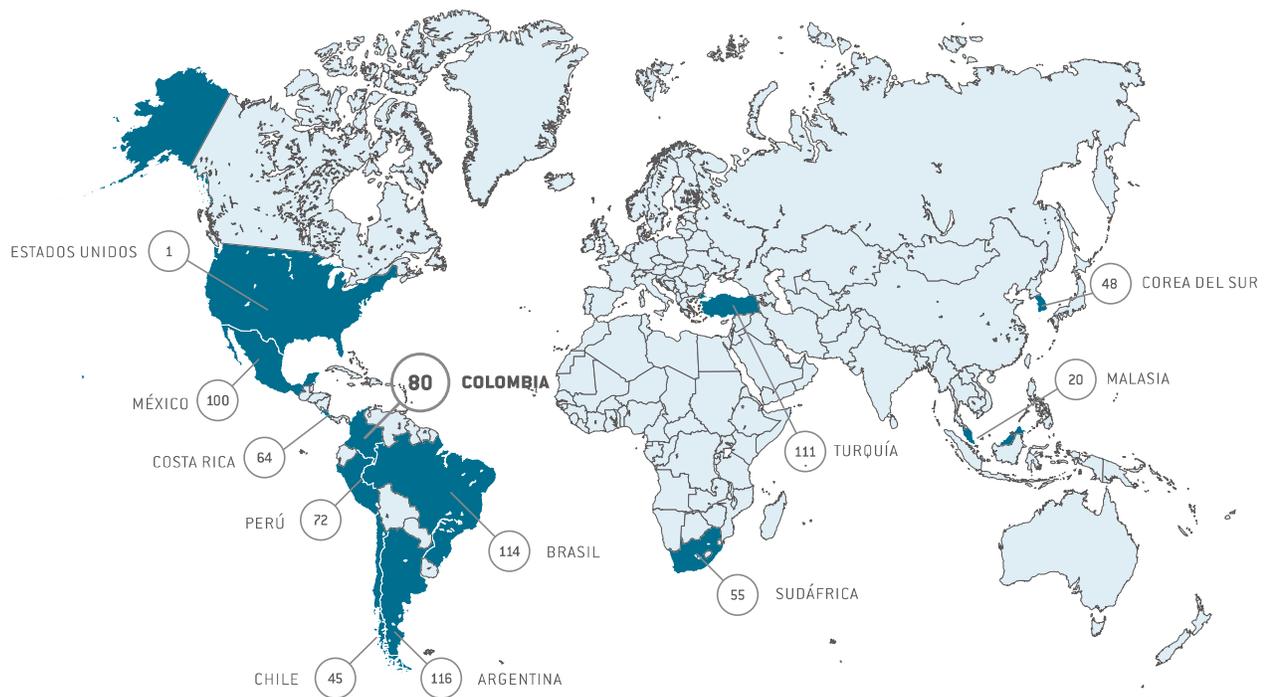




# MERCADO LABORAL



**Mercado laboral.** Puesto entre 140 países (1 indica el país con mejor desempeño en este indicador).  
Fuente: WEF (2018).



## PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE MERCADO LABORAL

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Tema	Indicador	Valor Colombia 2018	Ranking en América Latina 2018	Mejor país en América Latina 2018 (valor)	Fuente
Desempeño del mercado laboral y productividad	Tasa de participación de la fuerza laboral (entre 15 y 64 años) <sup>1</sup>	74,9 %	3 de 17	Perú (79,5 %)	Banco Mundial
	Tasa de desempleo <sup>1</sup>	9,1 %	16 de 18	Guatemala (2,6 %)	Banco Mundial
	Tasa de desempleo juvenil (entre 15 y 24 años) <sup>1</sup>	18,4 %	13 de 17	Guatemala (5,8 %)	Banco Mundial
	Duración promedio de desempleo (meses) (población entre 15 y 64 años) <sup>2</sup>	1,86	7 de 13	Perú (0,7)	Banco Interamericano de Desarrollo
	Trabajo infantil (niños entre 10 y 14 años) <sup>2</sup>	6,7 %	7 de 14	Venezuela (0 %)	Banco Interamericano de Desarrollo
	Empleo vulnerable (% de empleo total) <sup>1</sup>	47,1 %	16 de 17	Costa Rica (14,0 %)	Banco Mundial
	Productividad laboral por persona empleada <sup>1</sup>	\$30.778	7 de 13	Chile (\$53.588)	The Conference Board
Informalidad	% de contribuyentes a la seguridad social (del total de empleados) <sup>4</sup>	36,7 %	8 de 12	Uruguay (77,4 %)	Banco Interamericano de Desarrollo
	Relación entre salario mínimo y valor agregado por trabajador <sup>1</sup>	0,3	3 de 18	México (0,1)	Banco Mundial
	Inspecciones laborales anuales por inspector laboral <sup>3</sup>	12,5	7 de 8	República Dominicana (400,5)	Organización Internacional del Trabajo

Nota: 1/ Datos correspondientes al año 2017. 2/ Datos correspondientes al año 2016. 3/ Datos correspondientes al año 2015. 4/ Datos correspondientes al año 2014.



**E**l buen desempeño del mercado laboral es fundamental para mejorar la competitividad y productividad de las empresas y el bienestar de los ciudadanos de un país. De acuerdo con el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) (2017) y con las investigaciones del Consejo Privado de Competitividad (CPC) y la Universidad de los Andes (Consejo Privado de Competitividad, 2017a), la regulación laboral es uno de los factores más problemáticos para los empresarios a la hora de realizar negocios en Colombia. Inflexibilidades en la regulación asociadas a los costos laborales no salariales (CLNS) pueden contribuir a incrementar el desempleo y la informalidad, desincentivar la migración de los trabajadores hacia sectores más productivos de la economía y limitar la inversión. De la misma manera, el proceso de fijación del salario mínimo en Colombia genera que este se mantenga en niveles persistentemente altos, lo que repercute de forma negativa en la formalidad laboral.

Por otro lado, las asimetrías de información asociadas al no uso de mecanismos formales de contratación, la baja relevancia de los mecanismos de certificación de compe-

tencias laborales y los bajos niveles de cualificación de los trabajadores impiden que el sector empresarial cuente con el personal idóneo para llevar a cabo sus actividades.

Si bien se han hecho avances en los últimos años en materia de reducción de la informalidad, especialmente a raíz de la reducción de los CLNS en 2012, y el desempleo se ha mantenido en un dígito pese a la desaceleración económica a partir de 2014, el producto por trabajador continúa prácticamente estancado. Poner en marcha acciones que permitan avanzar más contundentemente en cada uno de estos temas es fundamental si Colombia espera retomar las tasas de crecimiento por encima del 4 % que tuvo entre 2003 y 2014.

Este capítulo incluye tres secciones en las que se abordan distintos aspectos relacionados con el mercado laboral en Colombia: desempeño del mercado laboral y productividad laboral, informalidad laboral y eficiencia del mercado laboral. En cada una de estas se hace un breve diagnóstico de la situación actual del país y se proponen recomendaciones que pueden ser de acción pública, política regulatoria o coordinación público-privada.

