

# MERCADO LABORAL



**Pilar de Mercado Laboral.** Puesto entre 141 países.

Fuente: WEF (2019).

## DESTACADOS

### El mercado laboral en la recuperación económica y social

- La crisis por el COVID-19 ha tenido un impacto sin precedentes en mercado laboral en Colombia, afectando más que proporcionalmente a grupos demográficos como las mujeres y las personas entre los 14 y los 28 años y las de menores niveles educativos.
- Las acciones de corto plazo para generar empleo deben estar acompañadas de políticas que corrijan las rigideces que limitan la generación de empleo formal y el acceso a la protección social, y derriben las barreras de empleabilidad y a la participación laboral que enfrentan las mujeres y los jóvenes.

### Acceso al mercado laboral y productividad

- En el trimestre móvil abril-junio de 2020 la tasa de desempleo se ubicó en 20,5 %. Con la reactivación progresiva de la actividad económica y el levantamiento de varias restricciones a la movilidad, el desempleo se ubicó en 13,7 % en el trimestre junio-agosto de 2021.
- En el trimestre junio-agosto de 2021 la tasa de desempleo de los hombres fue de 10,6 %. La de las mujeres fue de 18,1 %. La tasa de desempleo de las personas entre los 14 y los 18 años fue de 21,5 %.

- El producto por hora trabajada en 2020 representó 26 % del de Estados Unidos. Esto implica que se requieren cerca de cuatro horas de trabajo para producir el mismo valor agregado que en una hora en ese país.
- En 2020 el autoempleo representó el 51,3 % de la población ocupada, el valor más alto entre países de la OCDE. En el mismo año, el empleo vulnerable fue de 45,9 %.

### Informalidad y regulación laboral

- Pese a la reducción observada desde 2010, la informalidad laboral (medida como el porcentaje de personas que no tienen acceso a seguridad social) sigue siendo elevada, representando el 62,7 % de la población ocupada. El promedio de América Latina se ubica en 56,4 %.
- En 2020 el salario mínimo representó el 90 % del salario mediano y el 59 % del salario medio, superando en ambos casos a todas las economías de la OCDE.
- Los costos laborales no salariales representan cerca del 53 % del salario promedio, 3 pp por encima del promedio regional.

### Intermediación y políticas de empleo

- La tasa de colocación a través de los servicios del Servicio Público de Empleo pasó de 8,9 % en 2016 a 21,9 % en 2020.

## 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. Establecer un nuevo mecanismo institucional para fijación de salario mínimo.
6. Reducir costos laborales no salariales asociados a la contratación formal y regular la estabilidad laboral reforzada por motivos de salud.
7. Fortalecer el Servicio Público de Empleo y ampliar el alcance de las políticas activas de mercado laboral
8. Fortalecer la calidad y pertinencia de la oferta educativa para aumentar la productividad laboral.

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

# PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE MERCADO LABORAL

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio OCDE	Fuente
Desempeño del mercado laboral y productividad	Tasa de participación de la fuerza laboral (población mayor de 15 años)	62,6 %	5 de 17	Paraguay (70,3 %)	60,3 %	OIT (2020)
	Tasa de desempleo	15,9 %	16 de 17	Guatemala (4,7 %)	7,3 %	OIT (2020) DANE (2020)
	Tasa de desempleo femenino	21 %	12 de 13	México (4,1 %)	7,5 %	OIT (2020) OCDE (2020)
	Empleo vulnerable (% de empleo total)	45,9 %	14 de 17	Argentina (22,7 %)	12,9 %	OIT (2019)
	Productividad laboral (producto por hora trabajada)	USD 20,6	6 de 13	Uruguay (USD 36,6)	USD 58,9	The Conference Board (2020)
Formalidad	Relación entre salario mínimo y salario mediano	0,9	4 de 4	México (0,5)	0,5	OCDE (2019)
	Inspecciones laborales anuales por cada 10.000 trabajadores	0,4	6 de 9	Panamá (1,2)	0,7	OIT (2018)



De acuerdo con Silva *et al.* (2021), los impactos de las crisis económicas sobre los mercados laborales suelen generar pérdidas significativas de ingreso y destrucción de capital humano, lo que afecta la productividad y el crecimiento de largo plazo. Esto hace necesario que la respuesta de política en estos escenarios se centre en minimizar los efectos sobre los trabajadores y sobre el funcionamiento en el futuro del mercado laboral.

En Colombia, la existencia de rigideces y costos que reducen la eficiencia del mercado laboral limita la capacidad de respuesta de las firmas al ciclo económico, lo cual se ha manifestado históricamente en altos niveles de informalidad y autoempleo. Así, mientras que las medidas de confinamiento y los cambios en los patrones de consumo e inversión ocasionados por el COVID-19 se tradujeron en un marcado deterioro tanto de la actividad económica como del mercado laboral en 2020 (Morales-Zurita *et al.*, 2020), el mayor dinamismo observado en lo que va corrido del año, expresado en una tasa de crecimiento anual del PIB de 17,6 % para el trimestre abril-junio, no se ha traducido en una recuperación *pari passu* en los niveles de ocupación y participación laboral.

A los retos estructurales del país en materia laboral se suman desafíos como los efectos de las tendencias hacia la digitalización y la automatización y la mayor prevalencia de modalidades como el trabajo remoto, la economía colaborativa (*sharing economy*) y la *gig economy*<sup>1</sup> sobre las relaciones laborales y el empleo de baja calificación (Cañigüeral-Bagó *et al.*, 2021). Las potenciales ganancias en productividad asociadas a la mayor adopción tecnológica podrían estar desigualmente redistribuidas, causando pérdidas de empleo en algunas ocupaciones y sectores económicos (Banco Mundial, 2020a).

Por lo anterior, y debido a los efectos sobre pobreza, la desigualdad y el bienestar de las personas que tiene el acceso al

mercado laboral y a los sistemas de seguridad social, la prioridad en las estrategias de recuperación de la crisis causada por el COVID-19 debe centrarse en la generación de empleo de calidad. Parte de descontento social que llevó a las prolongadas manifestaciones sociales que se presentan en el país desde abril de 2021 se explica, precisamente, por la falta de oportunidades laborales y educativas de los jóvenes del país.

Tal y como se verá a lo largo del capítulo, las estrategias de generación de empleo de corto plazo deben estar acompañadas de acciones que permitan enfrentar desafíos estructurales del mercado laboral. Entre estas se encuentra superar la obsolescencia del marco normativo laboral; imprimir mayor grado de flexibilidad al mercado laboral a través de medidas como la cotización al sistema de seguridad social por horas y la reducción de los altos costos laborales no salariales (CLNS) asociados a la contratación formal; actualizar el mecanismo de fijación del salario mínimo; derribar barreras de empleabilidad por el lado de la oferta y la demanda para los jóvenes y las mujeres, y mejorar el funcionamiento de los sistemas de protección social, incluyendo la protección contra el desempleo.

Este capítulo se divide en tres secciones: (1) acceso al mercado laboral y productividad, (2) informalidad y regulación laboral, y (3) intermediación y políticas de empleo. El capítulo cierra con un análisis sobre el papel que pueden desempeñar la recuperación del empleo y la participación laboral en la superación de la crisis económica y social derivada del COVID-19, con énfasis en el bienestar de las personas, la competitividad y la productividad. En la versión 2020 del capítulo se hicieron 16 recomendaciones. Al cierre de esta edición, dos han sido parcialmente acogidas. La presente versión insiste en 14 recomendaciones cuya adopción sigue pendiente y mantiene aquellas en proceso de implementación, a la espera de que se adopten en su totalidad.

1. Si bien no existe una única definición para este término, según WEF (2017), la economía compartida o *sharing economy* se refiere a las interacciones organizadas en las cuales los individuos o entidades intercambian con otros la capacidad no explotada u ociosa de un activo, típicamente a cambio de un pago o servicio, en formas que mejoran su eficiencia y sostenibilidad (ej., Airbnb). Por su parte, la *gig economy* se centra en la participación de la fuerza laboral y la generación de ingresos a través de tareas específicas o *gigs* para los cuales son contratados (ej., Rappi).

## ACCESO AL MERCADO LABORAL Y PRODUCTIVIDAD

La crisis por el COVID-19 ha tenido un efecto disruptivo sobre el desempeño del mercado laboral en Colombia, alterando significativa y aceleradamente la composición de la población en edad de trabajar. Como consecuencia de las estrictas medidas de confinamiento implementadas para contener la propagación del SARS-CoV-2 y de la incertidumbre asociada a la presencia del virus, entre abril y junio de 2020 se observó una contracción de 4,8 millones de empleos, un aumento de la inactividad equivalente a 3,4 millones de personas y un incremento en el número de desocupados de cerca de 1,9 millones respecto al mismo periodo de 2019<sup>2</sup>. Esto se tradujo en un aumento sin precedentes en la tasa de desempleo, pasando de 10 % en el trimestre móvil abril-junio de 2019 a 20,5 % en 2020, y una reducción en la tasa de ocupación de 13 pp (Gráfica 1).

A partir del segundo semestre de 2020, gracias a la reactivación progresiva de la actividad económica, el avance en el esquema de vacunación y el levantamiento de varias restricciones sectoriales y a la movilidad, se ha observado una recuperación del empleo y de la participación laboral. Entre junio-agosto de 2020 y enero-marzo de 2021 la tasa global de participación pasó de 58 % a 61,1 %; la tasa de ocupación aumentó en 5,3 pp, ubicándose en 52,3 %, y la tasa de desempleo pasó de 19 % a 14,5 %.

Si bien las cifras del crecimiento del PIB en lo que va corrido del año muestran la capacidad de recuperación y resiliencia de

la economía, esto no se ha traducido en una aceleración comparable en el ritmo de recuperación del mercado de trabajo. A pesar de choques adversos como la tercera ola de contagios de COVID-19 y el impacto de los bloqueos económicos en el marco de las manifestaciones sociales, la tasa de crecimiento anual del PIB para el primer y segundo trimestres de 2021 fue 1,1 % y 17,6 %, respectivamente, superando los pronósticos oficiales y las expectativas del mercado. Sin embargo, el aumento en la tasa de ocupación y en la participación laboral y la disminución en la tasa de desempleo ha sido más lenta. La tasa de desempleo para el trimestre junio-agosto fue 13,8 %, la tasa de ocupación se mantuvo cercana a 52 % y la participación laboral se ubicó en 60,7 %.

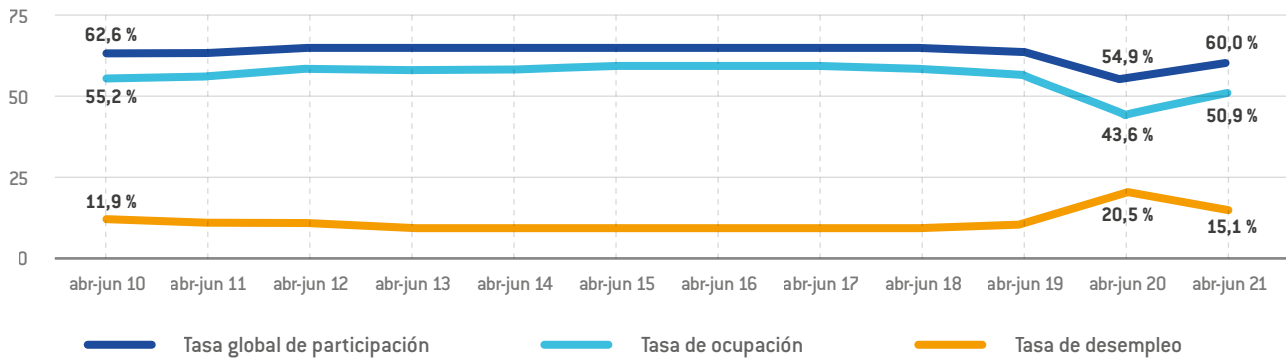
Es importante notar que la recuperación del empleo observada durante este periodo estuvo jalonada predominantemente por el autoempleo y el empleo informal. Así, mientras que el número de ocupados autoempleados y ocupados informales en junio-agosto de 2021 alcanzó sus niveles prepandemia, el empleo asalariado y el empleo formal representaron el 92,3 % y el 94,6 % de estos valores, respectivamente.

Por su parte, el efecto disruptivo del COVID-19 sobre el mercado de trabajo ha sido más que proporcional sobre dos grupos demográficos: las mujeres y las personas entre 14 y 28 años.

**Gráfica 1.** Principales indicadores del mercado laboral. Colombia, 2010-2021 (agosto).

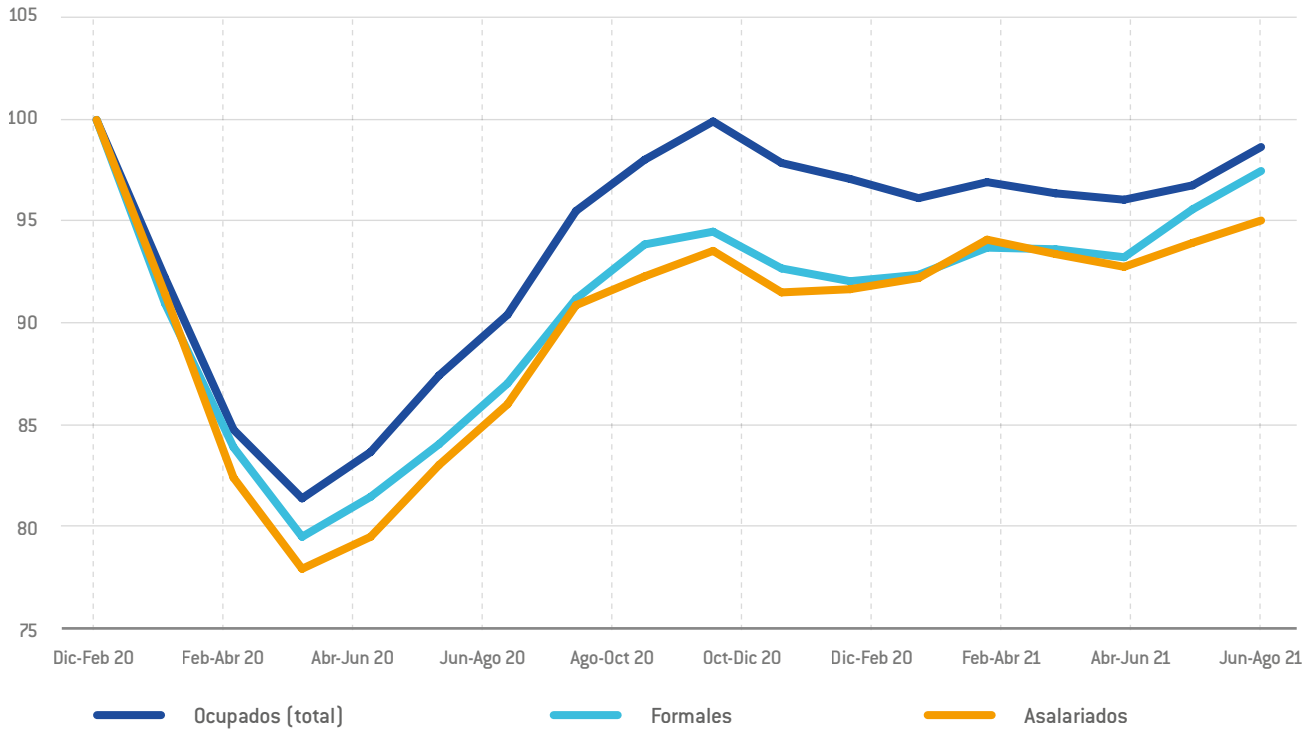
La crisis por el COVID-19 ha tenido un impacto sin precedentes sobre el desempeño del mercado laboral, aumentando el desempleo y la inactividad y disminuyendo la ocupación.

**Tasa global de participación, tasa de ocupación y tasa de desempleo (%).**  
Trimestre móvil abril-junio 2010-2021 (series desestacionalizadas).

