad laboral, incentiva la adopción de habilidades digitales, y tiene beneficios desde el punto de vista de la planeación urbana al reducir la congestión vehicular.	DNP, Mintrabajo, y Minsalud y MinTIC	Acción pública
Implementar políticas dirigidas a aumentar la calidad y pertinencia del capital humano para aumentar la productividad laboral	Este tipo de políticas podrían reducir el desempleo estructural que se explica por el descalce entre la oferta y la demanda de habilidades y mitigar los efectos de la automatización sobre la estructura ocupacional.	Dirección de Fomento de la Educación Superior de Mineducación, SENA, gremios y empresas del sector privado	Coordinación Público-Privada
Facilitar el acceso a los datos anonimizados de la Plantilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA)	Esta medida podría optimizar la focalización de programas y suministraría información para llevar a cabo investigaciones que enriquezcan el acervo de conocimiento sobre la problemática del empleo, la formalidad y la movilidad y reasignación del empleo a nivel regional e intersectorial.	Mintrabajo y Minsalud	Acción pública



REFERENCIAS

- 1 Acemoglu, D. y Restrepo, P. (2019). Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labor. *NBER Working Papers 25684*.
- 2 Agüero, A., Bustelo, M. y Viollaz, M. (2020). *¿Desigualdades en el mundo digital?: Brechas de género en el uso de las TIC*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 3 Alaimo, V., Bosch, M., Gualavisi, M. y Villa, J. (2017). Medición del costo del trabajo asalariado en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. *Nota Técnica 1291*.
- 4 ANDI. (2017). *Informe de seguimiento sobre salud y estabilidad en el empleo*. ANDI.
- 5 Arango, L. E. y Flórez, L. A. (2016). Determinants of structural unemployment in Colombia. *Borradores de Economía N.o 969*. Banco de la República.
- 6 Arango, L. E. y Flórez, L. A. (2017). Informalidad laboral y elementos para un salario mínimo diferencial por regiones en Colombia. *Borradores de Economía N.o 1023*. Banco de la República.
- 7 Azuara, O. (27 de agosto de 2020). *La generación Z ante una crisis de empleo sin precedentes*. Obtenido de: <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/la-generacion-z-ante-una-crisis-de-empleo-sin-precedentes/>
- 8 Azuara, O., Pagés, C., Rucci, G., Amaral, N., Ospino, C., Torres, J. y González, S. (2019). *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: ¿Cuáles son las ocupaciones y las habilidades emergentes más demandadas en la región?* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 9 Banco Mundial. (2020a). *COVID-19: Safeguarding Lives and Livelihoods – A Checklist Guide for Local Governments*. Washington D.C.: Grupo Banco Mundial.
- 10 Banco Mundial. (2020b). *El impacto de COVID-19 en los resultados del mercado laboral: Lecciones que ofrecen anteriores crisis económicas*. Obtenido de: <https://blogs.worldbank.org/es/education/el-impacto-de-covid-19-en-los-resultados-del-mercado-laboral-lecciones-que-ofrecen>
- 11 Banco Mundial. (2020c). *Global Productivity: Trends, Drivers, and Policies*. Washington D.C.: Grupo Banco Mundial.
- 12 Barrera-Osorio, F., Kugler, A. y Silliman, M. (Julio de 2020). Hard and Soft Skills in Vocational Training: Experimental Evidence from Colombia. *NBER Working Paper N.o 27548*.
- 13 Bernal, R., Meléndez, M., Eslava, M. y Pinzón, A. (2017). Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes. *Nota Técnica 1268*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- 14 BID. (2017). *Índice de Mejores Trabajos*. Obtenido de: <https://mejorestabajos.iadb.org/es>
- 15 BID. (2020a). Desarrollo de habilidades para el mercado laboral en el contexto de la COVID-19. *Políticas sectoriales en respuesta al coronavirus*.
- 16 BID. (2020b). Los mercados laborales de América Latina y el Caribe ante el impacto de COVID-19. *Políticas sectoriales en respuesta al coronavirus*.