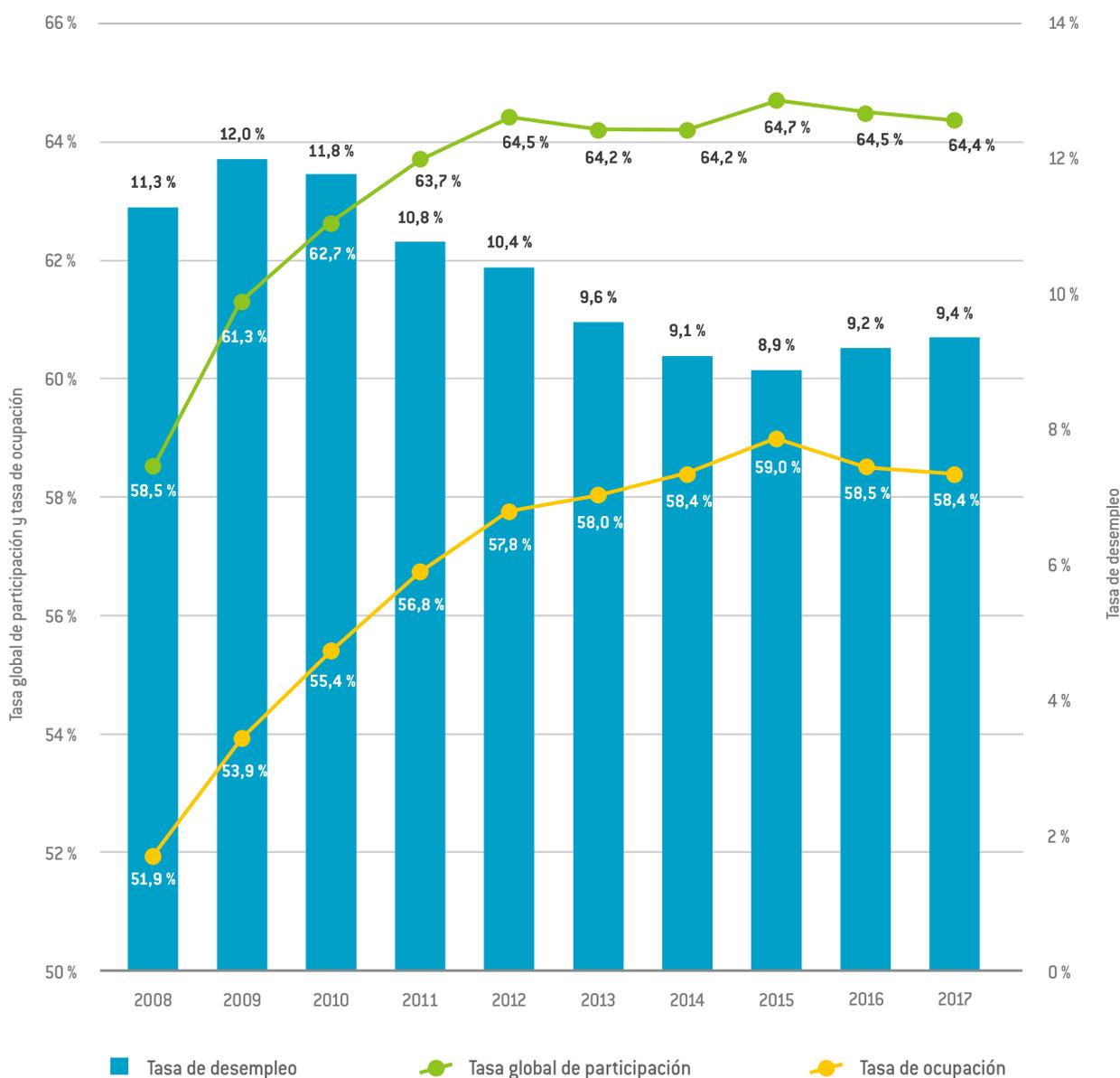


## DESEMPEÑO DEL MERCADO LABORAL Y PRODUCTIVIDAD

Colombia cerró el 2017 con una tasa global de participación y una tasa de ocupación de 64,4 % y de 58,4 %, respectivamente. Estos valores no difieren significativamente de los alcanzados en los últimos años y se mantienen en niveles históricamente altos. Por su parte, la tasa de desempleo se ha estabilizado en un dígito durante los últimos cinco años, pese a la contracción de la actividad económica registrada desde 2014 (Gráfica 1).

No obstante, esta cifra es 34 % más alta que la del promedio de la región. Exceptuando a Brasil y a República Dominicana, Colombia es el país latinoamericano con mayor tasa de desempleo (Gráfica 2). El empleo vulnerable, es decir, el que representan los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares, representa el 46,9 % del empleo total de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

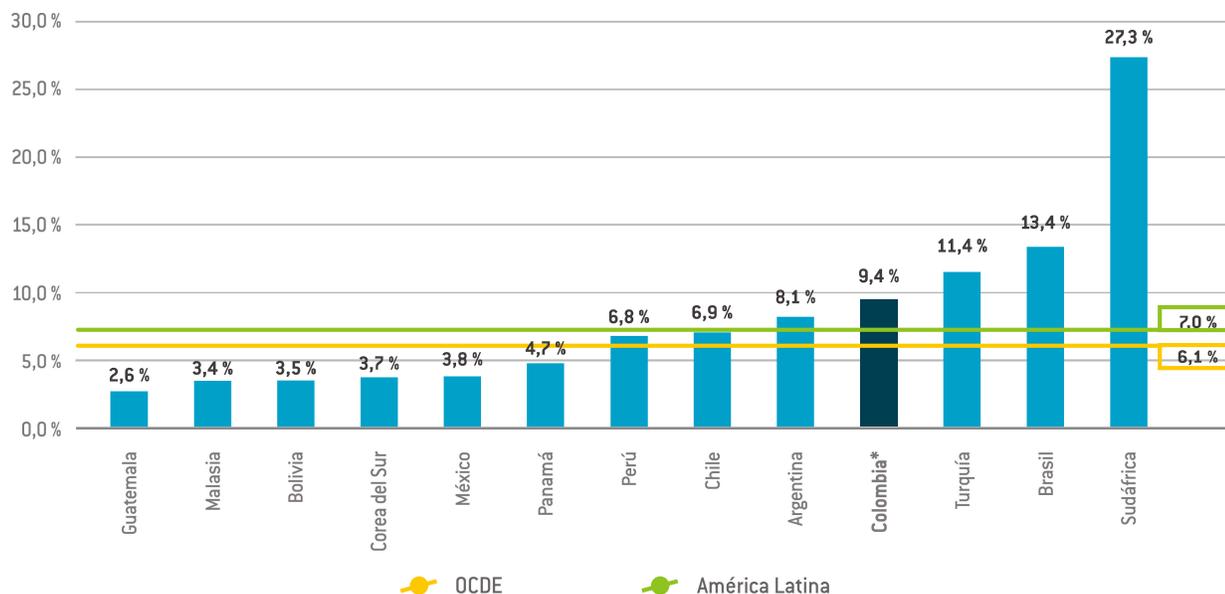
Gráfica 1. Tasa global de participación, tasa de ocupación y tasa de desempleo. Colombia, 2008–2017.



# DESEMPEÑO DEL MERCADO LABORAL Y PRODUCTIVIDAD



**Gráfica 2.** Tasa de desempleo. Colombia y países de referencia, 2017.

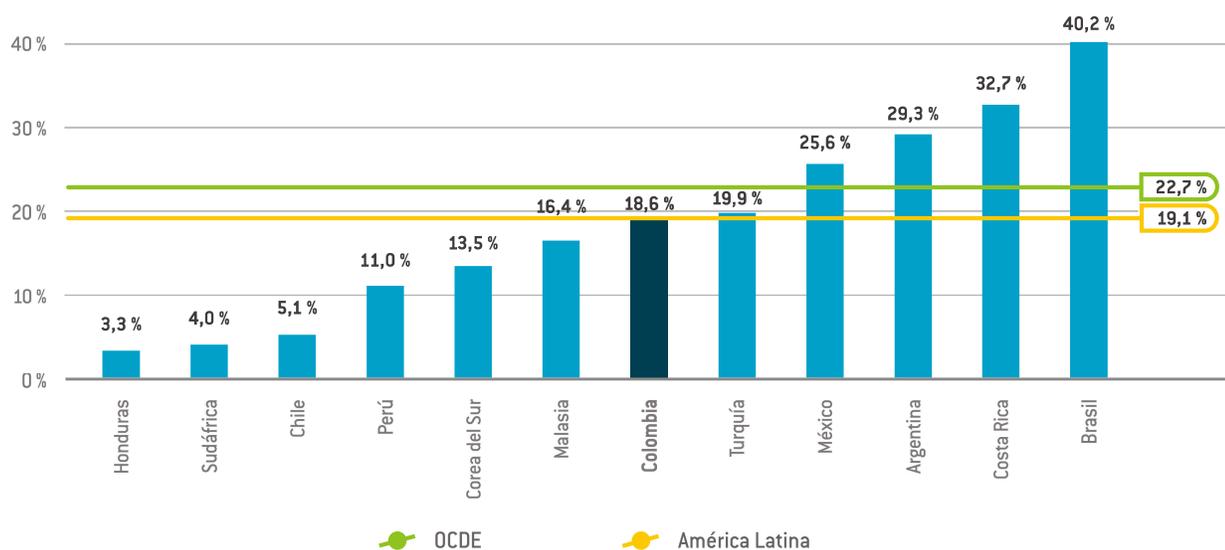


\*Ministerio del Trabajo, 2018.  
Fuente: Banco Mundial, 2018.