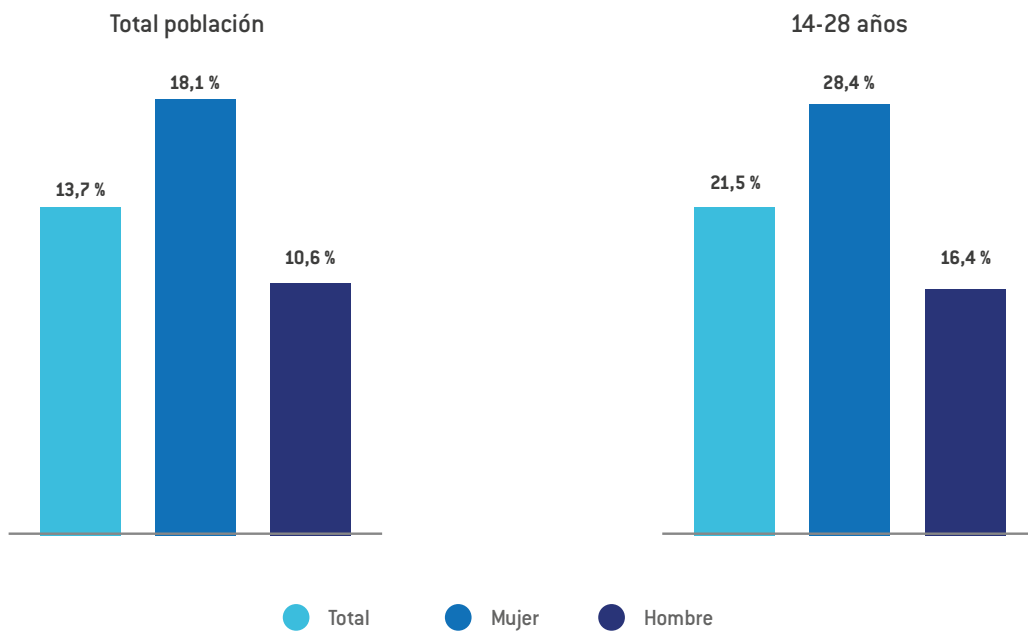


2. Cálculos con base en series desestacionalizadas.

**Población ocupada. Total, asalariada y formal.**  
 Diciembre 2019 - Enero 2020 = 100.



**Tabla de desempleo (%). Junio-agosto 2021**



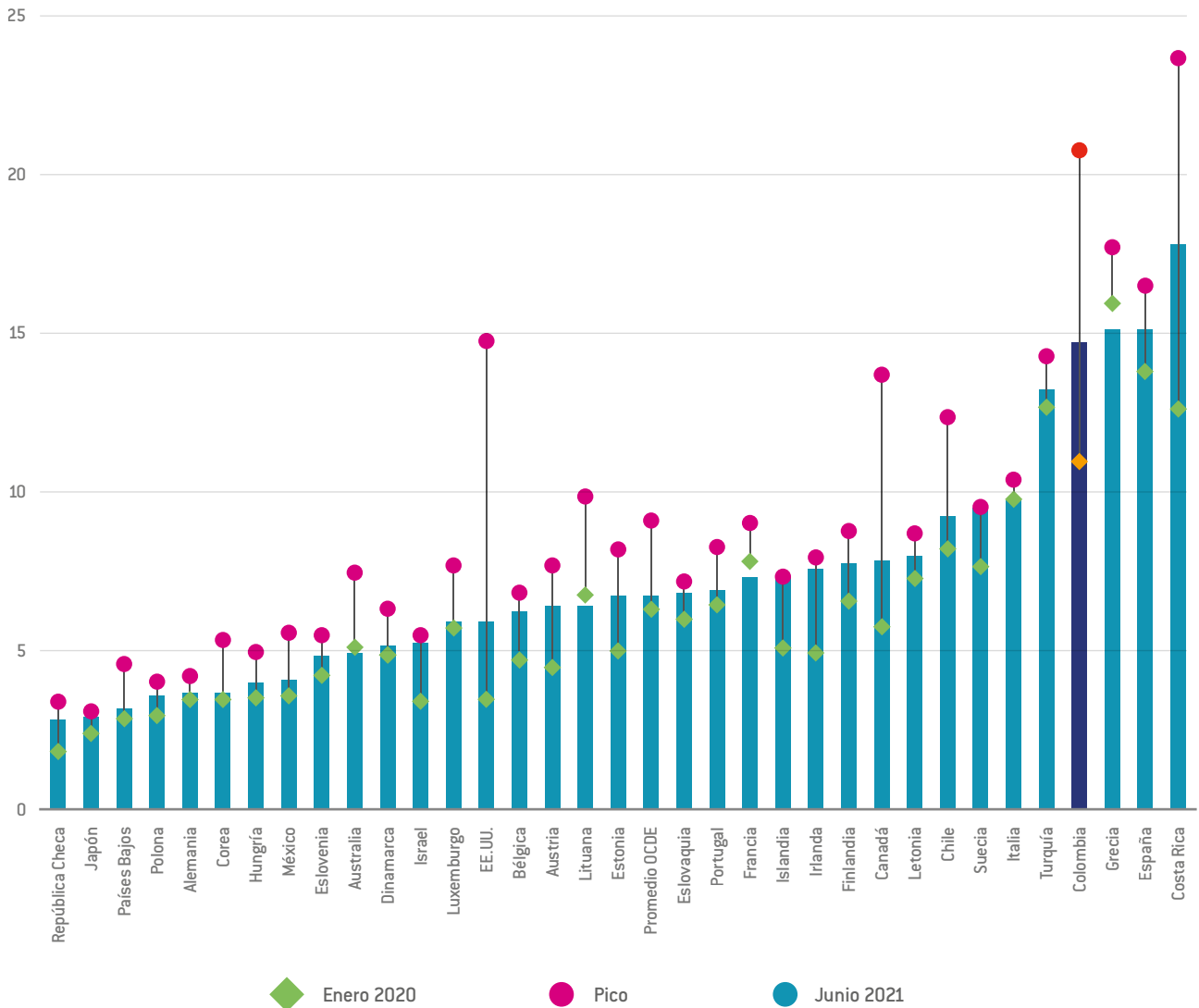
Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), DANE (2021). Cálculos: CPC.

Pese los avances en los esquemas de vacunación, los mayores niveles de crecimiento en 2021 y el levantamiento de varias de las medidas más restrictivas a la movilidad, aún no logra contrarrestarse el impacto de la crisis en los mercados de trabajo alrededor del mundo. Por ejemplo, la tasa de desempleo promedio de la OCDE aún se encuentra por encima de su nivel prepandemia, después de ubicarse en un máximo de 9,2% entre marzo de 2020 y junio de 2021.

Al comparar el desempeño relativo del país respecto a este grupo de economías, se observa que la velocidad y la magnitud de las afectaciones en los niveles de empleo fueron significativamente altas. En primer lugar, Colombia tuvo, después de Costa Rica, el aumento más pronunciado en la tasa de desempleo, aumentando en 10 pp entre enero y abril de 2020. A junio de 2021 la tasa de desempleo se ubicó como la cuarta más alta entre los 38 países miembros (Gráfica 2).

**Gráfica 2.** Tasa de desempleo (%). Colombia y países de referencia, enero de 2020, junio de 2021 y máximo entre estos periodos.

A junio de 2021, Colombia registraba una de las tasas de desempleo más altas de la OCDE (14,7%). Es también el país con uno de los mayores aumentos del desempleo entre marzo de 2020 y junio de 2021.



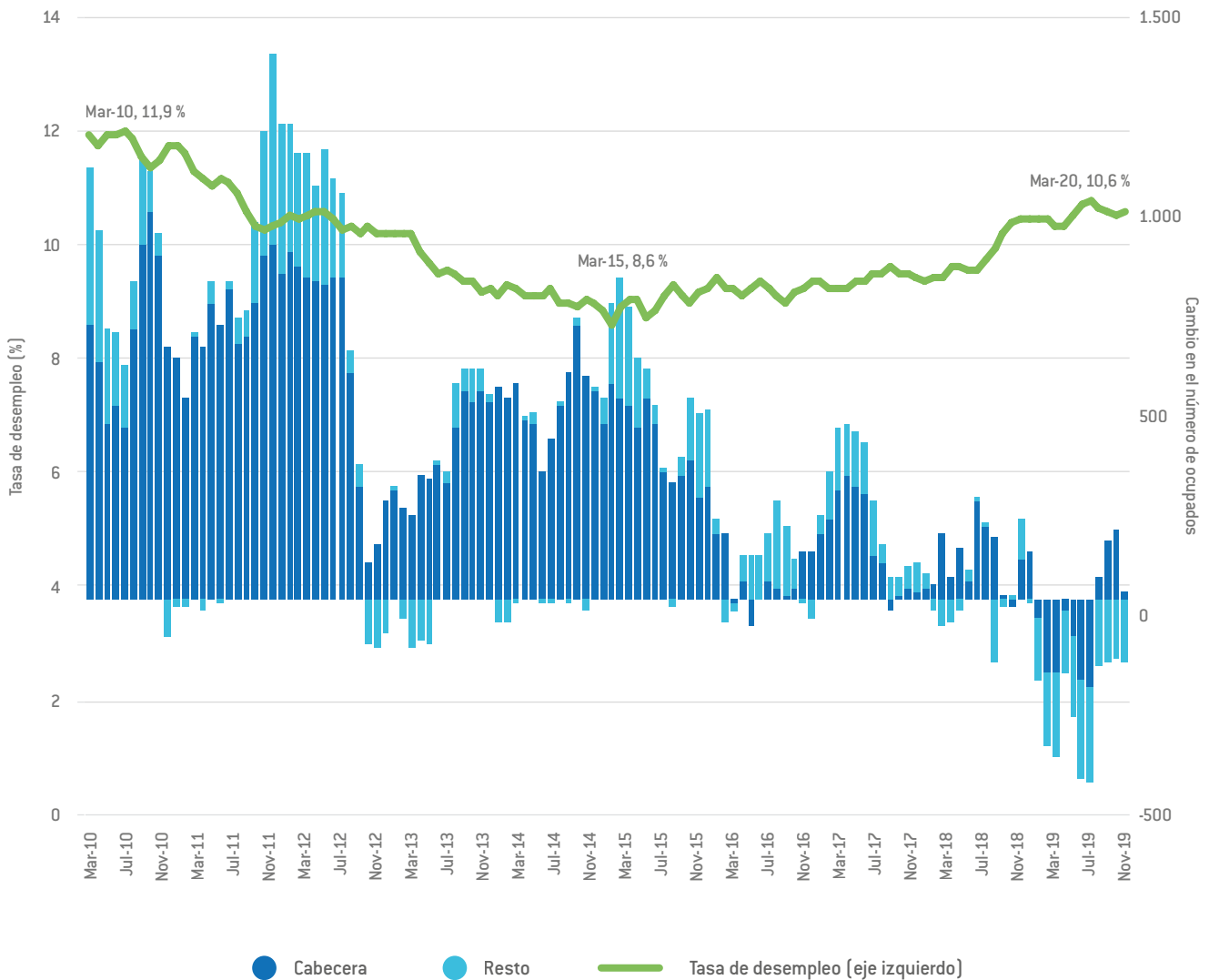
El deterioro en los indicadores del mercado laboral precede la crisis por el COVID-19. Después de alcanzar niveles de 8,6 % en marzo de 2015 (su registro más bajo en los últimos 20 años), la tasa de desempleo había aumentado de manera continua hasta alcanzar 10,5 % en 2019. Este incremento estuvo acompañado por una significativa reducción en los niveles de 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 dinamis-

mo 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 rezago en la generación de empleo. A esto se suman las rigideces del mercado laboral colombiano –tales como los elevados CLNS y el incremento en términos reales del ya elevado 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 *et al.*, 2010; Clavijo *et al.*, 2018).

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

El deterioro en los indicadores del mercado laboral precede la crisis por el COVID-19. Desde 2015 se observan un continuo aumento del desempleo y una baja capacidad de la economía para generar empleos.



Fuente: DANE (2021).



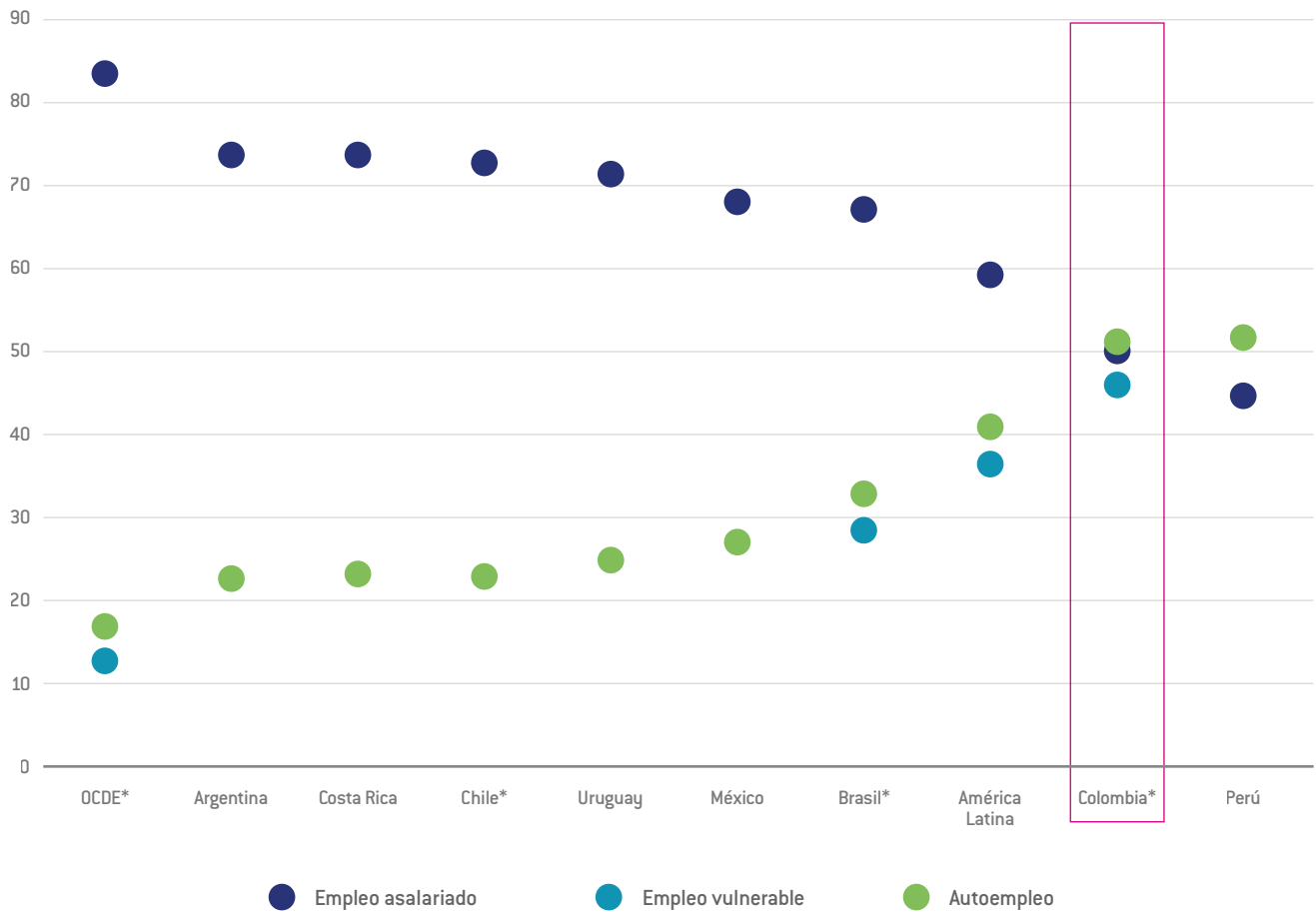
El mercado laboral colombiano enfrenta retos estructurales relacionados con la escasa calidad del empleo y la baja productividad laboral. En primer lugar, tanto el autoempleo como el empleo vulnerable —que incluye a los trabajadores por cuenta propia y a los trabajadores familiares sin remuneración— son altamente prevalentes en el país. En 2019, el empleo vulnerable representó 45,9 % de la ocupación total, disminuyendo 2,4 pp respecto a 2010. Además, este porcentaje se encuentra significativamente por encima de los promedios de América Latina y la OCDE, los cuales se ubicaron en 36,6 % y 12,9 %, respectivamente. Por su parte, el autoempleo —que además de las categorías que com-

ponen el empleo vulnerable incluye a los empleadores— fue 51,3 % en 2020, el más alto de las economías de la OCDE (Gráfica 4).

A diferencia del trabajo asalariado, el empleo vulnerable está generalmente asociado a bajos e irregulares niveles de ingresos, baja productividad laboral, mayor incidencia de la informalidad, peores condiciones laborales y un limitado acceso a los sistemas de protección social con respecto al trabajo asalariado (OIT, 2018a). Además, este tipo de empleo es menos susceptible a la formalización a través de políticas que busquen reducir los CLNS, tales como las implementadas gracias a la Ley 1607 de 2012 (OCDE, 2019).

**Gráfica 4.** Empleo asalariado, vulnerable y autoempleo (% del total de ocupados). Colombia y países de referencia.

En 2019 el empleo vulnerable representó el 45,9 % del total. Por su parte, el porcentaje de ocupados en autoempleo en 2020 fue 51,3 %, el más alto de las economías de la OCDE.