- 17 Bosch, M., Pagés, C. y Ripani, L. (2018). *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: ¿Una gran oportunidad para la región?* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 18 Busso, M. y Messina, J. (9 de abril de 2020). *Distanciamiento social, informalidad y el problema de la desigualdad*. Obtenido de: <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/distanciamiento-social-informalidad-y-el-problema-de-la-desigualdad/>
- 19 Card, D., Kluve, J. y Weber, A. (2015). Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal* (120).
- 20 Clavijo, S., Vera, A., Cuéllar, E., Idobro, J. D. y Ríos, A. (Octubre de 2018). *Elementos para una reforma laboral integral*. ANIF.
- 21 CPC. (2017a). *Informalidad. Una nueva visión para Colombia*. CPC.
- 22 CPC. (2017b). *Informe Nacional de Competitividad 2017-2018*. Bogotá: CPC.
- 23 CPC. (2017c). *Productividad: la clave del crecimiento para Colombia*. CPC.
- 24 CPC. (2018). *Informe Nacional de Competitividad 2018-2019*. Bogotá: CPC.
- 25 CPC. (2019). *Informe Nacional de Competitividad 2019-2020*. Bogotá: CPC.
- 26 Decreto 1072. (2015). *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo*.
- 27 Decreto 2616. (2013). *Por medio del cual se regula la cotización a seguridad social para trabajadores dependientes que laboran por períodos inferiores a un mes, se desarrolla el mecanismo financiero y operativo de que trata el artículo 172 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan disposiciones tendientes a lograr la formalización laboral de los trabajadores informales*.
- 28 DNP. (2016). *CONPES 3866. Política Nacional de Desarrollo Productivo*.
- 29 DNP. (2019). *CONPES 3956. Política de Formalización Empresarial*.
- 30 Farné, S., Rodríguez, D. y Ríos, P. (Agosto de 2016). *Impacto de los subsidios estatales sobre el mercado laboral en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.



- 31 Fasecolda. (2019). *Trabajo formal en Colombia. Realidad y Retos*. Bogotá: Fasecolda.
- 32 Fedesarrollo. (Julio de 2016). ¿Qué está pasando con la productividad laboral? *Informe Mensual del Mercado Laboral*. Fedesarrollo.
- 33 Fedesarrollo. (Enero de 2018). Productividad y salario mínimo. *Informe Mensual del Mercado Laboral*. Fedesarrollo.
- 34 Fedesarrollo. (2020). Evolución reciente del empleo y el papel de la construcción en su reactivación. *Tendencia Económica* (2017).
- 35 Fernández, C. y Villar, L. (2016). The impact of lowering the payroll tax on informality in Colombia. *CAF – Working paper No. 2016/21*.
- 36 FMI. (2018). Colombia. Selected Issues. *IMF Country Report N.o 18/129*. Fondo Monetario Internacional.
- 37 FMI. (Julio de 2020). The COVID-19 Gender Gap. *IMF Blog*. Washington D.C.: IMF.
- 38 Fundación Corona. (2020). *Informe Nacional de Empleo Inclusivo*. Bogotá: Fundación Corona.
- 39 González-Velosa, C. y Robalino, D. (2020). *Hacia mejores mecanismos de protección de riesgos para la clase media y vulnerable: Un análisis para los países andinos*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- 40 Grupo de Análisis del Mercado Laboral (Gamla). (Julio de 2020). Deterioro histórico del mercado laboral por la crisis sanitaria: ¿cuánto se debió a las restricciones sectoriales de aislamiento? *Reportes del Mercado Laboral*. Bogotá: Banco de la República.
- 41 Grupo de Investigación en Macroeconomía Universidad de los Andes. (2020). *Ingreso Básico Garantizado (IBG): ¿es el momento ideal de implementarlo?* Universidad de los Andes.
- 42 Kugler, A., Kugler, M. y Herrera, L. P. (2017). Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombia's Reform. *NBER Working papers 23308*.
- 43 Ley 278. (1996). *Comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales creada por el artículo 56 de la Constitución Política*.