Parte de la explicación de las altas tasas de desempleo recae sobre la existencia de costos de contratación formal, que no son necesariamente compensados con la productividad laboral del empleado. En efecto, en Colombia los impuestos y las contribuciones laborales a cargo de las empresas

ascienden al 18,6 % de sus utilidades, cifra ligeramente inferior al promedio regional (19,1 %). Países como Chile y Perú, competidores directos de Colombia en los mercados internacionales y miembros de la Alianza del Pacífico, tienen cifras del 5,1 % y del 11 %, respectivamente (Gráfica 3).

**Gráfica 3.** Impuestos y contribuciones laborales pagadas por las empresas como porcentaje de las utilidades. Colombia y países de referencia, 2017.



Fuente: Banco Mundial, 2018. Cálculos: CPC.

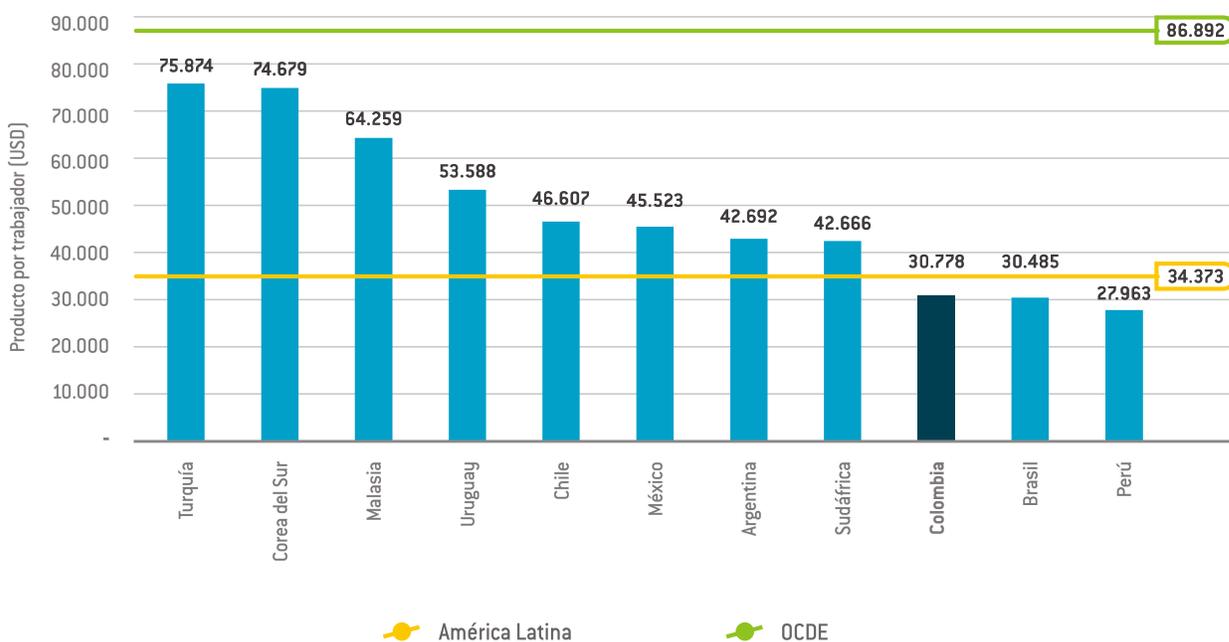


## DESEMPEÑO DEL MERCADO LABORAL Y PRODUCTIVIDAD

En materia de productividad laboral, medida como el producto por trabajador, el país está notablemente rezagado respecto a las principales economías del mundo y al prome-

dio de América Latina, donde ocupa las últimas posiciones (Gráfica 4). En los últimos 10 años, el producto por trabajador apenas ha aumentado el 0,7 % promedio anual.

Gráfica 4. Productividad laboral por persona empleada. Colombia y países de referencia, 2017.



Fuente: The Conference Board Total Economy Database™ (versión ajustada), noviembre de 2017.

## RECOMENDACIONES

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

La regulación laboral es uno de los factores más problemáticos para los empresarios a la hora de realizar negocios en Colombia (WEF, 2017). Costos indirectos asociados al trabajo nocturno, el periodo de maternidad, el periodo de prueba, las incapacidades, los aprendices SENA, las vacaciones remuneradas y los recargos por dominicales y festivos desincentivan la generación de empleo y la formalidad laboral, afectando así los ingresos totales de los trabajadores.

Por otro lado, los CLNS directos, como pensiones, cesantías y parafiscales, entre otros, representan un sobrecosto de entre el 39 % y el 52 % del salario de un trabajador formal en Colombia. Al igual que con los CLNS indirectos, reducir es-

tos costos permitiría aumentar la competitividad empresarial. En el caso de los parafiscales, se debería modificar la fuente de financiación de las cajas de compensación familiar, el ICBF y el SENA e incluirlas dentro del Presupuesto General de la Nación, o marchitarlas paulatinamente. También se podría determinar que sea el Estado quien preste directamente los servicios que estas instituciones proveen actualmente.

En lo corrido del 2018, han hecho trámite en el Congreso de la República al menos ocho iniciativas, especialmente relacionadas con licencias remuneradas para diferentes fines, cuya materialización contribuiría al incremento de los CLNS y afectaría la competitividad empresarial. Dados sus potenciales efectos sobre el empleo y la informalidad, es recomendable que sean archivadas.

Reducir estos costos es de suma relevancia en un escenario de transformación acelerada de la economía como el que plantea la denominada Cuarta Revolución Industrial



[Schwab, 2016], en donde muchos trabajos son susceptibles de ser reemplazados por procesos mecanizados y automatizados (Frey & Osborne, 2013). Dificultar la contratación formal por parte de las empresas podría exacerbar las dificultades de algunas personas para emplearse y desencadenar problemáticas sociales. De hecho, uno de los principales motivos de preocupación de los ciudadanos en América Latina está asociado a la incertidumbre que produce el cambio tecnológico y el impacto que este puede llegar a tener en las economías y mercados laborales de la región (WEF, 2017).

No obstante, la reducción o la eliminación de los CLNS deben partir de estudios detallados del impacto de estas acciones sobre las finanzas públicas, en el entendido de que el Gobierno decida asumir responsabilidades presupuestales producto de esa clase de decisiones.

### **Acción regulatoria. Regular la estabilidad laboral reforzada por condiciones de salud.**

La estabilidad reforzada, que se soporta en la prohibición de despidos discriminatorios y en el concepto de debilidad manifiesta, ha sido un motivo de frecuente preocupación para los empresarios en los últimos años. Esta situación se ha visto exacerbada a partir de la sentencia de unificación SU-049 de 2017, expedida por la Corte Constitucional, la cual activa la estabilidad por razones de salud en cualquier tipo de alternativa productiva, revista o no la forma de un contrato de trabajo.

Si bien la estabilidad reforzada busca, sobre el papel, beneficiar a grupos poblacionales especialmente vulnerables, en realidad puede generar incentivos para la no contratación de personas en situación de discapacidad<sup>1</sup> y el establecimiento de relaciones laborales informales, además de afectar la competitividad y productividad de las empresas por cuenta de los costos monetarios y no monetarios en los que deben incurrir en este tipo de casos, especialmente por el ausentismo laboral (ANDI, 2017a).

De otro lado, el programa Pacto de Productividad, una iniciativa empresarial liderada por la Fundación Corona que se enfoca en la promoción laboral para personas con discapacidad, encontró que la estabilidad reforzada era utilizada principalmente por personas con padecimientos de salud mas no con discapacidad para pedir protección, lo que atenta contra la motivación original de esta protección (Fundación Corona, 2017).