\* Estos datos corresponden a 2020.  
Fuente: Banco Mundial (2021) y OCDE (2021).

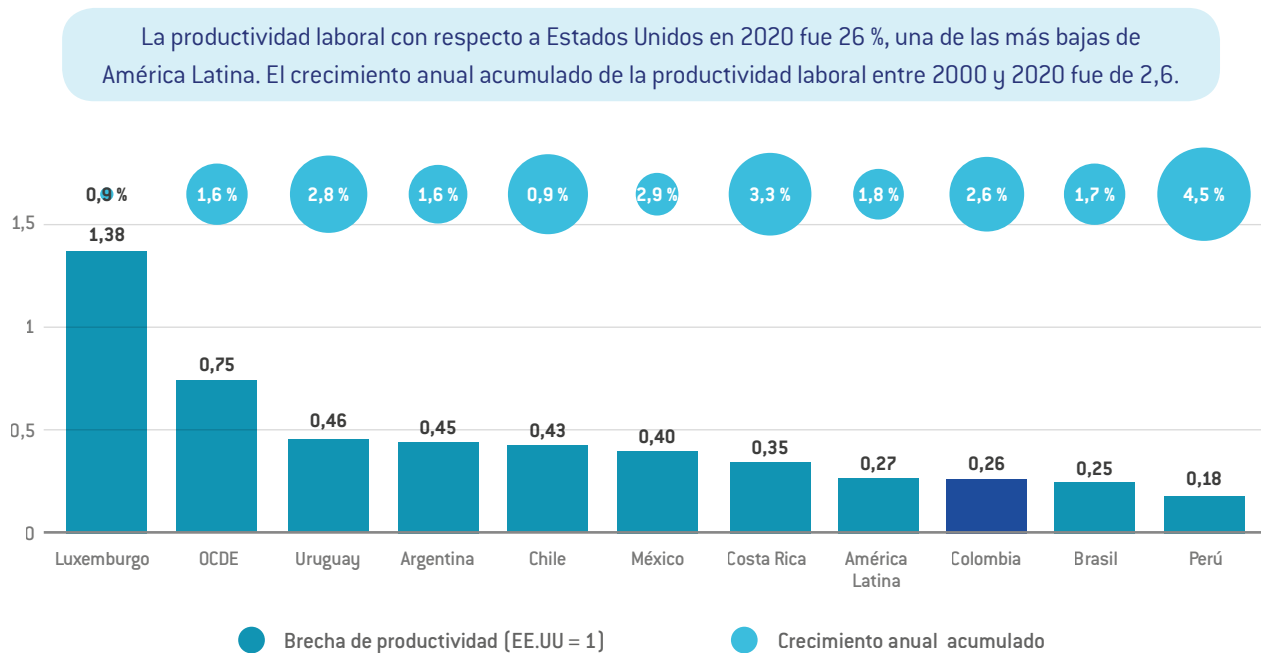
Colombia exhibe bajos niveles de productividad laboral en relación con la OCDE y otras economías de la región. El producto por hora trabajada en 2020 representó 26 % de la de Estados Unidos, lo que implica que, en promedio, se requieren alrededor de cuatro horas de trabajo para producir el mismo valor agregado que en una hora de trabajo en ese país. En contraste, la productividad por hora del promedio de los países de la OCDE relativa a Estados Unidos es 75 % (Gráfica 5). Para Fedesarrollo (2016) y el CPC (2017a), estos bajos registros en el país se deben, entre otros, a la informalidad empresarial y laboral (que afecta la eficiencia en la asignación de los recursos) y a la falta de calidad y alineación de la oferta educativa y formativa con las necesidades del sector productivo.

Por otro lado, en los últimos 20 años, la tasa de crecimiento anual acumulada de la productividad por hora fue 2,6 %, un nivel bajo e insuficiente para cerrar la brecha de productividad. Es importante resaltar, sin embargo, que el lento crecimiento de la productividad no es una característica exclusiva de Colombia; esto se ha venido dando a nivel global desde la crisis financiera internacional de 2008 debido, entre otros factores, a la recomposi-

ción de la fuerza laboral derivada del cambio tecnológico, que ha implicado costos que hacen ambiguo el impacto de la digitalización y la automatización sobre la productividad<sup>3</sup> (Reemes *et al.*, 2018; Acemoglu y Restrepo, 2019; The Conference Board, 2019).

Los efectos de la crisis por el COVID-19 representan tanto retos como oportunidades para aumentar los niveles de productividad en Colombia y el mundo de forma sostenida. La disminución en los niveles de inversión, el deterioro del capital humano por efectos del desempleo y las interrupciones en los procesos de aprendizaje, la deserción académica y la contracción del comercio internacional tendrán impactos sobre el crecimiento de la productividad en el corto y el largo plazo (Banco Mundial, 2020a). Por otro lado, la aceleración de la digitalización y su adopción a mayor escala y la reasignación del capital y el recurso humano hacia sectores más productivos podrían a su vez favorecer el crecimiento de la productividad tras la pandemia, siempre y cuando se implementen políticas adecuadas para minimizar el potencial impacto sobre el segmento de trabajadores que desempeñan ocupaciones que puedan ser desplazadas por estas tendencias (FMI, 2021a).

**Gráfica 5.** Productividad laboral por hora (EE. UU.=1) y tasa de crecimiento anual (%). Colombia y países de referencia, 2000-2020.



Fuente: The Conference Board Total Economy Database™, datos sin ajustar (2021). Cálculos: CPC.

3. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2021a), la desaceleración en el crecimiento de la productividad observada en años recientes puede estar asociada a problemas para cuantificar los efectos de la digitalización en el crecimiento de la productividad. Dada la aceleración en los procesos de adopción tecnológica, se estima que el impacto de esto sobre el crecimiento de la productividad puede ser mayor en la era post-COVID-19.

## Las mujeres y los jóvenes: los más afectados por la pandemia

Los efectos de las crisis por el COVID-19 en el mercado laboral han sido desproporcionalmente más profundos en el caso de las mujeres y los jóvenes. Esta heterogeneidad en la magnitud y persistencia de las afectaciones en estos grupos demográficos hace necesario analizar los aspectos que han afectado su participación y empleabilidad y considerar acciones de política que tengan en cuenta estas particularidades.

En primer lugar, factores como el aumento desproporcional de las cargas domésticas y de cuidado, sumado a las mayores afectaciones en sectores económicos que tradicionalmente concentran empleo femenino<sup>4</sup>, explican el impacto que tuvo la pandemia en el comportamiento de los indicadores laborales de las mujeres (García-Rojas *et al.*, 2020; Bonilla *et al.*, 2021). En el pico de las afectaciones (trimestre abril-junio de 2020), la tasa de desempleo femenino alcanzó 24,6 %, 12 pp por encima de su nivel en 2019, mientras que la participación laboral disminuyó en 9 pp con respecto al mismo periodo de 2019, pasando de 52,9 % a 43,9 %. En el caso de los hombres, el desempleo fue de 17,4 % y la participación laboral 66,2 % en abril-junio de 2020.

Así mismo, la recuperación del mercado laboral registrada desde el segundo semestre de 2020 aún no parece ser suficiente para contrarrestar la ampliación de las brechas de género en el mercado de trabajo, en tanto el aumento en la ocupación y la participación laboral ha sido más lenta para las mujeres. Mientras que en el trimestre junio-agosto de 2021 la tasa de desempleo de los hombres fue de 10,6 %, la de las mujeres fue de 18,1 %. Por su parte, en el mismo periodo de 2021 la participación laboral femenina fue 48,9 % frente a 72,5 % en el caso de los hombres.

Lo anterior se debe, en gran medida, al lento proceso de apertura de los jardines escolares y centros educativos y lo que esto representa en términos de aumentos en la carga del cuidado y el número de horas laborales no remuneradas. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional del Uso

del Tiempo (ENUT), entre enero y abril de 2021 las mujeres dedicaron en promedio 7 horas y 55 minutos al día a actividades no remuneradas, mientras que en el caso de los hombres este promedio fue equivalente a 3 horas y 10 minutos.

La menor participación laboral de las mujeres y las altas tasas de desempleo femenino no solo disminuyen sus ingresos y expectativas de enganche laboral, sino que podría llevarlas a desalentarse en la búsqueda y unirse a la población inactiva de manera permanente. Así mismo, 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 en situación de pobreza (Universidad Javeriana y DANE, 2020; FMI, 2020), e incluso puede tener impactos intergeneracionales en la medida en que la mayor participación laboral de las mujeres está positivamente asociada a las decisiones que las niñas toman respecto a su futuro laboral y a la visión que niños y niñas tienen sobre el trabajo femenino (Farre y Vella, 2006).

Además, existen múltiples ganancias asociadas a la inclusión de género. En primer lugar, aumentar la participación de las mujeres generaría ganancias en productividad asociadas al conjunto de habilidades que estas aportan en el lugar de trabajo y no simplemente al aumento en el número de trabajadores disponibles. En otras palabras, existe evidencia de que la fuerza laboral femenina es complementaria y no sustituta a la masculina en la producción, por lo que hay un evidente beneficio económico en la diversidad (FMI, 2018). Esto implicaría que los modelos estándar macroeconómicos, que no diferencian el sexo del trabajador, estarían subestimando el impacto favorable de la inclusión de género en el crecimiento y atribuyendo erróneamente a la tecnología una parte del crecimiento que en realidad es causado por la participación de la mujer.

Una distribución más equitativa del trabajo doméstico tendría beneficios para los hombres. De acuerdo con una encuesta realizada por McKinsey (2021), los hombres que tuvieron acceso a licencias de paternidad reportaron be-

4. De acuerdo con datos del DANE, en 2019 el 56 % del empleo femenino se concentraba en sectores como comercio, hoteles y restaurantes, servicios educativos, y otros servicios sociales (ej., el servicio doméstico), siendo a su vez las actividades económicas más afectadas por la pandemia.

beneficios en términos de fortalecimiento de sus relaciones de pareja y su rol como padres, aumento de la probabilidad de que su pareja mujer pudiera vincularse más fácilmente al mercado laboral y beneficios en su salud mental, como mayores niveles de felicidad y plenitud.

Por otro lado, el perfil laboral de los jóvenes en el país es crítico. Mientras que la tasa de desempleo para el total nacional en el trimestre junio-agosto de 2021 fue de 13,7 %, para las personas entre los 14 y los 28 años fue de 21,5 %. Por su parte, el porcentaje de la población entre 14 y 28 años que no estudiaba y no se encuentra ocupada fue 25,4 %.

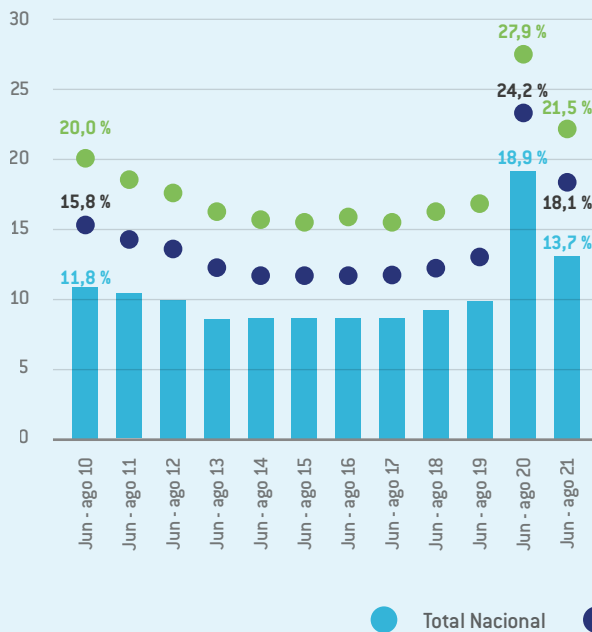
Es importante mencionar que, sistemáticamente, aun antes de la pandemia la tasa de desempleo juvenil ha sido consistentemente más alta que la del resto de grupos demográficos, incluso en las economías más desarrolladas. De acuerdo con Gómez (2021), esto se debe a las barreras de empleabilidad específicas que enfrentan los jóvenes, tales como el descalce entre las habilidades de técnicas y socioemocionales de los jóvenes y lo demandado del sector productivo; desarticulación entre sus aspiraciones y la

realidad del mercado laboral, y la persistencia en el uso de la edad como indicador de productividad laboral.

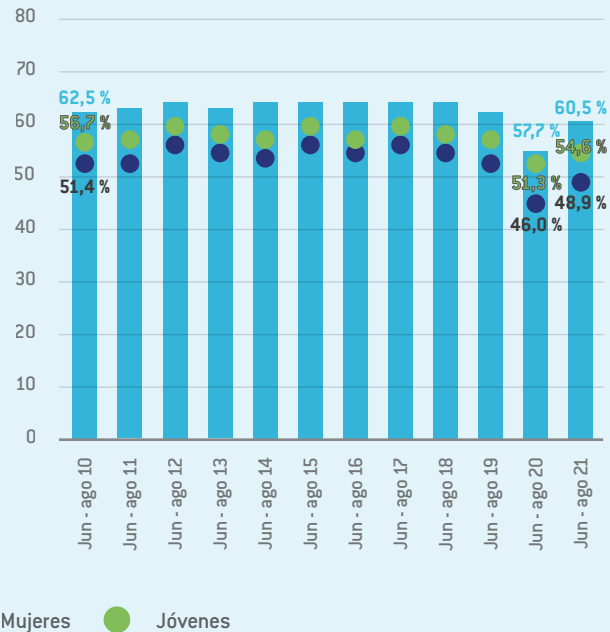
La participación laboral de las personas entre 14 y 28 años también disminuyó respecto al periodo prepandemia. Mientras que en junio-agosto de 2019 la tasa global de participación de las personas en este rango de edad fue de 55,8 %, en el mismo periodo de 2021 se ubica en 54,6 %, lo cual se explica, principalmente, por la caída en la participación laboral entre las mujeres jóvenes y aquellos con menores niveles educativos. Este panorama es, precisamente, una de las causas detrás de las manifestaciones que han tenido lugar en el país desde abril de 2021.

De acuerdo con el *Reporte global de riesgos* del Foro Económico Mundial (2021), la falta de oportunidades laborales de los jóvenes, el limitado acceso a la educación y su baja pertinencia, sumado a la creciente desigualdad, la crisis climática y la persistencia de las consecuencias de la crisis financiera del 2008, cuando muchos de ellos iniciaban su vida laboral, representan enormes retos en el diseño de política pública e incluso en la estabilidad económica y social de los países.

**Tasa de desempleo (%). Total nacional, mujeres y jóvenes. Trimestre junio-agosto 2010-2021.**



**Tasa de participación (%). Total nacional, mujeres y jóvenes. Trimestre junio-agosto 2010-2021.**



Fuente: DANE (2021).

## Recomendaciones

### Acción pública. Actualizar la legislación laboral.

Desde su adopción en 1950, el Código Sustantivo del Trabajo (CST) ha sufrido pocas modificaciones sustanciales. Esto ha generado obsolescencias y ambigüedades en el marco normativo laboral, pues ya no responde al contexto económico y social del país ni a su estructura demográfica empresarial, imprime rigideces regulatorias y no se adecúa a las nuevas relaciones laborales que se desprenden del cambio tecnológico y las nuevas economías, como la economía colaborativa y la denominada *gig economy*. Según Godoy Córdoba (2020), a esto se suma la aprobación de normas y leyes laborales aisladas y desconectadas del CST que no conservan la unidad de materia, lo que se ha traducido en contradicciones que dificultan su asimilación e implementación, impiden cambios estructurales en este ámbito y genera altos costos en jurisprudencia.

Dado este contexto, se recomienda adelantar una reforma estructural al CST. Esta modernización debe incluir, al menos, los siguientes parámetros:

1. La reglamentación de los esquemas que flexibilizan la contratación y contribución a seguridad social con variabilidad en ingresos y duración de la jornada laboral (como el trabajo por horas).
2. Lineamientos normativos específicos para los trabajadores agrícolas que reconozcan las particularidades del sector, tales como la alta prevalencia de la informalidad.
3. Regular de manera adecuada los esquemas de trabajo asociados a la economía colaborativa y a la *gig economy*, 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.
4. En la medida en que cada vez más actividades económicas necesitan adelantar sus operaciones de manera continua,

se debe imprimir mayor flexibilidad en la definición de los horarios y las duraciones de la jornada laboral<sup>5</sup>. Esto generaría eficiencias para las empresas, facilitaría su enganche a las cadenas globales de valor y se convertiría en una oportunidad para la contratación de nuevos trabajadores.