- 44 Ley 361. (1997). *Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones*.
- 45 Ley 1607. (2012). *Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. Resumen de Notas de Vigencia*.
- 46 Ley 1636. (2013). *Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia*.
- 47 Ley 1955. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*.
- 48 Lotti, G. (2018). Diagnóstico de mercados laborales en la región andina. Banco Interamericano de Desarrollo. *Nota Técnica 1352*.
- 49 ManpowerGroup. (2015). *Talent shortage Survey 2015*. Milwaukee: ManpowerGroup.
- 50 McKinsey & Company. (2018). *Delivering through Diversity*. McKinsey & Company.
- 51 Mondragón-Vélez, C., Peña, X. y Wills, D. (2010). *Labor Market Rigidities and Informality in Colombia*. Brookings Institution Press.
- 52 Moss, E., Nunn, R. y Shambaugh, J. (2020). *The Slowdown in Productivity Growth and Policies That Can Restore It*. Washington D.C.: Brookings Institute.
- 53 OCDE. (2016). OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Colombia 2016. *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies*. París: OECD Publishing.
- 54 OCDE. (2019). *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2019*. OCDE.
- 55 OIT. (2015). *Los servicios de empleo en un mundo del trabajo cambiante*. OIT.
- 56 OIT. (2017). *Políticas Activas del Mercado de Trabajo en América Latina y el Caribe*. OIT.
- 57 OIT. (2018a). Paid employment vs vulnerable employment. A brief study of employment patterns by status in employment. *Spotlight on Work Statistics*. OIT.
- 58 OIT. (2018b). *World Employment Social Outlook: Trends 2018*. Ginebra: ILO.
- 59 OIT. (2019a). *Fijación y ajuste de los niveles de salario mínimo*. Obtenido de: <https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/setting-adjusting/lang--es/index.htm>
- 60 OIT. (2019b). Trabajar para un futuro más prometedor. *Comisión sobre el futuro del trabajo*. OIT.
- 61 Acemoglu, D. y Restrepo, P. (2019). Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labor. *NBER Working Papers 25684*.
- 62 Agüero, A., Bustelo, M. y Viollaz, M. (2020). *¿Desigualdades en el mundo digital?: Brechas de género en el uso de las TIC*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 63 Alaimo, V., Bosch, M., Gualavisi, M. y Villa, J. (2017). Medición del costo del trabajo asalariado en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. *Nota Técnica 1291*.
- 64 ANDI. (2017). *Informe de seguimiento sobre salud y estabilidad en el empleo*. ANDI.
- 65 Arango, L. E. y Flórez, L. A. (2016). Determinants of structural unemployment in Colombia. *Borradores de Economía N.o 969*. Banco de la República.



- 66 Arango, L. E. y Flórez, L. A. (2017). Informalidad laboral y elementos para un salario mínimo diferencial por regiones en Colombia. *Borradores de Economía N.o 1023*. Banco de la República.
- 67 Azuara, O., Pagés, C., Rucci, G., Amaral, N., Ospino, C., Torres, J. y González, S. (2019). *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: ¿Cuáles son las ocupaciones y las habilidades emergentes más demandadas en la región?* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 68 Banco Mundial. (2020a). *COVID-19: Safeguarding Lives and Livelihoods – A Checklist Guide for Local Governments*. Washington D.C.: Grupo Banco Mundial.
- 69 Banco Mundial. (2020b). *El impacto de COVID-19 en los resultados del mercado laboral: Lecciones que ofrecen anteriores crisis económicas*. Obtenido de: <https://blogs.worldbank.org/es/education/el-impacto-de-covid-19-en-los-resultados-del-mercado-laboral-lecciones-que-ofrecen>
- 70 Banco Mundial. (2020c). *Global Productivity: Trends, Drivers, and Policies*. Washington D.C.: Grupo Banco Mundial.
- 71 Barrera-Osorio, F., Kugler, A. y Silliman, M. (Julio de 2020). Hard and Soft Skills in Vocational Training: Experimental Evidence from Colombia. *NBER Working Paper N.o 27548*.