Aunque la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sentencia SL-1360 de 2018, estableció que es posible terminar un contrato laboral por justa causa a personas en situación de discapacidad sin la autorización del Mintrabajo, es recomendable avanzar en la reforma del artículo 26 de la Ley 361 de 1997, el cual limita el despido o término del contrato de estas, de modo que considere, entre otras cosas, la realización de pruebas más estrictas de la condición subjetiva de salud. Esto permitiría compatibilizar la mejora de las condiciones de empleo de las personas en situación de discapacidad o debilidad manifiesta por condiciones de salud con la competitividad y productividad empresarial.

### **Acción regulatoria. Acrecentar la movilidad del trabajo para incrementar la productividad.**

El reporte *Productividad. La clave del crecimiento para Colombia*, lanzado en 2017 por el CPC y la Universidad de los Andes, encontró que la principal fuente de crecimiento de la economía en los últimos años ha sido el capital, por encima del factor trabajo y la productividad total de los factores. De hecho, el capital ha podido fluir de manera mucho más expedita hacia sectores con mayor producto por trabajador, mientras que el trabajo no lo ha hecho de la misma forma por barreras que limitan la movilidad laboral (Consejo Privado de Competitividad, 2017a).

Si bien parte de la explicación para esto está asociada a los altos costos laborales salariales y no salariales, es deseable que el país avance también otras medidas que podrían contribuir a que haya una mayor movilidad de trabajadores entre firmas y sectores de la economía. Estrategias para incrementar la cantidad, versatilidad, calidad y pertinencia del capital humano, como el Marco Nacional de Cualificaciones (ver capítulo Educación), desincentivar la informalidad a través de la eliminación de barreras que impiden la formalidad (ver sección Informalidad en este capítulo) y reducir asimetrías de información a través de oficinas públicas de empleo y la certificación de competencias (ver sección Eficiencia del mercado laboral en este capítulo) son algunos ejemplos de lo que se podría hacer en esta materia.

Dado que la velocidad con la cual sucede la reasignación de factores, especialmente el trabajo, marca gran parte de la diferencia entre países ricos y pobres (McMillan, Rodrik & Verdusco-Gallo, 2014), avanzar en medidas como las anteriores puede contribuir a incrementar la productividad total de la economía.



## DESEMPEÑO DEL MERCADO LABORAL Y PRODUCTIVIDAD

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

### **Acción pública. Avanzar en las acciones definidas por el CONPES de Política Nacional de Desarrollo Productivo (PDP) para el sector trabajo.**

El CONPES de PDP (CONPES 3866 de 2016) planteó definir “un conjunto de instrumentos sectoriales y transversales para resolver fallas de mercado, de gobierno y de articulación que inhiben el crecimiento de la productividad o que dificultan los procesos de sofisticación del aparato productivo colombiano”, que estarán dirigidos especialmente a unos sectores o apuestas productivas que serán priorizadas, en el marco de la política, para los departamentos de Colombia.

Dentro del plan de acción y seguimiento de este CONPES se definieron 13 acciones para ser implementadas por el Ministerio del Trabajo y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), las cuales tienen una importancia relativa de 12,5 % para el cumplimiento total de la política. Dichas acciones están relacionadas con el cierre de brechas de capital humano, especialmente en lo concerniente a calidad y pertinencia, entre las que se destacan el desarrollo de una metodología para la identificación de brechas de capital humano, la elaboración de informes de tendencias del mercado laboral y el diseño de cualificaciones para los sectores priorizados, entre otras.

A corte de 2017, el avance conjunto de dichas acciones alcanzó el 53,6 %, con avances individuales del 100 % para ocho acciones y 0 % para tres acciones (dos acciones no reportaron avance). Cumplir efectivamente con la totalidad de estas acciones es fundamental para incrementar la productividad laboral de los trabajadores colombianos y, por esta vía, la competitividad y productividad empresarial.

### **Acción pública. Avanzar en el establecimiento de estrategias para reducir las barreras que impiden el acceso al mercado laboral.**

El desempleo y la inactividad no afectan a todos por igual. Si bien la tasa de desempleo nacional en 2017 fue de 9,2 %, para los hombres fue de 7,2 %, mientras que para las mujeres fue de 12,3 %. De otro lado, los jóvenes entre 18 y 28 años registraron una tasa de 16,3 %. Por último, quienes tienen menor nivel educativo deciden marginarse del mercado laboral, lo que se traduce en mayores niveles de inactividad.

Esta situación ha hecho que tradicionalmente se establezcan estrategias diferenciadas por grupos de edad o por género, las cuales suelen proveer formación de una determinada cantidad de horas en algún tema y cuya efectividad no siempre es posible de determinar. En ese sentido, es deseable avanzar hacia un modelo en el que se identifiquen los factores que afectan la empleabilidad de cada individuo y la capacidad de las organizaciones de conseguir el talento humano que necesitan, de forma que puedan ser caracterizados y ser objeto de intervenciones focalizadas con impactos en el corto y mediano plazo, de acuerdo con sus particularidades y el entorno en el que se mueven.

Si bien el Servicio Público de Empleo (SPE) estuvo trabajando hasta 2017 en la conceptualización de un modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas que apuntaba justamente a esto (SPE, 2017), y definió las barreras de acceso al mercado en categorías individuales, organizacionales o de entorno, este esfuerzo fue discontinuado por la última administración del mismo SPE en el Gobierno anterior.

Retomar esta iniciativa es de especial relevancia para lograr reducir los altos niveles de desempleo que se presentan en el país.

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

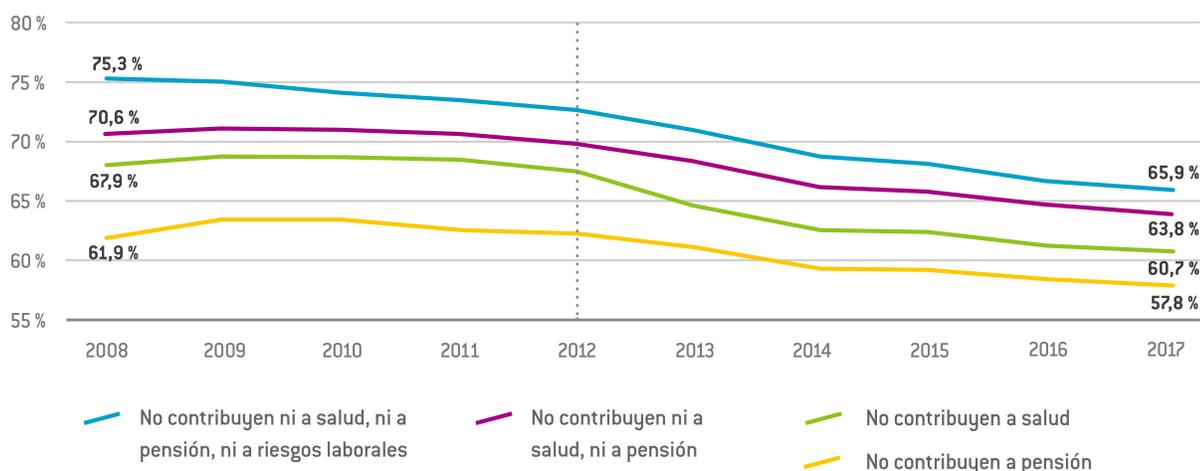


# INFORMALIDAD

La Ley 1607 de 2012, que redujo los CLNS directos, contribuyó a disminuir el porcentaje del empleo informal, entendido como el porcentaje de trabajadores que no aportan a salud o pensión, o a ambos (Kugler, Kugler & Herrera, 2017; Bernal *et al.*, 2017). El buen desempeño de la economía hasta el año 2014

también contribuyó a esta tendencia (Banco de la República, 2016), la cual se ha mantenido pese a la desaceleración económica de los últimos tres años. Sin embargo, la informalidad laboral en Colombia aún se estima entre el 57,8 % y el 65,9 %, dependiendo de la medición (Gráfica 5).

**Gráfica 5.** Evolución de la informalidad laboral (% de no cotizantes a los sistemas de salud, pensión y riesgos laborales). Colombia, 2008 - 2017.