5. Reducir los costos laborales no salariales directos e indirectos, y regular la estabilidad laboral reforzada por motivos de salud para impedir abusos por parte de los trabajadores.
6. Flexibilizar los criterios para cotizar en el sistema de seguridad social contributivo, de modo que aquellos que devenguen menos de 1 SMMLV puedan acceder al sistema general y al Piso Mínimo de Protección Social (PPS).

En 2020 el Gobierno Nacional puso en marcha la Misión de Empleo, con el fin de identificar estrategias que facilitaran la recuperación tras la crisis generada por el COVID-19 y dieran respuesta a los desafíos estructurales del mercado laboral en materia de protección social, regulación laboral y formación para el trabajo. Se espera que los resultados y recomendaciones de la Misión sean divulgados y tramitados a través de un proyecto de ley.

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

El impacto que tuvo la crisis por el COVID-19 sobre el mercado laboral, particularmente en los países que, como Colombia, tienen una alta prevalencia de la informalidad y el autoempleo, ha hecho evidente la necesidad de que la legislación laboral transite de un enfoque de protección al empleo hacia uno de protección al trabajador, en el que el acceso al sistema de protección social no esté necesariamente mediado por la relación laboral formal. En este sentido, se recomienda diseñar un seguro de desempleo, bien sea a través de un nuevo modelo que se integre al actual sistema, o partiendo de una reforma al régimen de cesantías, que permita hacer frente a las limitaciones del Mecanismo de Protección al Cesante (MPC) y otros instrumentos de protección contra el riesgo de desempleo que hoy existen en el caso de los trabajadores formales<sup>6</sup>.

5. A través del Decreto 770 de 2020 se adoptaron medidas que flexibilizaron los horarios de trabajo como medida para permitir la reactivación económica en el contexto del COVID-19. Muchas de estas podrían incorporarse de manera permanente a la normatividad laboral.

6. Actualmente, la protección contra el riesgo de desempleo en el sector formal se presta a través del MPC (Decreto 2852 de 2013), del régimen de cesantías (ahorro individual) y de las indemnizaciones por despido, los cuales dependen del tiempo laborado. En particular, el MPC garantiza que el trabajador formal que pierde su empleo pueda mantener el acceso a la salud, las pensiones, el subsidio familiar y 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 (la afiliación es obligatoria únicamente para los asalariados, mientras que 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 es voluntario y, por tanto, no está garantizado (CPC, 2020).

González-Velosa y Robalino (2020) proponen la introducción de un sistema de protección de ingresos ante el desempleo, el cual combina características de un seguro de desempleo tradicional y un sistema de cuentas individuales de ahorro e incorpora un ingreso básico garantizado con el fin de proteger a quienes enfrentan altos riesgos de desempleo o duraciones prolongadas de este. Dicho sistema podría extenderse a los trabajadores por cuenta propia, que podrían contribuir a través de cotizaciones al consumo. Los beneficios se condicionarían a la participación en programas activos de mercado laboral.

Por su parte, Clavijo *et al.* (2018) proponen hacer modificaciones al régimen de cesantías para que cumpla con el papel de seguro de desempleo para los trabajadores formales, tales como condicionar el monto de retiro en función del salario y valor acumulado, adoptar un esquema de desembolso mensual, y limitar los destinos que puedan darse al ahorro para que esté centrado en proteger al empleado ante el riesgo de desempleo.

La existencia de este seguro recomendado protegería el ingreso de los trabajadores ante el riesgo de desempleo y, con ello, disminuiría el riesgo de caer en situación de pobreza, a la vez que contribuiría a reducir las inflexibilidades laborales asociadas a los altos costos de despido por indemnizaciones (siempre y cuando el seguro los sustituya). Además, al permitir mayores tiempos de búsqueda, se facilitaría el enganche de trabajadores desempleados en vacantes en las que son más productivos, lo que permitiría la asignación eficiente del capital humano entre sectores.

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

Una de las medidas implementadas por el Gobierno Nacional para mitigar el impacto de la crisis del COVID-19 sobre los ingresos de los hogares fue la implementación de Ingreso Solidario, un programa de transferencias monetarias no condicionadas dirigido a hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad que no fueran beneficiarios de otros programas sociales<sup>7</sup>.

De acuerdo con los resultados de la evaluación de impacto del programa (Gallego *et al.*, 2021), Ingreso Solidario incrementó la probabilidad de que los hogares mantuvieran una fuente de ingreso, aumentó el gasto en educación y artículos de limpieza, incentivó la apertura de cuentas de depósito y el uso de estas, y no generó desincentivos a la participación en el mercado laboral, característica que se ha observado en otros países del mundo en los que se han implementado programas similares.

Por efectos de la Ley de Inversión Social (Ley 2155 de 2021), el programa estará vigente hasta diciembre de 2022.

Dado lo anterior, y con el fin 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 y se pueda garantizar su capacidad adquisitiva básica, se recomienda la creación de un esquema de ingreso básico vital para personas desempleadas o que no participen en el mercado laboral, partiendo del esquema y los aprendizajes del programa Ingreso Solidario. Así mismo, un ingreso básico garantizado tendría beneficios económicos adicionales como el de funcionar como un seguro de desempleo para la población más vulnerable, disminuiría la presión de la migración hacia zonas urbanas al garantizar un mínimo de recursos en su lugar de origen, y aseguraría la sobrevivencia mínima a las personas durante los procesos de búsqueda de empleo (Grupo de Investigación en Macroeconomía de la Universidad de los Andes, 2020).

### **Coordinación público-privada. Diseñar e implementar acciones focalizadas en derribar las barreras de empleabilidad para los jóvenes.**

Para dar respuesta a la problemática laboral de la población joven, el Gobierno Nacional creó el programa de fomento al empleo Camello Sí Hay, con el que busca crear 600 mil puestos de trabajo en el segundo semestre del año. La base del programa es la creación de un subsidio a la nómina equivalente a 25 % del SMMLV por la contratación adicional de personas entre 18 y 28 años a partir de julio de 2021 y hasta por un año (Decreto 688 de 2021).

Si bien la evidencia para países desarrollados sugiere que los subsidios a la contratación de trabajadores de grupos demográficos específicos o *tax credits* pueden tener efectos positivos sobre el empleo en el corto plazo, los hallazgos son menos robustos respecto al cambio que este tipo de iniciativas pueden propiciar como incentivo a la contratación de los grupos que buscan favorecer una vez se remueven los estímulos o subsidios (Cappelli, 2013). En el caso de Colombia, un análisis del Grupo de Análisis del Mercado Laboral del Banco de la República (Grupo de Análisis del Mercado Laboral, 2021) muestra que durante la Ley de Primer Empleo (Ley 1429 de 2010), que redujo los impuestos a la nómina en 11 pp para trabajadores menores de 28 hasta por dos años para nuevas vinculaciones o contrataciones, tuvo un impacto positivo, significativo y de gran magnitud en el nivel de empleo formal y asalariado entre cohortes jóvenes, así como en el salario promedio.

7. Tales como Familias en Acción, Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o la compensación del impuesto sobre el IVA.

Dado lo anterior, es necesario implementar estrategias complementarias dirigidas tanto a generar empleo en el corto plazo como a derribar barreras estructurales de participación y empleabilidad para este grupo poblacional, cuidando que no tengan dos efectos indeseados, esto es, el desplazamiento de oportunidades de trabajo de los adultos hacia los jóvenes y la generación de incentivos para no transitar o abandonar el sistema educativo. Entre estas medidas cabe mencionar:

1. Garantizar una mayor articulación entre el sector productivo y el educativo en el diseño de programas académicos y de formación para el trabajo, como por ejemplo a través de la educación y formación dual (ver capítulo *Educación*).
2. Mejorar el funcionamiento de los servicios de intermediación laboral del Servicio Público de Empleo (SPE) para la población joven.
3. Adelantar programas de capacitación en competencias pertinentes para el sector productivo focalizados en jóvenes. En este sentido, podría considerarse extender la cobertura de Jóvenes en Acción, un programa de transferencias dirigido a personas entre los 14 y 28 años en condición de pobreza y vulnerabilidad, condicionado a la asistencia y el desempeño de los beneficiarios en programas de formación técnica, tecnológica o profesional. La evaluación de la versión más reciente del programa encontró impactos positivos en permanencia en educación, probabilidad de conseguir práctica y acceso al empleo formal (Econometría, 2017).

Es importante mencionar que las evaluaciones de impacto del diseño original del programa<sup>8</sup> (Attanasio *et al.*, 2011; 2017), el cual tenía como principal objetivo mejorar la inserción laboral de los jóvenes, encontraron impactos positivos en el enganche de jóvenes tanto en el corto como en el largo plazo, particularmente en el caso de las mujeres.

4. También es fundamental acelerar la consolidación del Subsistema de Evaluación y Certificación de Competencias del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) (ver capítulo *Educación*).
5. En alianza con el sector privado, crear oportunidades de primer empleo o trabajos de entrada (*entry-level job oppor-*

*tunities*) que les permitan la acumulación de experiencia a los jóvenes<sup>9</sup>. En medio de la coyuntura desfavorable causada por la pandemia, esto puede conseguirse priorizando la colocación de estas personas en los sectores que estén exhibiendo una recuperación económica más rápida o en aquellos que sean priorizados en los planes de reactivación contenidos en el CONPES 4023 de 2021.

### **Coordinación público-privada. Diseñar e implementar acciones focalizadas en derribar las barreras de empleabilidad para las mujeres.**

Al igual que los jóvenes, las mujeres han sido las más afectadas por la pandemia en términos laborales. Por ello, se recomienda adelantar medidas enfocadas en recuperar tanto la participación como el empleo femenino. Específicamente, se requiere:

1. Diseñar e implementar la Política Nacional del Cuidado.
2. Acelerar la implementación del plan para la reapertura segura de guarderías y colegios. Esto no solo beneficiaría el desempeño de las mujeres en el mercado laboral, sino que reduciría el impacto de las interrupciones del aprendizaje presencial sobre las trayectorias de aprendizajes de niños, niñas y adolescentes.
3. Incluir estrategias para aumentar la absorción del empleo femenino en la ejecución de los proyectos priorizados en el CONPES 4023 de Reactivación Económica y otros proyectos de construcción e infraestructura en el sector privado. Con este fin, es necesario el diseño de programas de obras públicas sensibles al género, alentar a las mujeres a realizar tareas tradicionalmente percibidas como masculinas y proveerles información acerca de oportunidades de trabajo en el sector (OIT, 2019c; Montoya-Robledo *et al.*, 2020). En este sentido, la Cámara Colombiana de Construcción (Camacol) lanzó una estrategia de equidad de género en el sector construcción, Construimos a la Par, la cual busca fomentar la formación y la empleabilidad de las mujeres en la actividad a través de la implementación de políticas sectoriales y el fomento al cambio de la cultura sectorial.

8. El programa Jóvenes en Acción, inicialmente denominado Capacitación Laboral de Jóvenes Desempleados de Bajos Recursos, fue creado en 2001. Originalmente, estaba orientado a mejorar las posibilidades de inserción laboral de los jóvenes entre 18 y 25 años vulnerables a través de cursos de formación para el trabajo y prácticas en empresas. Los beneficiarios recibían un incentivo económico durante su proceso de formación para sus gastos de sostenimiento y de manutención.

9. En este sentido, por medio del Decreto 952 de 2021 se estableció que el 90 % de la experiencia acumulada por participación en grupos de investigación, monitorías, prácticas y pasantías podía considerarse como experiencia profesional.

4. Disminuir la segregación ocupacional y sectorial por género, generando oportunidades laborales en sectores y ocupaciones típicamente masculinizadas. Esto dinamizaría el mercado laboral, aumentaría la productividad agregada y favorecería la movilidad sectorial del trabajo. Para ello se requiere de la articulación entre el sector público y el sector privado.
5. En el caso de las empresas, promover la contratación y la progresión laboral de las mujeres a través de la actualización de los procesos de contratación, promoción laboral y gestión de personal, con el fin de eliminar sesgos de género.

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

La distribución desigual en el tiempo dedicado a las tareas del cuidado y otras actividades domésticas es una de las razones detrás del desempeño desfavorable de los indicadores laborales de las mujeres. Estas actividades han hecho posible el desarrollo económico y social de los países (Tribín-Uribe *et al.*, 2021) y, al ser mayoritariamente no remuneradas, se convierten en un subsidio implícito a la actividad económica sin que se reconozca socialmente su aporte a la generación de valor agregado. De hecho, pese a que el DANE estima que el valor del tiempo total dedicado a estas actividades equivale a 20 % del PIB, por encima del aporte de sectores como el comercio y la manufactura, quienes desempeñan este trabajo no perciben en su mayoría ningún tipo de remuneración y no gozan de beneficios o protecciones especiales.

Por lo tanto, con el fin de facilitar la incorporación y reincorporación de las mujeres al mercado laboral tras la pandemia, es necesario diseñar e implementar la Política Nacional del Cuidado, tal y como lo establece el “Pacto de Equidad para las Mujeres” del PND 2018-2022. Esta política debe garantizar la cobertura y la calidad de la oferta de servicios a personas con algún grado de dependencia (menores de cinco años, personas con discapacidades, adultos mayores), así como promover la valoración social y económica del trabajo de cuidado y su distribución equitativa, lo que incluye la prestación efectiva de servicios de formación, profesionalización y atención a quienes ejercen estas tareas.

De las experiencias en la implementación de sistemas del cuidado en la región se desprenden algunos aspectos que deben tenerse en cuenta en el diseño y puesta en marcha de la

política del cuidado en Colombia (OIT, 2019d). En primer lugar, es necesario establecer una institucionalidad que articule el trabajo del sector público y el del sector privado en la materia. Además, debe desarrollarse un plan de financiamiento que permita la ampliación de oferta de servicios del cuidado a cargo del Estado (como guarderías y centros especializados en la atención a la tercera edad, particularmente en la ruralidad), como la prestación de servicios de apoyo a cuidadores de ambos sexos. Así mismo, se requiere contar con un marco normativo y regulatorio que garantice la sostenibilidad de la política y su coordinación con otros componentes del sistema de protección social.

Se recomienda acompañar lo anterior con campañas pedagógicas que fomenten cambios culturales respecto a los roles tradicionales de género y que promuevan la corresponsabilidad en las tareas domésticas y del cuidado.

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

La contratación por horas se encuentra contemplada en la legislación laboral colombiana. En primer lugar, el artículo 45 del CST establece que 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, lo cual incluye contratos con duraciones equivalentes a una hora. Así mismo, el artículo 147 establece que para quienes trabajen por periodos inferiores a la jornada máxima legal y devenguen un salario mínimo, este registrará en proporción a las horas trabajadas. Por su parte, de acuerdo con los artículos 158 y 161 del CST (que se encuentran vigentes hasta la entrada en vigor de la Ley 2101 de 2021), la jornada laboral ordinaria es equivalente a lo que sea pactado entre el empleado y el empleador, si bien en ausencia de un acuerdo explícito su duración máxima es equivalente a la jornada máxima vigente.

Sin embargo, los trabajadores no están habilitados para hacer contribuciones al sistema de seguridad social proporcionales al tiempo trabajado en horas. El Decreto 2616 de 2013, que regula la cotización por semanas para trabajadores dependientes, y el Decreto 1174 de 2020, que reglamenta el PPS<sup>10</sup>, se concentran en el segmento de trabajadores que devengan menos de 1 SMMLV, y no garantizan el acceso al sistema de seguridad general tanto en salud como en pensiones.

10. El PPS 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.



Por lo anterior, y 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, salud y riesgos laborales) de manera proporcional a las horas trabajadas y garantizando, bajo el mismo principio de proporcionalidad, los beneficios presenciales asociados al trabajo formal de jornada ordinaria<sup>11</sup> (CPC, 2020). Además, se sugiere aplicar este esquema únicamente a nuevas contrataciones o en casos en que los trabajadores decidan acogerse a este esquema de común acuerdo con sus empleadores, con lo que se buscaría mitigar potenciales riesgos de arbitraje o desmejoramiento de las condiciones laborales.

### **Acción pública. Aclarar y reglamentar los aspectos que no son resueltos en el Decreto 1174 de 2020 sobre el piso mínimo de protección social.**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 (PND 2018-2022), por medio del Decreto 1174 de 2020 fue reglamentado el Piso Mínimo de Protección Social (PPS), el cual busca garantizar un mínimo de protección y acceso al sistema de seguridad social a aquellos empleados a tiempo parcial o trabajadores independientes que devenguen menos de 1 SMMLV. El PPS fue declarado exequible por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-277 de agosto de 2021.