- 72 Bernal, R., Meléndez, M., Eslava, M. y Pinzón, A. (2017). Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes. *Nota Técnica 1268*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- 73 BID. (2017). *Índice de Mejores Trabajos*. Obtenido de: <https://mejorestabajos.iadb.org/es>
- 74 BID. (2020a). Desarrollo de habilidades para el mercado laboral en el contexto de la COVID-19. *Políticas sectoriales en respuesta al coronavirus*.
- 75 BID. (2020b). Los mercados laborales de América Latina y el Caribe ante el impacto de COVID-19. *Políticas sectoriales en respuesta al coronavirus*.
- 76 Bosch, M., Pagés, C. y Ripani, L. (2018). *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: ¿Una gran oportunidad para la región?* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 77 Busso, M. y Messina, J. (9 de abril de 2020). *Distanciamiento social, informalidad y el problema de la desigualdad*. Obtenido de: <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/distanciamiento-social-informalidad-y-el-problema-de-la-desigualdad/>
- 78 Card, D. (2015). Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal* (120).
- 79 Clavijo, S., Vera, A., Cuéllar, E., Idobro, J. D. y Ríos, A. (Octubre de 2018). *Elementos para una reforma laboral integral*. ANIF.
- 80 CPC. (2017). *Informe Nacional de Competitividad 2017-2018*. Bogotá: CPC.
- 81 CPC. (2018). *Informe Nacional de Competitividad 2018-2019*. Bogotá: CPC.
- 82 CPC y Universidad de los Andes. (2017a). *Productividad: la clave del crecimiento para Colombia*. CPC.
- 83 CPC. (2017b). *Informalidad. Una nueva visión para Colombia*. CPC.
- 84 Decreto 1072. (2015). *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo*.
- 85 Decreto 2616. (2013). *Por medio del cual se regula la cotización a seguridad social para trabajadores dependientes que laboran por períodos inferiores a un mes, se desarrolla el mecanismo financiero y operativo de que trata el artículo 172 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan disposiciones tendientes a lograr la formalización laboral de los trabajadores informales*.
- 86 DNP. (2016). *CONPES 3866. Política Nacional de Desarrollo Productivo*.
- 87 DNP. (2019). *CONPES 3956. Política de Formalización Empresarial*.
- 88 Fasecolda. (2019). *Trabajo formal en Colombia. Realidad y Retos*. Bogotá: Fasecolda.
- 89 Fedesarrollo. (Julio de 2016). ¿Qué está pasando con la productividad laboral? *Informe Mensual del Mercado Laboral*. Fedesarrollo.
- 90 Fedesarrollo. (Enero de 2018). Productividad y salario mínimo. *Informe Mensual del Mercado Laboral*. Fedesarrollo.
- 91 Fedesarrollo. (2020). Evolución reciente del empleo y el papel de la construcción en su reactivación. *Tendencia Económica* (2017).
- 92 Fernández, C. y Villar, L. (2016). The impact of lowering the payroll tax on informality in Colombia. *CAF – Working paper No. 2016/21*.
- 93 FMI. (2018). Colombia. Selected Issues. *IMF Country Report N.º 18/129*. Fondo Monetario Internacional.
- 94 FMI. (Julio de 2020). The COVID-19 Gender Gap. *IMF Blog*. Washington D.C.: IMF.
- 95 Fundación Corona. (2020). *Informe Nacional de Empleo Inclusivo*. Bogotá: Fundación Corona.
- 96 González-Velosa, C. y Robalino, D. (2020). *Hacia mejores mecanismos de protección de riesgos para la clase media y vulnerable: Un análisis para los países andinos*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- 97 Grupo de Análisis del Mercado Laboral (Gamla). (Julio de 2020). Deterioro histórico del mercado laboral por la crisis sanitaria: ¿cuánto se debió a las restricciones sectoriales de aislamiento? *Reportes del Mercado Laboral*. Bogotá: Banco de la República.