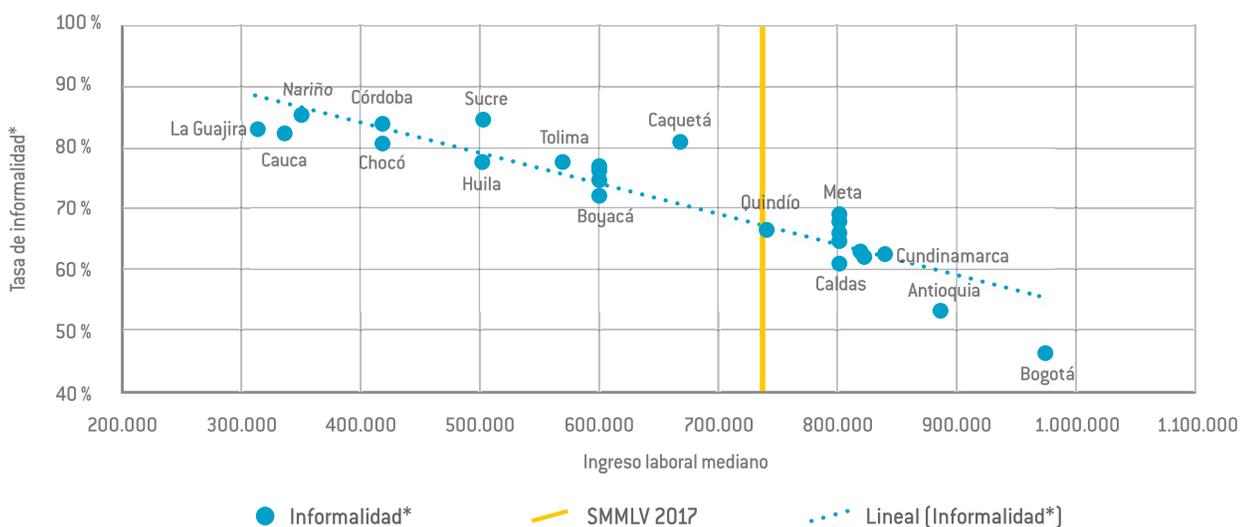


Fuente: Ministerio del Trabajo, 2018.

Además, en materia de informalidad existen grandes disparidades a nivel departamental, y hay una relación negativa entre la mediana de los ingresos laborales y el porcentaje de trabajado-

res que no contribuyen ni a salud ni a pensión. El salario mínimo está por encima de la mediana de ingresos laborales en 14 de los 24 departamentos con información disponible (Gráfica 6).

**Gráfica 6.** Mediana de los ingresos laborales e informalidad. Departamentos de Colombia, 2017.



\*Porcentaje de trabajadores que no contribuyen ni a salud ni a pensión.  
Fuente: Ministerio del Trabajo, 2018.

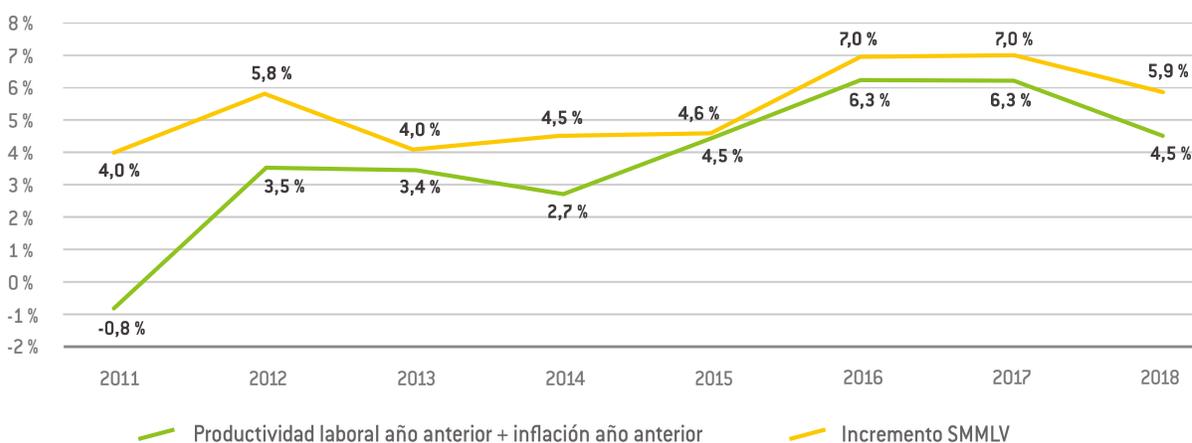


## INFORMALIDAD

En los últimos años, el incremento anual del salario mínimo ha superado la suma de la productividad laboral, calculada por el Departamento Nacional de Planeación, y de la inflación del año que lo preceden. En los años 2011 y 2012 se dieron las diferencias más altas con 4,8 % y 2,3 %, respectivamente,

mientras que para 2018 se obtuvo la tercera diferencia más alta con 1,4 %. Es evidente entonces que la productividad ha dejado de ser un factor importante en el ajuste del salario mínimo, lo cual tiene efectos negativos tanto en la generación de empleo como en la disminución de la informalidad.

**Gráfica 7.** Incremento del salario mínimo, inflación y productividad laboral. Colombia, 2011 - 2018.

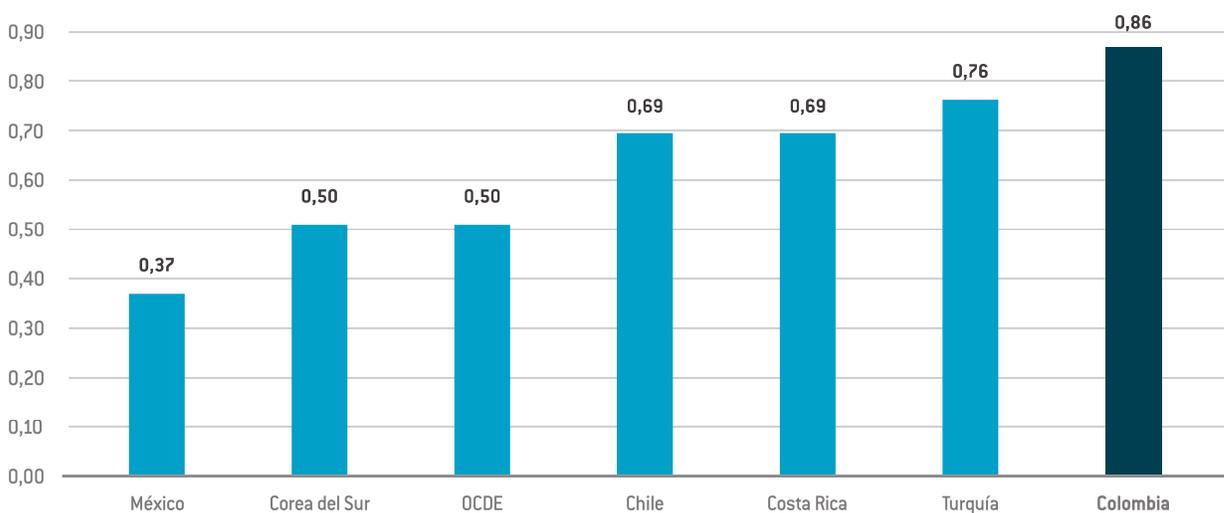


Fuente: DNP, Ministerio del Trabajo y DANE. Cálculos: CPC.

En Colombia, la relación entre el salario mínimo y el salario mediano por trabajador es de 0,86, cifra superior a los valores que obtienen otros países de referencia (Gráfica 8). Esto indica que

el salario mínimo es muy alto para el nivel de productividad de los trabajadores, en relación con el resultado que obtienen los demás países según sus niveles de salario mínimo.

**Gráfica 8.** Relación entre el salario mínimo y el salario mediano por trabajador. Colombia y países de referencia, 2016.



Fuente: OCDE, 2018.



### RECOMENDACIONES

#### **Acción regulatoria. Llegar a un nuevo acuerdo institucional alrededor de la fijación del salario mínimo.**

A 2016, la relación entre el salario mínimo y el salario mediano en Colombia era de 0,86, un valor ampliamente superior a los de países de la región como México (0,37), Chile (0,69) y Costa Rica (0,69). En la OCDE, esta relación es 0,5. Adicionalmente, cerca del 50 % de los asalariados en Colombia tiene ingresos laborales similares al salario mínimo, lo que es sinónimo de una desconexión entre la productividad por trabajador y el nivel del mínimo en comparación con los países de referencia.