Específicamente, el PPS otorga acceso al servicio social complementario de beneficios económicos periódicos (BEPS) en el caso de las pensiones y a un seguro inclusivo para amparar al trabajador contra riesgos derivados de la actividad laboral. La cobertura a salud se da a través del régimen subsidiado. En términos de aportes a cargo del empleador, se estableció que estos deben ser equivalentes a 15 % del salario mensual del trabajador, de los cuales 14 % constituyen el aporte a los BEPS, y el 1 % restante se destina al seguro inclusivo.

Pese a que la norma tiene como objetivo incentivar la formalización y aumentar la cobertura al sistema de protección social, se han generado discusiones alrededor de su implementación y los incentivos que pudiera generar con respecto a prácticas de arbitraje que desmejoren las condiciones laborales de los trabajadores que actualmente devengan salarios menores o en la vecindad del mínimo, dada la diferencia en el costo de los aportes con respecto al esquema general de seguridad social.

Así mismo, existen indefiniciones respecto a las responsabilidades que tendría el empleador en el caso de generarse incapacidades médicas, así como respecto al alcance del seguro inclusivo cuando se trata de derechos pensionales en caso de fallecimiento (Fernández, 2021).

Dado lo anterior, y el potencial del mecanismo para cubrir a cerca de 10 millones de ocupados, se recomienda reglamentar los aspectos que no son resueltos de forma clara en el Decreto 1174 de 2020 y reconsiderar la conveniencia de la medida frente a otras alternativas para extender la cobertura pensional en el país.

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

Aumentar los salarios y mejorar los estándares de vida de la población depende, en gran medida, de lograr incrementos sostenidos de la productividad laboral y la productividad agregada. Así pues, se recomienda implementar políticas dirigidas a aumentar la calidad y la pertinencia del capital humano, que busquen, por un lado, minimizar los potenciales impactos que tendrá la aceleración de los procesos de automatización y adopción tecnológica sobre la demanda de trabajo de menor calificación y, por otro lado, compensar vía mayor productividad el posible encarecimiento del trabajo formal que pueda derivarse de la reducción de la jornada laboral de 48 a 42 horas semanales (Ley 2101 de julio de 2021).

Entre las acciones que pueden favorecer los aumentos en la productividad se encuentran aquellas enfocadas en desarrollar habilidades (Aguerrevere *et al.*, 2020), mejorar la efectividad de las políticas activas de mercado laboral y favorecer la inversión pública y privada en educación. Algunas de estas son:

1. En línea con las recomendaciones de la Misión de Internacionalización, desarrollar una política que facilite y promueva la atracción de talento internacional a través de políticas más favorables a la inmigración. Existe evidencia de que, dado el nivel de complementariedad del trabajo extranjero con el trabajo local, la promoción de mayores flujos de talento y conocimiento y la mayor diversidad impactan positivamente la productividad laboral y la competitividad. Por ejemplo, el Estatuto Temporal de Protección para

11. 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.

Migrantes Venezolanos (Decreto 2016 de 2021) no solo favorecerá la reducción de las cifras de migración irregular, sino que permitirá la incorporación efectiva de los migrantes provenientes de Venezuela a los mercados laborales, el acceso a la seguridad social y materializar los beneficios que eso representa en términos del acervo de habilidades y recaudo fiscal.

2. Fomentar y facilitar el aprendizaje a lo largo de la vida. La política educativa y formativa del país debe contribuir eficazmente al logro de este objetivo (ver capítulo *Educación*).
3. Consolidar los componentes del SNC, particularmente el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), como herramientas para el cierre de brechas de capital humano en calidad, cantidad y pertinencia (ver capítulo *Educación*).
4. Vincular al sector privado en el diseño de programas técnicos, tecnológicos y de formación para el trabajo. Modalidades como la educación dual son alternativas que han probado ser efectivas reduciendo brechas de capital humano y desempleo juvenil (ver capítulo *Educación*).
5. Incorporar en los currículos de los programas técnicos y tecnológicos, así como en los esquemas de prácticas laborales y contratos de aprendizaje, el desarrollo de competencias digitales y blandas. La evidencia sugiere que las personas que acceden a programas vocacionales con énfasis en este tipo de competencias tuvieron mayores probabilidades de emplearse y mayores niveles de ingresos que aquellos que no lo hicieron (Barrera-Osorio *et al.*, 2020).
6. Fortalecer la oferta de servicios de orientación y entrenamiento vocacional y promoción de competencias transversales, como las habilidades digitales y socioemocionales, lideradas por el SPE.

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

Con el fin de favorecer la formalidad en el sector agropecuario, se recomienda crear el salario mínimo integral para los trabajadores rurales, en el que la remuneración a trabajadores dependientes en el marco de un contrato laboral se realizaría a través de la modalidad de jornal integral. En esta, el pago del salario y de los 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, se reconocerían y liquidarían diariamente (sin incluir cajas de compensación). Para el caso de los trabajadores independientes que laboren por periodos inferiores a un mes, la base para calcular las cotizaciones sería el salario mínimo por las horas, días o semanas laboradas, lo que permitiría que la cotización sea inferior al SMDLV.

Así mismo, se recomienda simplificar el sistema de afiliación y cotización al sistema de protección social en su componente contributivo para los trabajadores dependientes que desempeñen actividades agropecuarias, y que se encuentren eventualmente vinculados a través de contrato de trabajo bajo la modalidad de jornal rural.

#### **Coordinación público-privada. Subsidiar la recontractación de trabajadores despedidos durante la pandemia y diseñar mecanismos para su capacitación.**

Tanto la crisis económica como la aceleración de los procesos de adopción tecnológica de las empresas derivados de la pandemia se han traducido en pérdidas de puestos de trabajo formales. La recontractación será menos factible para aquellos trabajadores con menores niveles de calificación o con competencias que hayan perdido pertinencia como consecuencia de las tendencias hacia la automatización o a nuevas prácticas laborales. Por lo tanto, se propone implementar un mecanismo que subsidie un porcentaje del costo de programas de capacitación dirigido a aquellos trabajadores a los que les hayan sido suspendidos sus contratos, con el objetivo de facilitar su reincorporación al mercado laboral.

En concreto, se propone un esquema en el que se otorgue un subsidio de 25 % del salario que tenía un trabajador antes de la suspensión de su contrato durante el periodo en que esté cursando programas de capacitación de hasta de seis meses de duración y que sean acordados con la empresa (ofrecidos por el SENA o por otras entidades), a condición de que esta última pague al trabajador un 25 % adicional del salario durante el mismo lapso. Este porcentaje podría reducirse en caso de que la empresa se comprometa a recontractarlo al término de dicho tiempo.

## INFORMALIDAD Y REGULACIÓN LABORAL

Pese a la reducción observada en los últimos años, la informalidad laboral en Colombia sigue siendo elevada. Así, mientras que en 2010 el porcentaje de la población ocupada a nivel nacional que no cotizaba a seguridad social (salud y pensiones) equivalía a 70,1 %, en 2020 esta proporción fue de 62,7 %, una disminución de 7,4 pp. Cuando se examina el comportamiento de la informalidad en las 13 principales ciudades y áreas metropolitanas según tamaño de la empresa, se tiene que, en el mismo periodo, la informalidad pasó de 51,5 % a 46,9 % (Gráfica 6a).

Entre los factores a los que puede atribuirse esta disminución se encuentran el ciclo económico (Arango y Flórez, 2017) y el efecto que tuvo la reducción, introducida por la Ley 1607 de 2012, en 13,5 pp de los costos laborales no salariales directos (por concepto de parafiscales y contribuciones a salud) para el rango salarial de 1 SMMLV a 10 SMMLV para las empresas con ánimo de lucro. Trabajos como los de Fernández y Villar (2016), Kugler *et al.* (2017), Bernal *et al.* (2017) y Morales y Medina (2017) han encontrado una relación causal entre la generación de empleo formal y la puesta en marcha de las medidas adoptadas en la Ley 1607, particularmente en el caso de las empresas medianas y pequeñas.

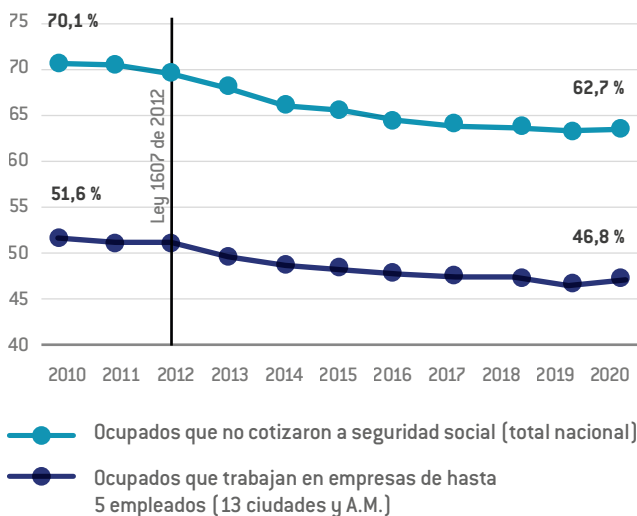
Sin embargo, la proporción de ocupados informales en el país (medida a partir de las contribuciones a seguridad social) sigue siendo elevada en el contexto regional, ubicándose 5,7 pp por encima del promedio de América Latina. Cuando se examina este indicador en el caso rural, esta diferencia es de 14,2 pp (Gráfica 6b). Además, Acevedo *et al.* (2021) estiman que a partir de 2021 la informalidad laboral podría incrementarse en niveles superiores a la era prepandemia en hasta 1,3 pp debido a la reincorporación de la población inactiva al mercado laboral en búsqueda de ingresos, así como por los patrones de crecimiento observados en la informalidad sectorial en meses recientes, indicativos de un aumento en las preferencias hacia relaciones laborales con mayor flexibilidad.

La alta prevalencia de la informalidad laboral tiene consecuencias negativas para el país: guarda una relación de doble causalidad con la baja productividad, reduce la calidad del trabajo, limita el acceso al sistema de protección social, contribuye a la desigualdad del ingreso (OCDE, 2019) y tiene efectos fiscales en cuanto limita la expansión de las bases gravables (CPC, 2020).

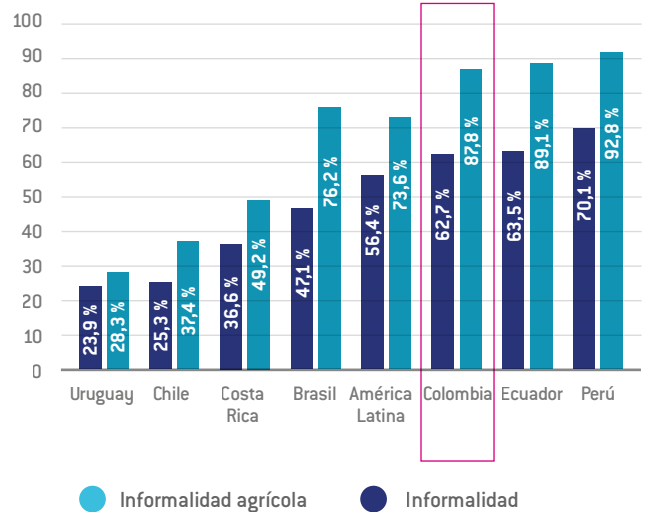
**Gráfica 6.** Informalidad laboral. Colombia y países de referencia, 2020.

Pese a la reducción observada en los últimos años, la informalidad laboral en Colombia sigue siendo elevada, representando el 62,7 % de la población ocupada. El promedio de América Latina se ubica en 56,4 %.

**6a. Informalidad laboral (% del total de ocupados). Colombia, 2010-2020.**



**6b. Ocupados que no cotizan a seguridad social (% del total de ocupados). Colombia y países de referencia, 2020.**



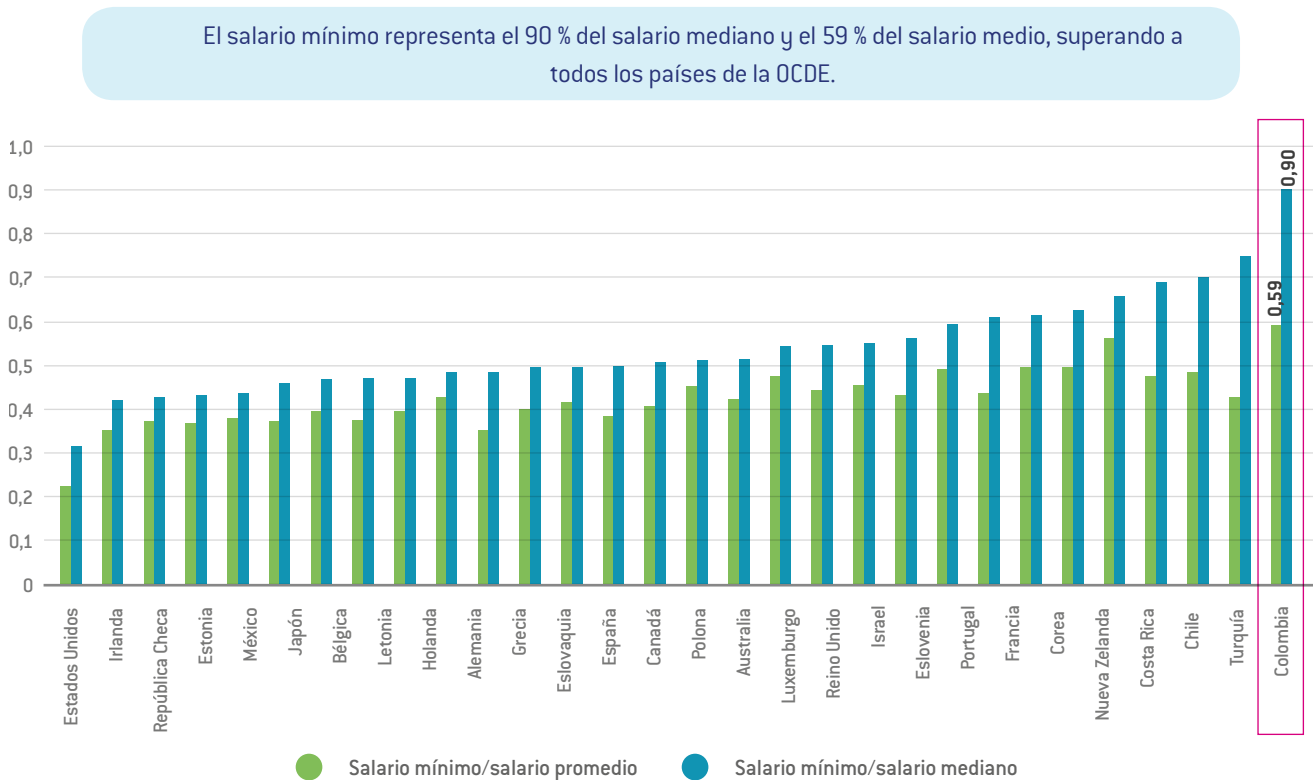
El salario mínimo en Colombia ha perdido su función de piso salarial y no representa un mínimo de ingreso y productividad por encima del cual deben ubicarse la mayor parte de los salarios (OCDE, 2016; Fedesarrollo, 2018). En 2020, el salario mínimo representó el 90 % del salario mediano y el 59 % del salario medio, superando en ambos casos a todas las economías de la OCDE (Gráfica 7). Adicionalmente, en los últimos años el salario mínimo ha subido consistentemente por encima de la inflación, en un promedio de 2 pp.

Si bien la evidencia internacional en países en desarrollo no es concluyente respecto a la relación entre salarios mínimos y empleo, parece existir sistematicidad en el caso de encontrarse efectos negativos: estos tienden a aparecer consistentemente en el caso de trabajadores de menores niveles de escolaridad e ingresos, en contextos en que el salario mínimo es más vinculante (*binding*), y sobre los niveles de empleo en el sector formal (Neumark y Munguía-Corella, 2019).

En Colombia, rigideces como un salario mínimo significativamente por encima de la productividad laboral están asociadas con la persistencia de la informalidad. La evidencia indica que aumentos en el salario mínimo se relacionan positivamente con aumentos en la probabilidad de pasar del sector formal al informal (afectando particularmente a los trabajadores con menores grados de escolaridad) y negativamente con los niveles de ingreso en los sectores formal e informal (Mondragón-Vélez *et al.*, 2010; Uribe, 2016; Arango *et al.*, 2020).

Así mismo, el uso del salario mínimo como parámetro para que los ocupados por cuenta propia estén obligados a cotizar termina excluyendo a un importante porcentaje de los programas de seguridad social contributiva (PNUD, 2021), en tanto (1) cerca del 50 % de los ocupados en Colombia devengan menos de esa cantidad; (2) de hacerlo voluntariamente, resultaría costoso respecto a su ingreso y el valor relativo de los aportes de ley, indexados al salario mínimo<sup>12</sup>, y (3) pueden acceder gratuitamente a salud subsidiada.