- 98** Grupo de Investigación en Macroeconomía Universidad de los Andes. (2020). *Ingreso Básico Garantizado (IBG): ¿es el momento ideal de implementarlo?* Universidad de los Andes.
- 99** Kugler, A., Kugler, M. y Herrera, L. P. (2017). Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombia's Reform. *NBER Working papers 23308*.
- 100** Ley 278. (1996). *Comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales creada por el artículo 56 de la Constitución Política*.
- 101** Ley 361. (1997). *Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones*.
- 102** Ley 1607. (2012). *Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. Resumen de Notas de Vigencia*.
- 103** Ley 1636. (2013). *Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia*.
- 104** Ley 1955. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*.
- 105** Lotti, G. (2018). Diagnóstico de mercados laborales en la región andina. Banco Interamericano de Desarrollo. *Nota Técnica 1352*.
- 106** ManpowerGroup. (2015). *Talent shortage Survey 2015*. Milwaukee: ManpowerGroup.
- 107** Mondragón-Vélez, C., Peña, X. y Wills, D. (2010). *Labor Market Rigidities and Informality in Colombia*. Brookings Institution Press.
- 108** Moss, E., Nunn, R. y Shambaugh, J. (2020). *The Slowdown in Productivity Growth and Policies That Can Restore It*. Washington D.C.: Brookings Institute.
- 109** OCDE. (2016). *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Colombia 2016. OECD Reviews of Labour Market and Social Policies*. París: OECD Publishing.
- 110** OCDE. (2019). *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2019*. OCDE.
- 111** OIT. (2015). *Los servicios de empleo en un mundo del trabajo cambiante*. OIT.
- 112** OIT. (2017). *Políticas Activas del Mercado de Trabajo en América Latina y el Caribe*. OIT.
- 113** OIT. (2018a). Paid employment vs vulnerable employment. A brief study of employment patterns by status in employment. *Spotlight on Work Statistics*. OIT.
- 114** OIT. (2018b). *World Employment Social Outlook: Trends 2018*. Ginebra: ILO.
- 115** OIT. (2019a). *Fijación y ajuste de los niveles de salario mínimo*. Obtenido de: <https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/setting-adjusting/lang-es/index.htm>
- 116** OIT. (2019b). Trabajar para un futuro más prometedor. *Comisión sobre el futuro del trabajo*. OIT.
- 117** Pagés, C. (4 de agosto de 2020). *Seguridad social para todos, una lección del coronavirus*. Obtenido: <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/seguridad-social-para-todos-una-leccion-del-coronavirus/>
- 118** Reemes, J., Manyka, J., Bughin, J., Woetzel, J., Mischeke, J. y Krishnan, M. (2018). *Solving the productivity puzzle: the role of demand and the promise of digitization*. McKinsey Global Institute.
- 119** Rodrik, D. y Sabel, C. (Mayo de 2019). *An Industrial Policy for Good Jobs*. Obtenido de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/industrial-policy-for-good-jobs-by-dani-rodrik-and-charles-sabel-2019-05>
- 120** Rojas, N. (Octubre de 2018). Mercado y productividad laboral: un análisis regional. *Carta Financiera No. 183*. ANIF.
- 121** The Conference Board. (Abril de 2019). *Global Productivity Growth Remains Weak, Extending Slowing Trend*. Nueva York: The Conference Board.
- 122** Universidad Javeriana y DANE. (2020). Informe sobre ocupación. ¿Podrá la actual crisis aumentar la brecha de género en ocupación? *Brechas de Género en el mercado laboral*. Bogotá.
- 123** Uribe, J. D. (2016). Informalidad Laboral: ¿Qué hemos aprendido y que falta? *Revista del Banco de la República, LXXXIX*(1060). Bogotá: Banco de la República.
- 124** WEF. (2015). *Global Competitiveness Report 2015-2016*. Ginebra: World Economic Forum.
- 125** WEF. (2017). *Collaboration in Cities: From Sharing to 'Sharing Economy'*. Ginebra: World Econ