Además de ser uno de los principales determinantes del desempleo en Colombia (Arango & Flórez, 2017), el salario mínimo también es una de las causas estructurales de la informalidad (Uribe, 2016) y genera disparidades departamentales en esta materia por cuenta de las diferencias en la productividad regional (Arango & Flórez, 2017).

Esta situación ha sido propiciada, en parte, por la institucionalidad alrededor de la definición del salario mínimo en Colombia, cuya determinación es de carácter nacional y ha superado entre 2011 y 2018 a la suma de la inflación y la variación de la productividad laboral en un valor anual promedio de 1,6 %.

Aparte de seguir avanzando en estrategias que permitan incrementar la productividad laboral y empresarial y, por lo tanto, los ingresos de la población por encima del salario mínimo, es necesario definir un nuevo acuerdo para su determinación, lo que requiere una modificación al artículo 147 del Código Sustantivo del Trabajo. Dicha modificación debe garantizar, al menos, que el aumento para cada año no supere la suma de la inflación y el incremento de la productividad laboral del año precedente. Durante la discusión para su fijación es fundamental que el Gobierno nacional considere los impactos sobre la informalidad de los aumentos que se propongan.

En la misma línea, debe plantearse la posibilidad que el salario mínimo sea diferenciado por grupos poblacionales o regiones o que se establezca por hora trabajada, lo cual podría no solo reducir la informalidad sino tener impactos positivos sobre la productividad. De estas alternativas la que quizás más se ha discutido es la de avanzar hacia una fija-

ción diferenciada por departamentos, de forma que considere las heterogeneidades en productividad e inflación que allí se presentan y que pueden diferir de las cifras agregadas nacionales. Esto podría reducir la informalidad y generar mayor dinamismo económico y bienestar en aquellos territorios del país en donde hay bajísimos niveles de productividad. El documento *Borradores de Economía 1023/2017* del Banco de la República incluye una propuesta para establecer un arreglo de esta naturaleza que bien podría servir de base para adelantar esa discusión.

#### **Acción regulatoria. Reducir de manera integral las barreras empresariales que impiden la formalización y los incentivos estatales a la informalidad.**

Además del salario mínimo y los CLNS, existen otros aspectos relacionados con la facilidad para crear un negocio y el cumplimiento de contratos que afectan la decisión de un empresario de formalizarse (Banco de la República, 2016).

En materia tributaria, por ejemplo, reducir el umbral a partir del cual se empieza a tributar el impuesto de renta para personas naturales permitiría eventualmente tener menores tarifas corporativas de ese mismo tributo, lo que contribuiría a que las empresas decidan operar formalmente en distintos ámbitos de la formalidad, como el laboral (ver capítulo Tributario).

En lo concerniente a seguridad social, se debe evaluar modificar las reglas de cotización y reducir el costo que implica para un trabajador independiente que devenga un salario mínimo hacer los aportes que exige la ley (28,5 % como mínimo) (Consejo Privado de Competitividad, 2017b). Además, se debe permitir hacer cotizaciones por días o por ingresos inferiores al salario mínimo (ver capítulo Pensiones), crear esquemas diferenciados de cotización para la ruralidad, y avanzar en la consolidación de una ventanilla única de afiliación que facilite la incorporación a la seguridad social de los trabajadores.

También es deseable avanzar en la modernización del Código Sustantivo del Trabajo, cuya adopción data de 1950, para que incorpore nuevas dinámicas laborales que son producto de los avances tecnológicos, económicos y sociales de las últimas décadas. Esquemas como los de empleo compartido, trabajo compartido, administración provisional, trabajo casual, trabajos móviles, trabajo por portafolio



## INFORMALIDAD

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

y empleo colaborativo, entre otros, deben hacer parte de la regulación laboral del país.

En materia empresarial, un último aspecto por considerar es la necesidad de seguir avanzando en la mejora de las prácticas de expedición normativa para identificar *a priori* aquellas regulaciones que incentivan la informalidad y evitar su materialización en el ordenamiento jurídico (ver capítulo Eficiencia del Estado).

En lo que respecta al Estado, diferentes estudios han puesto de presente que algunos de los subsidios destinados a los hogares y a las personas carecen de los mecanismos idóneos para evitar que se generen incentivos perversos o no consideran las distorsiones que pueden introducir en el mercado laboral al reducir el costo de la informalidad (Congreso de la República, 2016; Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2018). Por ejemplo, la expansión del régimen subsidiado de salud y la igualación de los planes de beneficios en el sistema de los trabajadores formales (régimen contributivo) y los informales (régimen subsidiado) incrementan la informalidad (Consejo Privado de Competitividad, 2017c).

Dado esto, se debe avanzar en la eliminación de aquellos subsidios que incentivan la informalidad en el marco de la política social del Gobierno. Adoptar este tipo de medidas generaría mayores incentivos para que las empresas cumplan con la normatividad formal, tanto a nivel empresarial como laboral.

### **Acción pública. Fortalecer los mecanismos de inspección, vigilancia y cumplimiento de la legislación laboral y focalizar su accionamiento en los informales.**

Los esquemas de monitoreo y seguimiento para combatir la informalidad son fundamentales para desincentivar el incumplimiento de los estándares asociados al trabajo formal (Consejo Privado de Competitividad, 2017c). Según Mejía y Posada (2013), la posibilidad de violar la norma y obtener un retorno similar al de empresas formales determina, en parte, la producción de los sectores informales de la economía.

En materia de inspección laboral, la OCDE (2016) había alertado sobre la insuficiencia de inspectores laborales que contarán con el entrenamiento idóneo para llevar a cabo tareas de inspección, vigilancia y control, en lo que respecta a la aplicación de las normas laborales por parte de los agen-

tes económicos. Igualmente, destacaba el limitado alcance de las inspecciones preventivas, pues estas se realizaban fundamentalmente a partir de denuncias.

No obstante, el país ha avanzado en esta materia, y prueba de esto es la admisión por parte del Comité de Trabajo, Empleo y Asuntos Sociales de la OCDE que se dio en abril del presente año. Allí se destacó el aumento de inspectores de trabajo (de 410 en 2011 a 904 en 2017, según la OIT y Mintrabajo) y la mejora de sus condiciones laborales y salariales, además del apoyo que han recibido por parte de la OIT para capacitarse.

Lo anterior se ha traducido en una mayor capacidad sancionatoria, que alcanzó una cifra de \$174,4 mil millones durante 2017. No obstante, de ese monto tan solo \$27.869 millones correspondían a sanciones ejecutoriadas, de las cuales el SENA recaudó apenas \$13.700 millones, es decir, el 49,1%. En ese sentido, es fundamental continuar fortaleciendo la capacidad del SENA para recaudar las multas impuestas a las empresas que violan la legislación laboral y, en el mediano plazo, trasladar esta función directamente al Mintrabajo.

Por otro lado, la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (UGPP), entidad adscrita al Ministerio de Hacienda, tiene dentro de sus funciones el seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social. Además, cuenta con facultades sancionatorias, de fiscalización y monitoreo. Solo en 2017, la entidad adelantó acciones de fiscalización tendientes a proteger los derechos de 605 mil trabajadores por valor de \$332 mil millones (UGPP, 2018).

Si bien lo anterior es un paso en la dirección correcta, tanto Mintrabajo como la UGPP deben realizar esfuerzos más contundentes, no solo para garantizar el cumplimiento de las obligaciones laborales por parte de aquellas empresas que son formales, sino por parte de aquellas que operan por debajo del radar de las autoridades absoluta informalidad.

### **Acción pública. Definir la informalidad empresarial en Colombia como un fenómeno multidimensional.**

En las últimas ediciones del *Informe Nacional de Competitividad* se ha resaltado la importancia que tendría para el país el contar con una definición de informalidad empresarial (Consejo Privado de Competitividad, 2015, 2016, 2017b).