**Gráfica 7.** Relación entre el salario mínimo y los salarios medio y mediano. Colombia y países de referencia, 2019.



Fuente: OCDE (2021).

12. De acuerdo con Meléndez *et al.* (2021), para los trabajadores independientes que devenguen menos de medio salario mínimo los aportes al sistema de seguridad contributivo podrían representar hasta el 57 % de sus ingresos. Este porcentaje disminuye conforme aumentan los ingresos de las personas, medidos en salarios mínimos. Así, para un trabajador que devengue 2 SMMLV esta contribución equivaldría a 14 %, mientras que para aquellos que devenguen más de 2,5 SMMLV la contribución sería, en promedio, 12 %.

Según PNUD (2021), la forma en que está estructurada la seguridad social en América Latina, la cual vincula el acceso, la calidad y la financiación de estos servicios a la situación laboral de las personas, termina gravando la formalidad y subsidiando la informalidad. En primer lugar, trabajadores y empresas pueden percibir que los costos asociados a la seguridad social contributiva no son compensados por los beneficios a los que tienen acceso, lo que los convierte en un impuesto implícito sobre el empleo formal<sup>13</sup>. Así mismo, las regulaciones que dificultan la capacidad de respuesta de las firmas a choques exógenos o al ciclo económico aumentan el costo esperado de contratación y, por tanto, desincentivan la creación empleo formal.

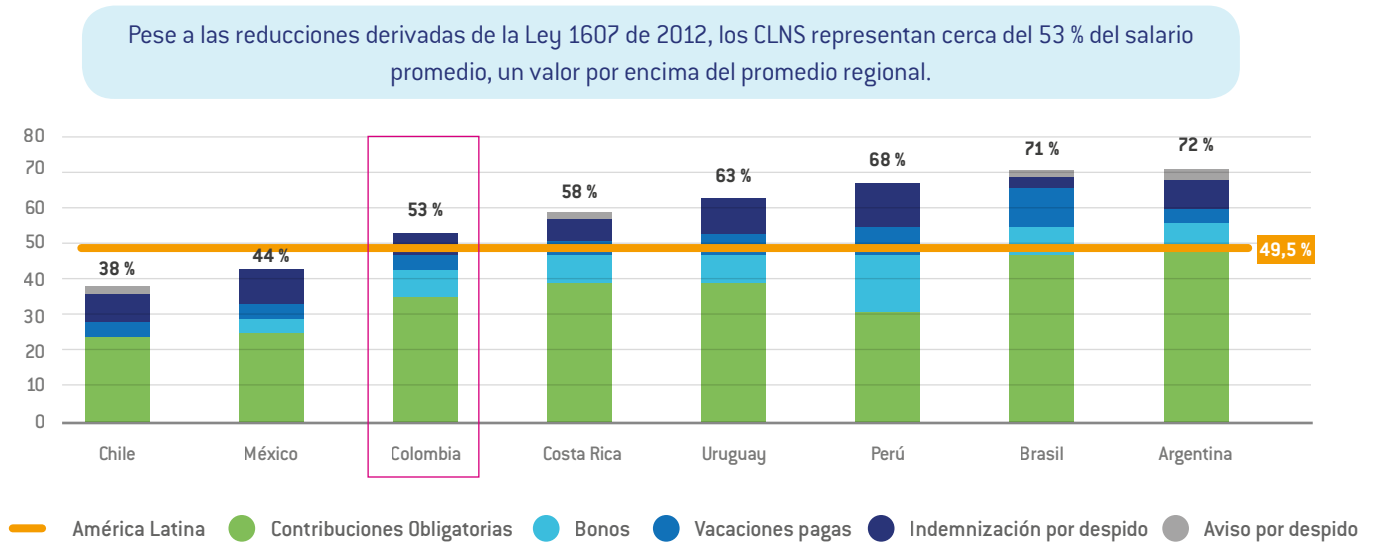
Por su parte, el subsidio a la informalidad aumenta conforme lo hacen la generosidad y la calidad de los beneficios asociados a la seguridad social no contributiva (PNUD, 2021). Así, en la medida en que los trabajadores informales puedan acceder gratuitamente a servicios por los que tendrían que pagar en la formalidad, las empresas puedan asumir menores costos laborales y mayores grados de flexibilidad en la contratación y despido si no crecen

y permanecen en la informalidad, y los sistemas de inspección al cumplimiento de las regulaciones laborales sea débil, el diseño de las políticas de seguridad social estaría contribuyendo a la segmentación del mercado laboral. Esto actúa en detrimento de la productividad, el crecimiento económico y la equidad.

En el caso de Colombia, estimaciones de Alaimo *et al.* (2017)<sup>14</sup> indican que el costo no salarial promedio del trabajo asalariado formal asciende a 53 %, del cual 35 % corresponde a las contribuciones obligatorias a pensiones, salud y riesgos profesionales. En América Latina, entretanto, el costo no salarial promedio equivale a 49,5 %, si bien existe una gran dispersión entre países<sup>15</sup> (Gráfica 8).

A los CLNS directos deben agregarse los CLNS indirectos, como los asociados a los periodos de prueba, incapacidades médicas y el trabajo dominical, festivo, nocturno o suplementario. Según cifras del Ministerio del Trabajo, los 28 millones de días de incapacidad laboral reportados por el Sistema General de Salud en 2018 implicaron desembolsos cercanos a 2,3 % del salario de trabajador en promedio por parte de las empresas.

**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).

13. En el caso de las pensiones, por ejemplo, el que las personas puedan no cumplir con los requisitos para recibirla y perder parcial o totalmente sus cotizaciones o que, incluso si las recuperaran, puedan no estar dispuestos a ahorrar en una cuenta que no sea posible usar en caso de emergencia lleva a que los trabajadores, probablemente, subvaloren estos programas (ver PNUD, 2021, y el capítulo *Pensiones*).

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

15. 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).

## Recomendaciones

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

En el caso de Colombia, así como en contextos de alta informalidad, un salario mínimo que no corresponde a la productividad laboral está asociado a mayores niveles de desempleo (Arango y Flórez, 2016) y se considera como una de las razones estructurales detrás de la informalidad laboral (Mondragón-Vélez *et al.*, 2010; Uribe, 2016). Esto se ha exacerbado, en parte, por la flexibilización de los criterios de la Ley 278 de 1996, que estipula que el incremento anual del salario mínimo debe obedecer principalmente a los criterios de inflación y variaciones en la productividad laboral<sup>16</sup>.

Por lo anterior, se recomienda definir un nuevo mecanismo institucional para la fijación del salario mínimo, lo que requeriría modificaciones al CST y en la Ley 278 de 1996. Con esto se debe garantizar (1) que el incremento al salario mínimo en términos reales no supere las expectativas de la inflación para el año siguiente; (2) que el proceso de definición se base en criterios técnicos relacionados con la distribución del ingreso, la evolución de los precios y las diferencias regionales y sectoriales de productividad, y (3) que se dote al proceso de mayor legitimidad, buscando esquemas de representación del segmento de trabajadores en la informalidad (OIT, 2019a; CPC, 2020).

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

Con el fin de reducir el costo asociado a la contratación de trabajadores formales, y teniendo en cuenta la evidencia empírica existente respecto al impacto de la Ley 1607 de 2012 sobre la generación de empleo formal, se recomienda implementar estrategias para reducir la carga que representan los CLNS directos e indirectos sobre la nómina. Esta disminución puede darse a través de las siguientes medidas:

1. Modificar la fuente de financiación de los CLNS con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) provenientes de impuestos generales, para que estos sobrecostos no sigan actuando como una barrera a la generación de trabajo formal.

2. Reducir de los intereses sobre el pago a las cesantías, en tanto las compañías administradoras hacen un reconocimiento por concepto de intereses (Clavijo *et al.*, 2018).
3. Eximir del pago de la contribución a cajas de compensación familiar (el cual representa el 4 % de la nómina) a las empresas que operen en la ruralidad y a las empresas medianas y pequeñas. En el caso de las empresas rurales, el pago de este parafiscal actúa como un impuesto puro a la formalidad, en la medida en que los trabajadores rurales no acceden generalmente a los servicios ofrecidos por estas entidades.
4. Si no es posible modificar la fuente de financiación de los CLNS, implementar un esquema de aportes progresivo de acuerdo con el rango salarial. Por ejemplo, Fedesarrollo (2021) propone cambiar los aportes actuales a salud (4 % a cargo del trabajador y 8,5 % adicionales a cargo de la empresa si esta cuenta con más de dos trabajadores y es declarante de renta, para salarios superiores a 10 SMMLV) y 4 % para las cajas de compensación, por tarifas que irían de cero a valores cercanos a 9 % para salarios superiores a 10 SMMLV.
5. Reducir los costos de contratación y despido y las rigideces relacionadas con los trámites que deben surtir ante autoridades como Mintrabajo para hacerlas efectivas. Tal y como se mencionó anteriormente, esto debe ir acompañado de cambios normativos que permitan transitar de un esquema de protección al trabajo hacia uno de protección al trabajador, a través de la creación de un seguro de desempleo.

### Coordinación público-privada. Evaluar la eficiencia e impacto de los servicios prestados por las cajas de compensación familiar.

Con el fin de evitar duplicidad de esfuerzos con otros programas sociales, se recomienda adelantar evaluaciones que permitan medir la eficiencia de los servicios ofrecidos por las cajas de compensación, su impacto sobre el bienestar de los afiliados y sus efectos redistributivos. Así mismo, se propone establecer mecanismos para poner a disposición del público información sobre la ejecución de los recursos públicos administrados por estas entidades. Esto permitiría optimizar el portafolio de servicios de las cajas, aumentar la eficiencia en su gestión y dar luces sobre la viabilidad de reducir la contribución sobre la nómina que por este concepto realizan las empresas, o modificar su fuente de

16. 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).

financiamiento. Instituciones como el FMI (2018), ANIF (Clavijo *et al.* 2018) y el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana (2020) han hecho recomendaciones en el mismo sentido.

De acuerdo con Fedesarrollo (2021), en 2019 las cajas de compensación recibieron recursos cercanos a COP 19 billones (equivalentes a 2 % del PIB), de los cuales COP 7,4 billones correspondieron a aportes de las empresas. Sin embargo, un reciente análisis del Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana (2020) muestra que existen limitaciones para acceder a la información detallada respecto al uso de estos recursos, y que de los datos que es posible obtener a través de la Superintendencia del Subsidio Familiar solo puede darse cuenta de gastos cercanos a COP 2,9 billones en ejecución de programas (como subsidios en especie, créditos sociales, cuotas monetarias a afiliados, educación, turismo y servicios culturales y fondos especiales para vivienda, entre otros).

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

La estabilidad reforzada por salud busca garantizar el derecho al trabajo a las personas que no pueden desempeñar sus funciones laborales en condiciones regulares debido a limitantes de salud o discapacidades. Sin embargo, el abuso de este principio, basado en la prohibición de despidos discriminatorios y en el concepto de debilidad manifiesta, no solo representa altos costos monetarios y pérdidas de productividad para las empresas, sino que puede incentivar la no contratación de personas en situación de discapacidad y el establecimiento de relaciones laborales informales (ANDI, 2017; CPC, 2020).

De acuerdo con 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. Esto implicó desembolsos por parte de las empresas que promediaron 2,3 % sobre el salario de trabajador.

Aunque a través de la Sentencia SL 1360 de 2018 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, en la práctica no se ha conciliado este fallo con lo dispuesto en la Ley 361 de 1997. Por lo tanto, se recomienda (1) avanzar en la reforma del artículo 26 de la mencionada ley —el cual limita el despido o término del contrato para personas con limitaciones de salud— para hacerla compatible con el fallo de la CSJ así como, en general, establecer una clara reglamentación respecto a las incapacidades laborales, y (2) en línea con lo propuesto por ANIF (2018), implementar un sistema de verificación, inspec-

ción y seguimiento a las incapacidades de salud, liderado por el Minsalud y el Mintrabajo, que incluya procedimientos sancionatorios monetarios y legales para los empleados que incurran en prácticas fraudulentas.

#### **Acción pública. Evaluar el impacto de la reducción de la jornada laboral sobre la productividad y la generación de empleo formal.**

Por medio de la Ley 2101 de julio de 2021 fue reducida la jornada laboral en Colombia, pasando de un máximo de 48 horas a la semana a 42. De acuerdo con lo establecido en la ley, esta reducción se hará de forma gradual hasta el año 2026. Ahora, si bien la jornada máxima vigente es la más extensa entre los países de la OCDE, superando en casi ocho horas la duración promedio en este grupo de países, el contexto colombiano de alta informalidad, baja productividad laboral y altos niveles de desempleo exacerbados por la pandemia implica que la puesta en marcha de esta norma puede tener como consecuencia el encarecimiento del empleo formal sin que este pueda ser fácilmente contrarrestado con aumentos en productividad en el corto plazo a través de medidas como mayor capacitación y acceso a tecnología por parte de las empresas.

Por lo anterior, se recomienda diseñar una evaluación que permita medir el impacto de la reducción de la jornada laboral sobre la productividad y la generación de empleo formal. Así, con base en los resultados arrojados, se debería ajustar la normatividad.

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

Se recomienda seguir avanzando en la ejecución del CONPES 3956 de 2018, “Política de Formalización Empresarial”, la cual contiene los lineamientos y las acciones para mejorar la relación costo-beneficio de la formalidad empresarial en el país, lo que a su vez repercutiría en un mayor grado de formalidad laboral.

De acuerdo con datos de SisCONPES, el porcentaje de avance en relación con la implementación de la política es de 64,1 % a corte de diciembre de 2020. Las acciones asociadas al objetivo 1 (mejorar la relación beneficio-costo de la formalidad) tienen un porcentaje de avance de 68,91 %, mientras que en el caso del objetivo 2 (mejorar la información para la toma de decisiones de política pública en materia de formalización empresarial) este porcentaje es de 44,83 %.

Entre las acciones propuestas que a la fecha muestran altos porcentajes de implementación se destacan el desarrollo del Régimen Simple de Tributación (RST) y la expedición del

Decreto 2260 de 2019, con el que se redujeron las tarifas del registro mercantil y, por tanto, el costo de entrada de las firmas al mercado formal. Sin embargo, políticas que impactan más directamente los costos directos y transaccionales asociados a la formalidad laboral muestran menores niveles de avance. Este es el caso de la implementación progresiva de la Ventanilla Única Empresarial (VUE), que busca permitir a través de una única plataforma virtual la obtención del Registro Único Tributario (RUT), la matrícula mercantil y los procesos de afiliación, registro y gestión de trabajadores ante el sistema de seguridad social. No obstante, a pesar de haber logrado implementarse en 11 de las 57 cámaras de comercio del país, aún

persisten problemas de interoperabilidad entre los procesos y la información de afiliación al sistema contributivo de salud y ARL (administrados en el sector salud) y los correspondientes a pensiones y cajas de compensación familiar (administradas en el sector trabajo), así como retos en materia de promoción y masificación en el uso de los servicios que ya se encuentran habilitados en el VUE por parte de los empresarios.

Por su parte, y en línea con las recomendaciones de este informe, aún está pendiente la presentación de un proyecto de ley que flexibilice los esquemas de vinculación, afiliación y cotización al sistema de seguridad social para trabajadores, el cual fue contemplado en el CONPES 3956.



## INTERMEDIACIÓN Y POLÍTICAS DE EMPLEO

La evidencia indica que las políticas activas de mercado laboral (esto es, aquellas concentradas en proveer servicios de intermediación, colocación, reentrenamiento y capacitación)<sup>17</sup> pueden ser efectivas para reducir el desempleo y para aumentar el grado de correspondencia entre la oferta y la demanda laboral y de habilidades (Card *et al.*, 2015). Incluso, estas medidas pueden tener efectos redistributivos en contextos en los que existen barreras de empleabilidad diferenciales en función del género, la edad y el grupo étnico (OIT, 2016).

En Colombia, con la creación del MPC y el SPE (Ley 1636 de 2013), se ha fortalecido el papel de la oferta de intermediación laboral en el país. En primer lugar, en el marco del MPC, la Unidad del Servicio Público de Empleo (USPE) coordina la operación de la Red de Prestadores del SPE, compuesta por 247 operadores autorizados que incluyen la Agencia Pública de Empleo del SENA, las cajas de compensación familiar, los entes territoriales y las agencias y bolsas de empleo privadas, a través de las cuales se brindan servicios de gestión de vacantes en el caso de los empleadores, y de colocación y otros servicios básicos de intermediación a los solicitantes de empleo. Por su parte, a través del MPC se ofrecen servicios de colocación, orientación y capacitación a la población cesante que haya tenido vinculación con el sector formal a través de las cajas de compensación familiar, y se garantiza el acceso a la seguridad social (salud, pensiones) por seis meses después de la pérdida del empleo.