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

---

## INFORMALIDAD

---

Tradicionalmente, esta se ha entendido a partir del cumplimiento o incumplimiento de una o diferentes obligaciones legales, como la obtención del registro mercantil, el registro único tributario o los aportes a seguridad social, entre otras, sin que exista una definición que logre capturar adecuadamente este fenómeno.

Dado esto, quizás lo más apropiado sea entender y medir la informalidad empresarial como un fenómeno de al menos seis dimensiones (existencia, administrativa, laboral, producto, espacial y tributaria), tal y como lo propone el reporte *Informalidad. Una nueva visión para Colombia*, lanza-

do por el Consejo Privado de Competitividad en 2017. De esta forma, el tránsito a la formalidad se podría definir como uno gradual, que requiere de diferentes estrategias dependiendo de dónde se encuentre cada empresa.

Una conceptualización como la propuesta ha sido incluida en la propuesta de CONPES de Política de Formalización Empresarial, el cual define la construcción del Índice de Formalidad Empresarial, que incluye cuatro dimensiones de medición (de entrada, de insumo, de producción y tributaria) y que permitirá diseñar y ejecutar mejores políticas para hacer frente a este fenómeno.





## EFICIENCIA DEL MERCADO LABORAL

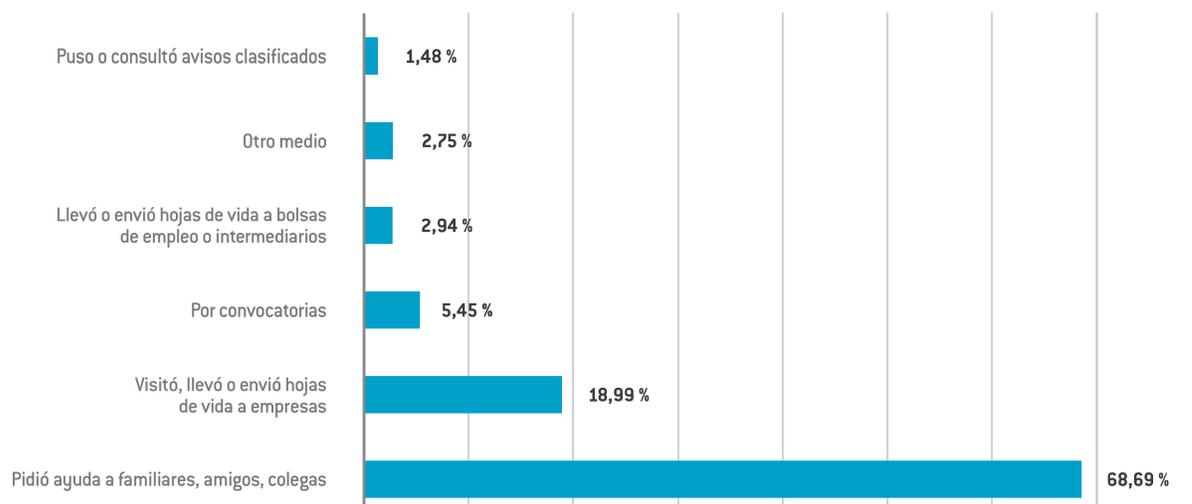
2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

Los canales por medio de los cuales las personas consiguen empleo en Colombia son principalmente informales. En 2017, cerca de dos terceras partes de quienes consiguieron

empleo lo hicieron a través de amigos o familiares, mientras que el 5,45 % lo hizo a través de convocatorias y 2,94 % a través de bolsas de empleo o intermediarios (Gráfica 9).

Gráfica 9. Canales de consecución de empleo. Colombia, 2017.

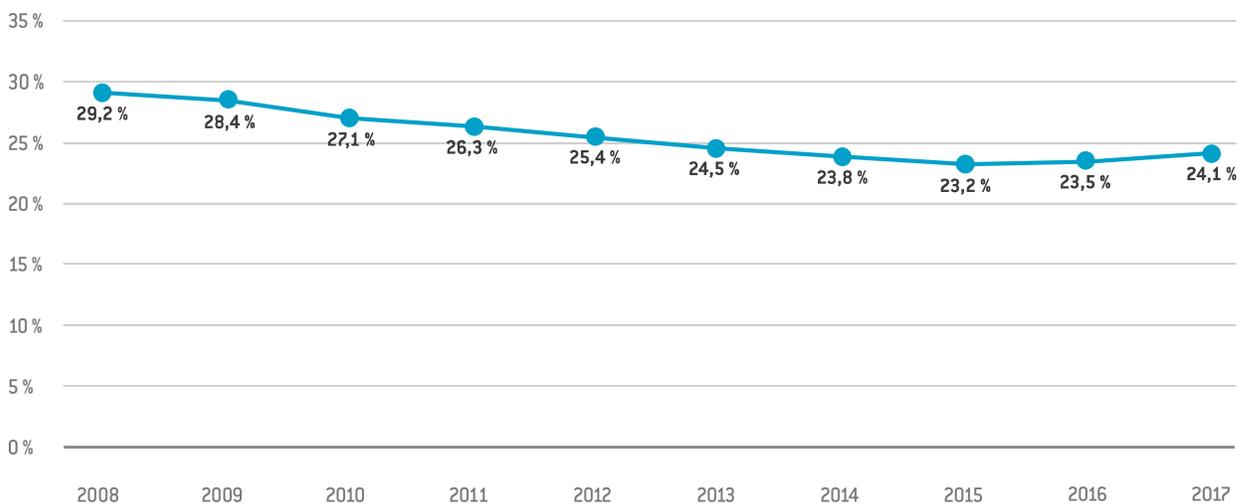


Fuente: GEIH, 2017. Cálculos: CPC.

Adicionalmente, el porcentaje de la población entre los 14 y 28 años que no trabaja ni recibe capacitación de ninguna naturaleza llega a niveles del 24,1 % (Gráfica 10). La falta

de preparación y entrenamiento de los jóvenes impide que puedan acceder a empleos de buena calidad, limita el crecimiento de la economía y compromete la cohesión social.

Gráfica 10. Porcentaje de población entre los 18 y 28 años que ni estudia ni trabaja. Colombia, 2008 – 2017.



Fuente: Ministerio del Trabajo, 2018.

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD



### RECOMENDACIONES

#### **Acción pública. Fortalecer la utilización del Servicio Público de Empleo (SPE) y otros canales formales de contratación.**

Entre enero y agosto de 2017, el SPE registró un millón 26 mil vacantes, acumuló 3.399.000 hojas de vida, y logró ocupar a 386 mil personas en dicho lapso (esto equivale al 17,2 % del número de desempleados promedio en 2017). No obstante, tan solo 2,94 % de las personas manifiesta haber conseguido empleo a través de una bolsa de empleo o de intermediarios, incluido el SPE.

Si bien de acuerdo con la Ley 1636 de 2016 y el Decreto 1072 de 2015 todos los empleadores están obligados a reportar sus vacantes al Servicio Público de Empleo dentro de los diez días hábiles siguientes a la existencia de estas, en la práctica esto no se cumple cabalmente y tan solo hay 36 mil empleadores inscritos.

Dado que la utilización de esta clase de mecanismos de intermediación laboral ayuda a reducir los costos de transacción y las asimetrías de información para las organizaciones y los aspirantes a conseguir un empleo, el SPE debe establecer estrategias más contundentes de atracción de estos públicos partiendo del conocimiento que se tenga sobre las barreras que impiden su utilización.

#### **Acción pública. Establecer un esquema de *vouchers* para la capacitación laboral.**

Mejorar las habilidades de los trabajadores colombianos es imperativo para impulsar el crecimiento económico en los próximos años (OCDE, 2017). En Colombia, 24,1 % de los jóvenes entre 18 y 28 años no se encuentran ni trabajando, ni estudiando o recibiendo algún tipo de capacitación que les permita fortalecer sus habilidades para insertarse al mercado laboral.

Si bien los empresarios comprenden que la educación y capacitación son determinantes para la competitividad de las empresas y el 87,2 % manifiesta estar desarrollando o tener previsto desarrollar planes de capacitación para sus empleados (ANDI, 2017b), las cifras indican que el porcentaje de trabajadores que recibe capacitación es muy bajo en comparación con otros países. De acuerdo con Banco Interamericano de Desarrollo (2015), menos de 9 de cada 100 trabajadores en Colombia reciben capacitación

en un periodo determinado, mientras que en los países de la OCDE más de la mitad de los trabajadores participan en algún tipo de entrenamiento.