De acuerdo con datos del SPE, entre 2016 y 2018 se observó un crecimiento tanto en el número de aspirantes como en el de empresas y vacantes registradas en el Sistema de Información del SPE (SISE), pasando de 1,5 millones en 2016 a cerca

de 1,8 millones de vacantes en 2018 y de 52 mil a alrededor de 62 mil empleadores, respectivamente (Tabla 1). Luego, tras la crisis por el COVID-19 se observó una reducción significativa tanto en el número de personas registradas como en el número de empresas inscritas, ubicándose en 1,18 millones y 19,8 mil en 2020, respectivamente. Por su parte, la efectividad del sistema mantuvo una tendencia positiva y, aunque sigue siendo baja, la tasa de colocación pasó de 8,9 % en 2016 a 21,9 % en 2020.

Pese a los aprendizajes acumulados en los ocho años de operación del SPE y del MPC, persisten problemas que limitan el alcance de las políticas activas de mercado laboral en el país. En primer lugar, la red de prestadores no se encuentra totalmente articulada, la calidad de los servicios varía considerablemente entre ellos y aún no se ha podido garantizar la interoperatividad de las bases de datos de vacantes y postulantes del SENA, las cajas de compensación y el resto de los operadores, de modo que el acceso a la información por parte de los usuarios es limitada (Casas *et al.*, 2018). A esto se suma la ausencia de una estrategia que permita calibrar la necesidad de servicios a lo largo de país, y el hecho de que los procesos de intermediación aún no se realicen por competencias, por lo que no se adecúan al MNC (Fundación Corona, 2020).

En cuanto a la demanda de puestos de trabajo, aunque todos los empleadores están obligados a reportar las vacantes al SPE en los diez días hábiles siguientes a su apertura (Decreto 1072 de 2015 y la Ley 1636 de 2016), la mayor parte de las empresas no cumple con la normatividad. Así, en el periodo prepandemia solo 62.904 empleadores, de las 581.241 firmas empleadoras que según datos de Confecámaras (2020) existen en Colombia, estaban inscritos en el sistema.

17. 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 la demanda de habilidades por medio de reentrenamiento y capacitación (OIT, 2016).

**Tabla 1.** Estadísticas del Servicio Público de Empleo. Colombia, 2016, 2018 y 2020.

La tasa de colocación a través de los servicios del SPE pasó de 8,9 % en 2016 a 21,9 % en 2020.

Dimensión	Indicadores	2016	2018	2020
Composición Red de Prestadores SPE	<b>Prestadores autorizados</b>		247	233
	Públicos		66	68
	Privados		181	165
Demanda	<b>Número de empresas registradas</b>	52.553	62.904	19.854
	Microempresa - Entre 2 y 10 trabajadores	27.980	35.683	13.678
	Pequeña empresa - Entre 11 y 50 trabajadores	11.590	13.498	4.405
	Mediana empresa - Entre 51 y 200 trabajadores	3.865	4.924	1.057
	Grande - Mayor a 200 trabajadores	2.674	3.296	633
	Unipersonal	6.444	5.503	81
	Vacantes publicadas	1.513.172	1.892.418	1.183.501
Oferta	<b>Número de registrados</b>	999.524	1.107.377	1.101.518
	Hombres	441.771	530.434	540.845
	Mujeres	557.753	576.943	560.673
Cruce entre demanda y oferta	<b>Colocados</b>	89.152	248.914	241.529
	Tasa de colocación	8,9 %	22,5 %	21,9 %
	Hombres	12,2 %	28,8 %	27,3 %
	Mujeres	6,3 %	16,7 %	16,7 %
	Remitidos a orientación	421.286	837.461	704.799

Fuente: Fundación Corona (2020; 2021).

## Recomendaciones

### Coordinación público-privada. Mejorar el funcionamiento del Servicio Público de Empleo (SPE).

Debido a la importancia que tiene la implementación de políticas activas del mercado laboral tanto en intermediación, colocación y capacitación de la fuerza laboral para agilizar la recuperación del mercado de trabajo, se recomienda:

1. Reglamentar el artículo 195 del PND 2018-2022 para dotar al SPE de un marco normativo que garantice estándares mínimos de calidad en la prestación de servicios de intermediación por parte de los operadores del sistema.
2. Articular la red de prestadores y la información sobre oferta de vacantes, incluyendo la Agencia Pública de Empleo del SENA y garantizar la interoperabilidad de las bases de los operadores del sistema. Esto implica acelerar la modernización tecnológica del SPE y el portal de la Bolsa Única de Empleo del SPE, proceso que se viene adelantando con recursos del Programa para Fortalecer Políticas de Empleo y Formación para el Trabajo, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>18</sup>. Con ello se buscaría disminuir asimetrías de información entre mercados de trabajo regionales, aumentar las probabilidades de colocación y fomentar la movilidad laboral.
3. Incentivar el reporte de vacantes por parte del sector productivo, en cumplimiento del Decreto 1072 de 2015 y la Ley 1636 de 2016, según los cuales todos los empleadores están obligados a reportar sus vacantes al SPE en los diez días hábiles siguientes a su apertura. Dado el bajo nivel de reporte actual, se recomienda indagar con las empresas las razones por las cuales no están cumpliendo con la norma, con el fin de formular medidas eficaces para motivar el reporte.
4. Fortalecer la oferta de programas de capacitación en habilidades básicas, digitales y de entrenamiento vocacional tanto de los proveedores privados como de la oferta del SENA, con énfasis en la atención a jóvenes y población vulnerable, buscando articular a la empresa privada.
5. Adelantar campañas de promoción masiva a nivel subnacional para hacer extensivo el uso de las herramientas del SPE como estrategia para la reducción del desempleo.

Por su parte, debido a que la declaratoria de inexequibilidad<sup>19</sup> del artículo 77 de la Ley 1735 de 2015 (PND 2014-2018), por medio de cual se autorizaba a Mintrabajo, a las cajas de compensación familiar y a los operadores autorizados 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, se recomienda financiar el sistema de protección social con recursos del PGN y no a partir de parafiscales, con el fin de ampliar la cobertura y el impacto de las políticas activas de mercado laboral hacia el sector informal y hacia poblaciones vulnerables, incluyendo a los migrantes.

### 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.

Se recomienda dar cumplimiento a lo establecido en el CONPES 3866 de 2016, “Política de Desarrollo Productivo”, en relación con el diseño e implementación de una estrategia para promover la gestión por competencias del recurso humano por parte de empleadores que estará a cargo de Mintrabajo, de forma que se generen incentivos para su implementación. La adopción de este tipo de modelos de gestión del recurso humano permite a las empresas identificar eficazmente las capacidades y habilidades de los trabajadores y aspirantes a un cargo, hacer una mejor asignación del recurso humano en las empresas y disminuir sesgos en los procesos de selección.

Por su parte, el uso extendido de modelos de gestión del recurso humano por competencias por parte del sector productivo incentivaría el uso y aprovechamiento de la información que proveen el MNC y los catálogos de cualificaciones sectoriales, con lo que se podrá mejorar el proceso de identificación de la oferta de habilidades de la fuerza laboral.

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

Con la puesta en marcha del SNC, sus componentes y subcomponentes, Colombia busca consolidar tres vías a través de las cuales las personas puedan cualificarse: la vía educativa, la formación para el trabajo y el reconocimiento de aprendizajes previos (RAP). Para esta última los procesos de evaluación y certificación de

18. Componente 1 del préstamo BID N.º 4934/OC-CO [CO-L1250].

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

competencias cumplen un papel fundamental en tanto permiten el reconocimiento formal de las competencias que no hayan sido adquiridas a través del sistema educativo o formativo. Esto facilitaría el encuentro entre la oferta y la demanda de habilidades, la movilidad laboral y educativa, y la integración efectiva en el mercado laboral formal, incluyendo a la población migrante.

Desde 2019 el Mintrabajo ha elaborado estudios técnicos enfocados en la identificación de referentes internacionales para el diseño de sistemas de certificación de competencias y en la sistematización de los aspectos técnicos, jurídicos y estratégicos requeridos para la implementación del RAP. A partir de estos ejercicios, en 2021 Mintrabajo avanzó en la construcción de la reglamentación del RAP en el marco del SNC, y espera culminar el año habiendo divulgado el primer borrador del proyecto de decreto reglamentario.

Por lo anterior, y con el fin de favorecer la reducción de las brechas de capital humano, el desempleo estructural y la informalidad, se recomienda avanzar en el diseño y puesta en marcha del Sistema de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales, tal y como lo establecen la Política de Desarrollo Productivo (CONPES 3866 de 2016), el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (artículo 194 de la Ley 1955 de 2019) y la Agenda Nacional de Competitividad, así como avanzar en la implementación del RAP como vía reconocida de cualificación.

De igual forma, se recomienda permitir que las empresas desempeñen un papel relevante en el proceso de certificación

de competencias. Para ello sería preciso definir mecanismos de forma que estas puedan certificar a los empleados que capacitan, en concordancia con los niveles del MNC. Esto posibilitaría la aparición de un mercado de certificación de competencias laborales dinámico con capacidad de atender la demanda potencial del país (actualmente, además del SENA, existen solo 26 instituciones acreditadas por el Organismo Nacional de Acreditación –ONAC– para certificar competencias a nivel nacional).

#### **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, y que enriquezcan los análisis sobre el empleo, la formalidad y la movilidad y reasignación del trabajo a nivel regional e intersectorial.

Por lo anterior, se recomienda facilitarle al público el acceso a los microdatos anonimizados de la PILA y garantizar la interoperabilidad de esta con las bases de datos administrativas de las entidades públicas del país. Esto permitiría optimizar el diseño y focalización de programas y proyectos públicos para que estén basados en evidencia y facilitaría el trabajo de investigaciones de universidades y centros de investigación.

## Mercado laboral en la recuperación económica y social

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 14 y los 28 años y a las personas con menores niveles educativos. Este deterioro ha tenido altos costos económicos y sociales: la disminución de los ingresos laborales en 2020 aumentó los niveles de pobreza del país a niveles de 42,5 % y contribuyó de manera importante a la caída de la demanda agregada.

De acuerdo con Arboleda *et al.* (2020) y el Banco Mundial (2020b), los menores niveles de ocupación y el aumento del desempleo pueden afectar la productividad, limitar el acceso a la seguridad social y tener impactos fiscales por la vía de un menor recaudo, e incluso aumentar la brecha de habilidades debido a la falta de capacitación durante los periodos en que las personas se encuentren cesantes. Se espera, además, que la profundización de las tendencias hacia la automatización y el cambio tecnológico tenga importantes impactos sobre el mercado laboral, alterando su composición y afectando a los más vulnerables (Banco Mundial, 2020c).

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 y formular políticas que mejoren el desempeño de los indicadores laborales (CPC, 2020). Entre estas se destacan el Programa de Apoyo de Empleo Formal (PAEF)<sup>20</sup>, la flexibilización temporal de horarios de trabajo, la renegociación voluntaria de condiciones laborales<sup>21</sup> y la creación de la Misión de Empleo<sup>22</sup>. Sin embargo, la dinámica reciente de la recuperación del mercado laboral sugiere que la generación de empleo no solo enfrenta desafíos de corto plazo, sino también estructurales.

En primer lugar, los empleos informales perdidos durante los periodos de confinamiento se recuperaron a gran velocidad en cuanto se levantaron las restricciones sectoriales. Sin embargo, son vulnerables a perderse de nuevo en caso de que en el futuro deban ser adoptadas medidas similares para contener la pandemia (FMI, 2021b). A nivel estructural, se han observado menores ganancias de trabajos en el sector formal, mientras que la recuperación de la participación y el empleo femenino ha sido lenta debido, entre otros, a la carga desproporcional que recae sobre las mujeres del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado y al cierre prolongado de los centros educativos (FMI, 2021b).

Teniendo en cuenta que el desempleo en Colombia ha sido estructuralmente alto y que la informalidad sigue siendo elevada, se requiere que las acciones para generar empleo en el corto plazo sean acompañadas de políticas que busquen corregir las rigideces que limitan la generación de empleo formal y el crecimiento de la productividad. Ello incluye la actualización del marco normativo, la reducción de los costos laborales no salariales y el mejoramiento del diseño de los sistemas de seguridad social. Así mismo, dado que el desempleo y la inactividad no afectan a todos los grupos demográficos y áreas del país por igual, es necesario fortalecer las políticas activas de mercado laboral con enfoque subnacional y de género, mejorando la oferta de servicios de colocación y entrenamiento, así como elevar la pertinencia del sistema educativo y formativo (ver capítulo *Educación*). Estas medidas permitirían disminuir el grado de segmentación del mercado laboral y aumentar la calidad del empleo, lo que redundaría en reducciones de la pobreza y de la desigualdad y en aumentos en el bienestar.

20. En el caso del PAEF, desde el inicio del programa en mayo de 2020 se han otorgado 4,15 millones de subsidios a la nómina de 142,624 empresas.

21. Decreto 770 de 2020.

22. La Misión de Empleo tiene como objetivo diseñar instrumentos de política que mejoren el desempeño de los indicadores laborales, analizar políticas públicas, normas y programas y sus efectos sobre el mercado de trabajo, y diseñar herramientas para evaluar el impacto de las recomendaciones que se desprendan de la Misión.

# SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

## 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 pp. 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 <i>et al.</i> , 2017; Bernal <i>et al.</i> , 2017).	Es necesario profundizar lo hecho por la Ley 1607 de 2012, ya sea modificando la fuente de financiación de las cajas de compensación familiar, eliminando el pago de intereses sobre las cesantías a cargo de las empresas, o implementando un esquema progresivo para el cobro de los aportes a salud y cajas de compensación (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 SNCL y en Consejo de Ministros.
Implementar una estrategia de reactivación del empleo para mitigar los efectos de la crisis del COVID-19 sobre el mercado laboral	2021	El CONPES 4023 de 2021 incluye algunas de las estrategias recomendadas en el INC 2020-2021, tales como la implementación de proyectos en sectores intensivos en mano de obra, como construcción e infraestructura.	Es necesario diseñar estrategias para la creación de empleos formales de calidad, incluyendo aquellas dirigidas a disminuir la inflexibilidad del mercado de trabajo y la obsolescencia de la normativa laboral.
Diseñar la política pública de teletrabajo y trabajo en casa	2021	La Ley 2088 de 2021 regula el trabajo en casa como una modalidad de trabajo que habilita a un trabajador para que en situaciones ocasionales o excepcionales preste el servicio de trabajo por fuera del sitio habitual, diferenciándolo así de la figura del teletrabajo (Ley 1221 de 2008 y Decreto 884 de 2012).	Se recomienda dar cumplimiento a lo contemplado en la Ley 1221 de 2008 respecto a la expedición de un documento CONPES en el que se formule una política pública de fomento a estas modalidades de trabajo, incluyendo indicadores que midan su impacto sobre productividad, bienestar y congestión urbana.

## 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 relaciones laborales que se desprenden de las nuevas economías.	Congreso de la República, Mintrabajo y Minhacienda	Acción pública
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 hacia uno de protección al trabajador. Esto resguardaría los ingresos del trabajador frente a contingencias y permitiría a las empresas ajustarse al ciclo económico.	Mintrabajo, Minsalud, DNP y Departamento para la Prosperidad Social	Acción pública

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Diseñar un esquema de ingreso básico vital garantizado	Un ingreso básico garantizado tendría beneficios económicos como el de funcionar como seguro de desempleo para la población más vulnerable, disminuir la presión de la migración hacia zonas urbanas, y garantizar la sobrevivencia mínima a las personas durante los procesos de búsqueda de empleo.	Congreso de la República, Mintrabajo, Minsalud, DNP y Departamento para la Prosperidad Social	Acción pública
Diseñar e implementar acciones focalizadas en derribar las barreras de empleabilidad para los jóvenes	La evidencia sugiere que los subsidios a la contratación de trabajadores de grupos demográficos pueden tener efectos positivos sobre el empleo en el corto plazo. No se ha comprobado que estas iniciativas cambien los incentivos a la contratación de los grupos que buscan favorecer una vez se remueven los estímulos.	Mineducación, Mintrabajo, Departamento para la Prosperidad Social, gremios y empresas del sector privado	Coordinación público-privada
Diseñar e implementar acciones focalizadas en derribar las barreras de empleabilidad y participación para las mujeres	Mejorar la participación laboral femenina contribuiría a mejorar los indicadores agregados del mercado laboral, reduciría la incidencia de la pobreza y mejoraría la productividad.	Presidencia de la República, Mintrabajo, Departamento para la Prosperidad Social, gremios y empresas del sector privado	Coordinación público-privada
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 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
Aclarar y reglamentar los aspectos que no son resueltos de forma clara en el Decreto 1174 de 2020 sobre el piso mínimo de protección social	Es necesario minimizar los incentivos que pudiera generar con respecto a prácticas de arbitraje que desmejoren las condiciones laborales de los trabajadores formales que actualmente devengan salarios menores al mínimo, dada la diferencia en el costo de los aportes a seguridad social con respecto al esquema general.	Mintrabajo	Acción pública
Implementar políticas para aumentar la calidad y pertinencia del capital humano y 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
Establecer el salario mínimo integral para trabajadores rurales	Establecer lineamientos normativos específicos para los trabajadores agrícolas que reconozcan las particularidades del sector puede favorecer el aumento de la formalidad.	Congreso de la República, Mintrabajo y Minsalud	Acción pública
Subsidiar la recontratación de trabajadores despedidos durante la pandemia y diseñar mecanismos para su capacitación	Esto favorecería la reincorporación de empleados despedidos y la acumulación de capital humano.	Mintrabajo y sector privado	Coordinación público-privada.

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Reducir costos laborales no salariales 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 <i>et al.</i> , 2017; Bernal <i>et al.</i> , 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
Evaluar el impacto de la reducción de la jornada laboral sobre la productividad y la generación de empleo formal	El contexto colombiano de alta informalidad, baja productividad laboral y altos niveles de desempleo exacerbados por la pandemia implica que la puesta en marcha de esta norma puede tener como consecuencia el encarecimiento del empleo formal sin que este pueda ser fácilmente contrarrestado con aumentos en productividad.	Presidencia de la República, Mintrabajo 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
Mejorar el funcionamiento del Servicio Público de Empleo (SPE)	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.	Dirección de Generación y Protección del Empleo del Mintrabajo y Unidad Administrativa y de Seguimiento del Servicio Público de Empleo	Acción pública
Avanzar en el diseño e implementación de la estrategia que promueva la gestión por competencias del recurso humano por parte de los empleadores	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.	Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo de Mintrabajo, Mineducación, Servicio Público de Empleo y sector empresarial	Coordinación público-privada
Implementar el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales	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.	Dirección de Formación y Movilidad para el Trabajo de Mintrabajo y DNP	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 trabajo a nivel regional e intersectorial.	Mintrabajo y Minsalud	Acción pública



## Nuevas recomendaciones

Recomendación	Impacto esperado	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Evaluar la eficiencia e impacto de los servicios prestados por las cajas de compensación familiar	Esta medida busca optimizar el portafolio de servicios de las cajas, aumentar la eficiencia en su gestión y dar luces sobre la viabilidad de reducir o replantear la contribución sobre la nómina que por este concepto realizan las empresas.	Mintrabajo y Superintendencia del Subsidio Familiar	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 Acevedo, I., Castellani, F., Lotti, G. y Szekely, M. (2021). *Informalidad en los tiempos de la COVID-19 en América Latina: implicaciones y opciones de amortiguamiento*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- 3 Aguerrevere, G., Amaral, N., Bentata, C. y Rucci, G. (2020). *Desarrollo de habilidades para el mercado laboral en el contexto de la COVID-19*. BID.
- 4 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).
- 5 ANDI. (2017). *Informe de seguimiento sobre salud y estabilidad en el empleo*. ANDI.
- 6 ANIF. (2018). *Elementos para una Reforma Estructural Laboral* (Carta Financiera N.o 183). ANIF.
- 7 Arango, L. E. y Flórez, L. A. (2016). *Determinants of structural unemployment in Colombia* (Borradores de Economía N.o 969). Banco de la República.
- 8 Arango, L. E., Flórez, L. A. y Guerrero, L. (2020). *Minimum wage effects on informality across demographic groups in Colombia* (Borradores de Economía, N.o 1104). Banco de la República.
- 9 Arboleda, O., Baptista, D., González-Velosa, C., Novella, R., Rosas-Shady, D., Silva, M. T. y Soler, N. (2020). *Los mercados laborales de América Latina y el Caribe ante el impacto de COVID-19*. BID.
- 10 Attanasio, O., Kugler, A. y Meghir, C. (2011). Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in Colombia: Evidence from a randomized trial. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(3), 188-220.
- 11 Attanasio, O., Guarín, A., Medina, C. y Meghir, C. (2017). Vocational training for disadvantaged youth in Colombia: A long-term follow-up. *American Economic Journal: Applied Economics*, 9(2), 131-143.
- 12 Azuara, O., Pages, 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?* Banco Interamericano de Desarrollo.
- 13 Banco Mundial. (2020a). *Global Productivity: Trends, Drivers, and Policies*. Grupo Banco Mundial.
- 14 Banco Mundial. (2020b). *El impacto de COVID-19 en los resultados del mercado laboral: Lecciones que ofrecen anteriores crisis económicas*. <https://blogs.worldbank.org/es/education/el-impacto-de-covid-19-en-los-resultados-del-mercado-laboral-lecciones-que-ofrecen>
- 15 Banco Mundial. (2020c). *COVID-19: Safeguarding Lives and Livelihoods – A Checklist Guide for Local Governments*. Grupo Banco Mundial.
- 16 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).
- 17 Bernal, R., Meléndez, M., Eslava, M. y Pinzón, A. (2017). *Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes*. Banco Interamericano de Desarrollo (Nota Técnica 1268).
- 18 Bonilla, L., Flórez, L., Giraldo, D., Morales, L., Pulido, K. y Pulido, J. (2021). *Recuperación de la ocupación y dinámica reciente de la participación laboral* (Reporte del Mercado Laboral N.o 17, 2021).
- 19 Bosch, M., Pages, C. y Ripani, L. (2018). *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: ¿Una gran oportunidad para la región?* Banco Interamericano de Desarrollo.
- 20 Busso, M. y Messina, J. (9 de abril de 2020). *Distanciamiento social, informalidad y el problema de la desigualdad*. <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/distanciamiento-social-informalidad-y-el-problema-de-la-desigualdad/>
- 21 Cañigueral-Bagó, A., Heredero, H., Okumura, M., Molina, E. y Ripani, L. (2021). *WorkerTech: Cómo la tecnología puede mejorar los empleos emergentes en América Latina y el Caribe (Resumen)*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- 22 Cappelli, P. (2013). *A Detailed Assessment of the Value of WOTC* [Archivo pdf]. <http://www.wotcmeansjobs.org/SiteAssets/SitePages/Capelli%20Studies/A%20Detailed%20Assessment%20of%20the%20Value%20of%20WOTC%20-%20Cappelli%202013%20Study.pdf>
- 23 Card, D., Kluve, J. y Weber, A. (2015). Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal* (120).
- 24 Casas, L., González, C. y Meléndez, M. (2018). *Políticas para más y mejores empleos: El rol del Ministerio de Trabajo en Colombia* (Nota técnica 1633). Banco Interamericano de Desarrollo.
- 25 Clavijo, S., Vera, A., Cuéllar, E., Idobro, J. D. y Ríos, A. (Octubre de 2018). *Elementos para una reforma laboral integral*. ANIF.
- 26 Confecámaras. (2020). *Registro Único Empresarial y Social*. Confecámaras.
- 27 CPC. (2017a). *Informalidad. Una nueva visión para Colombia*. CPC.
- 28 CPC. (2017b). *Informe Nacional de Competitividad 2017-2018*. CPC.
- 29 CPC. (2017c). *Productividad: la clave del crecimiento para Colombia*. CPC.
- 30 CPC. (2018). *Informe Nacional de Competitividad 2018-2019*. CPC.
- 31 CPC. (2019). *Informe Nacional de Competitividad 2019-2020*. CPC.
- 32 CPC. (2020). *Informe Nacional de Competitividad 2020-2021*. CPC.
- 33 DANE. (2021). *Gran Encuesta Integrada de Hogares – 2019, 2020, 2021 (agosto)*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo#empleo-y-desempleo>
- 34 DNP. (2016). *CONPES 3866. Política Nacional de Desarrollo Productivo*.
- 35 DNP. (2019). *CONPES 3956. Política de Formalización Empresarial*.

- 36** Econometría. (2017). *Informe de la Evaluación de Impacto del Programa Jóvenes en Acción*. Econometría.
- 37** Farre, L. y Vella, F. (2006). *The Intergenerational Transmission of Gender Role Attitudes and its Implications for Female Labor Force Participation* (IZA Discussion Paper N.o 2802).
- 38** Fedesarrollo. (Julio de 2016). ¿Qué está pasando con la productividad laboral? *Informe Mensual del Mercado Laboral*. Fedesarrollo.
- 39** Fedesarrollo. (Enero de 2018). *Productividad y salario mínimo* (Informe Mensual del Mercado Laboral). Fedesarrollo.
- 40** Fedesarrollo. (2020). *Evolución reciente del empleo y el papel de la construcción en su reactivación* (Tendencia Económica N.o 2017).
- 41** Fedesarrollo. (2021). *Reformas para una Colombia post-COVID 19: hacia un nuevo contrato social*. Fedesarrollo.
- 42** Fernández, E. (2021). *Piso de Protección Social, ¿problema o solución?* <https://godoycordoba.com/piso-de-proteccion-social-problema-o-solucion/>
- 43** Fernández, C. y Villar, L. (2016). *The impact of lowering the payroll tax on informality in Colombia* (CAF Working paper N.o 2016/21).
- 44** FMI. (2018). *Colombia. Selected Issues* (IMF Country Report N.o 18/129). Fondo Monetario Internacional.
- 45** FMI. (Julio de 2020). *The COVID-19 Gender Gap*. IMF.
- 46** FMI. (2021a). *Boosting productivity in the aftermath of COVID-19*. Fondo Monetario Internacional.
- 47** FMI. (2021b). *Colombia: Selected Issues* (IMF Staff Country Reports).
- 48** Foro Económico Mundial. (2021). *The Global Risks Report 2021*. Foro Económico Mundial.
- 49** Fundación Corona. (2020). *Informe Nacional de Empleo Inclusivo*. Fundación Corona.
- 50** Fundación Corona. (2021). *Informe Nacional de Empleo Inclusivo*. Fundación Corona.
- 51** Gallego, J., Hoffman, B., Ibarra, P., Medina, M. P., Pecha, C., Romero, O., Stampini, M., Vargas, D. y Vera-Cossio, D. (2021). *Impactos del programa Ingreso Solidario frente a la crisis del COVID-19 en Colombia* (Nota técnica del BID 2162). Departamento de Investigación y Económica Jefe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- 52** García-Rojas, K., Herrera-Idárraga, P., Morales, L. F., Ramírez-Bustamante, N. y Tribín-Urbe, A. M. (2020). *(She) cession: The Colombian female staircase fall* (Borradores de Economía N.o 1140).
- 53** Godoy Córdoba. (Septiembre de 2020). Godoy Córdoba Abogados propone reforma laboral 2021. *Dos puntos: Informativo Laboral*, 10-13. <https://godoycordoba.com/dospuntos-te-contamos-algo-mas-edicion-de-septiembre-2020/>
- 54** Gómez, M. (2021). *Crisis laboral de la juventud y COVID-19: una cicatriz prolongada*. <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/crisis-laboral-de-la-juventud-y-covid-19-una-cicatriz-prolongada/>
- 55** 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.
- 56** Grupo de Análisis del Mercado Laboral (Gamla). (2021). *Ralentización de la recuperación del empleo y el mercado laboral de jóvenes* (Reportes del Mercado Laboral Gamla). Banco de la República.
- 57** Grupo de Investigación en Macroeconomía Universidad de los Andes. (2020). *Ingreso Básico Garantizado (IBG): ¿es el momento ideal de implementarlo?* Universidad de los Andes.
- 58** Kugler, A., Kugler, M. y Herrera, L. P. (2017). *Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombia's Reform* (NBER Working Papers 23308).
- 59** Lotti, G. (2018). *Diagnóstico de mercados laborales en la Región Andina* (Nota Técnica 1352). Banco Interamericano de Desarrollo.
- 60** ManpowerGroup. (2015). *Talent shortage Survey 2015*. ManpowerGroup.
- 61** Meléndez, M., Alvarado, F. y Pantoja, M. (2021). *¿Informalidad o exclusión? Mercados fragmentados bajo el Sistema de Protección Social colombiano* [En prensa].
- 62** McKinsey. (2021). *A fresh look at paternity leave: Why the benefits extend beyond the personal*. McKinsey.
- 63** McKinsey & Company. (2018). *Delivering through Diversity*. McKinsey & Company.
- 64** Mondragón-Vélez, C., Peña, X. y Wills, D. (2010). *Labor Market Rigidities and Informality in Colombia*. Brookings Institution Press.
- 65** Montoya-Robledo, V., Montes, L. y Bernal, V. (2020). *Reactivemos la economía con mujeres en infraestructura de transporte*. <https://blogs.iadb.org/transporte/es/reactivemos-la-economia-con-mujeres-en-infraestructura-de-transporte/>
- 66** Morales, L. F. y Medina, C. (2017). *Assessing the effect of payroll taxes on formal employment: The case of the 2012 tax reform in Colombia*. *Economía*, 18(1), 75-124.
- 67** Morales-Zurita, L. F., Pulido-Pescador, J. D., Flórez, L. A., Hermida, D., Pulido-Mahecha, K. L., Lasso-Valderrama, F. J. y Bonilla-Mejía, L. (2020). *Effects of the COVID-19 pandemic on the Colombian labor market: Disentangling the effect of sector-specific mobility restrictions* (Borradores de Economía N.o 1129).
- 68** Neumark, D. y Munguia-Corella, L. F. (Noviembre de 2019). *Do minimum wages reduce employment in developing countries? A survey and exploration of conflicting evidence* (NBER Working Paper).
- 69** Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana. (2020). *El debate de las Cajas de Compensación Familiar*. Universidad Javeriana.
- 70** OCDE. (2016). *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Colombia 2016*. *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies*. OECD Publishing.
- 71** OCDE. (2019). *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2019*. OCDE.

- 72** Organización Mundial del Trabajo OIT. (2015). *Los servicios de empleo en un mundo del trabajo cambiante*. OIT.
- 73** OIT. (2016). *Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*. OIT.
- 74** OIT. (2018a). Paid employment vs vulnerable employment. A brief study of employment patterns by status in employment. *Spotlight on Work Statistics*. No. 3, junio. OIT.
- 75** OIT. (2018b). *World Employment Social Outlook: Trends 2018*. ILO.
- 76** OIT. (2019a). *Fijación y ajuste de los niveles de salario mínimo*. <https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/setting-adjusting/lang-es/index.htm>
- 77** OIT. (2019b). *Trabajar para un futuro más prometedor*. OIT.
- 78** OIT. (2019c). *Mujeres en obras de infraestructura: impulsar la igualdad de género y el desarrollo rural*. OIT.
- 79** OIT. (2019d). *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*. OIT
- 80** OIT. (2021). *ILOSTATS*. OIT. <https://ilostat.ilo.org/>
- 81** Pages, C. (4 de agosto de 2020). *Seguridad social para todos, una lección del coronavirus*. <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/seguridad-social-para-todos-una-leccion-del-coronavirus/>
- 82** PNUD. (2021). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 “Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe”*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- 83** 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.
- 84** Silva, J., Sousa, L., Packard, T. y Robertson, R. (2021). *El Empleo en Crisis: Un Camino Hacia Mejores Puestos de Trabajo en la América Latina Pos-COVID-19*. World Bank.
- 85** The Conference Board. (Abril de 2019). *Global Productivity Growth Remains Weak, Extending Slowing Trend*. The Conference Board.
- 86** Tribín-Uribe, A. M., Díaz-Pardo, G. y Mojica-Urueña, T. (2021). *Cuidado, Economía y Género: Una aproximación desde la literatura*. Proyecto Quanta, Cuidado y Género.
- 87** Universidad Javeriana y DANE. (2020). *Informe sobre ocupación ¿Podrá la actual crisis aumentar la brecha de género en ocupación?* DANE.
- 88** Uribe, J. D. (2016). *Informalidad Laboral: ¿Qué hemos aprendido y que falta?* *Revista del Banco de la República*, LXXXIX(1060).
- 89** WEF. (2017). *Collaboration in Cities: From Sharing to ‘Sharing Economy’*. World Economic Forum.