En este sentido, es deseable establecer un esquema de subsidios a la demanda a través de *vouchers* que podrían entregarse a los trabajadores o empresas para ser redimidos en instituciones de educación terciaria, como el SENA o entidades de formación para el trabajo y el desarrollo humano que cumplan con unos criterios mínimos de calidad. Este arreglo llevaría a que los trabajadores y las empresas busquen los programas de mayor calidad y con contenido más pertinente a sus necesidades.

Esta propuesta podría financiarse con recursos provenientes del SENA, Mintrabajo u otras entidades relacionadas con la productividad del recurso humano del país.

#### **Coordinación público-privada. Promover la gestión por competencias del recurso humano por parte de los empleadores.**

La consolidación paulatina del Marco Nacional de Cualificaciones (ver capítulo Educación) hace necesario que el sector empresarial avance paralelamente hacia modelos de gestión del talento por competencias que le permitan aprovecharlo, entre otras formas, a través del ajuste de los procesos de interacción entre empresas con intermediadores laborales y entidades de educación media y terciaria, entre otras instancias como las comisiones de competitividad y los comités universidad-empresa-Estado. De lo contrario, las asimetrías de información entre oferta y demanda laboral seguirán obstaculizando el cierre de brechas de capital humano.

Por esto, el CONPES de PDP establece que Mintrabajo debe avanzar en la implementación de una estrategia que promueva la gestión por competencias del recurso humano por parte de los empleadores, de tal forma que les permita conocer las bondades de este cambio y orientarlos durante su implementación. No obstante, esta acción no registra ningún avance hasta la fecha de cierre de este Informe, lo que es preocupante dado que el Marco sí los ha tenido y hay instituciones de educación terciaria que están adecuando oferta curricular a partir de este. Mientras esto continúe, seguirán existiendo distorsiones laborales en términos de cualificaciones, nivel de formación, remuneración y requisitos de vacantes. Por lo tanto, avanzar en esta acción resulta fundamental.



## EFICIENCIA DEL MERCADO LABORAL

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

### **Acción pública. Definir un sistema nacional de certificación de competencias laborales.**

La carencia de certificaciones es uno de los principales impedimentos para garantizar que el sector productivo cuente con el capital humano idóneo para adelantar sus actividades productivas (ManpowerGroup, 2015). Una certificación permite, además de reconocer formalmente las competencias laborales de las personas y facilitar su reentrenamiento a lo largo de la vida, que los empleadores tengan mayor certidumbre sobre las capacidades que tienen los aspirantes a un cargo determinado en cualquier industria o región.

Actualmente, el SENA y otros cinco certificadores acreditados por el Organismo Nacional de Acreditación son los únicos autorizados para certificar competencias en el país. Esta oferta, sin embargo, es insuficiente frente a la demanda que se espera para los próximos años (Departamento Nacional de Planeación, s.f.).

Avanzar más decididamente en este tema implica materializar la promesa del CONPES 3674 de 2010 de establecer un

sistema nacional de certificación de competencias laborales. Contar con este sistema definiría herramientas de valoración que sean reconocidas y aceptadas por todos los agentes participantes en el mercado laboral (Departamento Nacional de Planeación, 2010) a partir del establecimiento de un conjunto de instancias, organismos y procesos que permitan la acreditación de organismos de evaluación y certificación de competencias laborales, la certificación propiamente dicha y su apropiación en los sectores educativo y empresarial. Esto posibilitaría la aparición de un mercado privado de certificación de competencias mucho más dinámico, amparado en un marco normativo que dé entrada a diferentes actores, entre ellos las propias empresas, las cuales podrían certificar a sus propios empleados y garantizar su reconocimiento a nivel educativo y productivo.

Este sistema debe garantizar que la certificación de competencias esté alineada con el Marco Nacional de Cualificaciones y las competencias que este desarrolle.

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

## SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Reducir los costos laborales no salariales asociados a la contratación formal	Mediano		Congreso de la República, Mintrabajo y Minhacienda	Acción regulatoria
Regular la estabilidad laboral reforzada por condiciones de salud	Corto		Congreso de la República y Mintrabajo	Acción regulatoria
Acrecentar la movilidad del trabajo para incrementar la productividad	Mediano		Mineducación, Mintrabajo y Congreso de la República	Acción regulatoria
Avanzar en las acciones definidas por el CONPES de Política Nacional de Desarrollo Productivo para el sector trabajo	Mediano		Direcciones de Formación Profesional Integral del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo y de Empleo y Trabajo, SENA y Direcciones de Movilidad y Formación para el Trabajo y de Generación y Protección al Empleo y Subsidio Familiar de Mintrabajo	Acción pública
Avanzar en el establecimiento de estrategias para reducir las barreras que impiden el acceso al mercado laboral	Corto		Subdirección de Promoción del Servicio Público de Empleo y Dirección de Generación de Empleo de Mintrabajo	Acción pública
Llegar a un nuevo acuerdo institucional alrededor de la fijación del salario mínimo	Mediano		Comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales, Congreso de la República, Minhacienda y Subdirección de Educación y Empleo y Seguridad Social de DNP	Acción regulatoria





## SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Reducir de manera integral las barreras empresariales que impiden la formalización y los incentivos estatales a la informalidad	Mediano		Subdirección de Formalización y Protección del Empleo de Mintrabajo y Minhacienda	Acción regulatoria
Fortalecer los mecanismos de inspección, vigilancia y cumplimiento de la legislación laboral y focalizar su accionamiento en los informales	Corto		Dirección de Inspección, Vigilancia y Control de Mintrabajo y Dirección de Parafiscales de la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales	Acción pública
Definir la informalidad empresarial en Colombia como un fenómeno multidimensional	Corto		Comité Técnico Mixto de Formalización del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Información y Subdirección de Desarrollo Empresarial e Innovación de DNP	Acción pública
Fortalecer la utilización del Servicio Público de Empleo y otros canales formales de contratación	Corto		Subdirección de Administración y Seguimiento del Servicio Público de Empleo	Acción pública
Establecer un esquema de vouchers para la capacitación laboral	Mediano		SENA, Mintrabajo, Mineducación y Minhacienda	Acción pública
Promover la gestión por competencias del recurso humano por parte de los empleadores	Mediano		Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo de Mintrabajo, Mineducación, Servicio Público de Empleo y sector empresarial	Coordinación público-privada
Definir un sistema nacional de certificación de competencias laborales	Corto		Dirección de Formación y Movilidad para el Trabajo de Mintrabajo y Subdirecciones de Educación y Empleo y Seguridad Social de DNP	Acción pública



## NOTAS

- 1 De acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social, a 2015 tan solo el 9 % de la población en situación de discapacidad se encontraba trabajando.



## BIBLIOGRAFÍA

- 1 ANDI. (2017a). *Salud y estabilidad en el empleo: retos jurídicos y económicos para la sostenibilidad de las empresas*. Bogotá: Asociación Nacional de Empresarios.
- 2 ANDI. (2017b). *Encuesta de opinión industrial conjunta enero-agosto 2017*. Bogotá: Asociación Nacional de Empresarios.
- 3 Banco de la República. (2016). *Informalidad laboral: ¿qué hemos aprendido y qué falta?* Bogotá: Banco de la República.
- 4 Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). *Empleos para crecer*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 5 Bernal, R.; Eslava, M.; Meléndez, M. & Pinzón, A. (2017). *Switching from payroll taxes to corporate income taxes: firms, employment and wages after the Colombian 2012 tax reform*. Bogotá: Econoestudio.
- 6 Comisión del Gasto y la Inversión Pública. (2018). *Informe de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública*. Bogotá.
- 7 Congreso de la República. (2016). *Proyecto de Ley 186 de 2016*. Bogotá: Congreso de la República.
- 8 Consejo Privado de Competitividad. (2015). *Informe Nacional de Competitividad 2015 - 2016*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- 9 Consejo Privado de Competitividad. (2016). *Informe Nacional de Competitividad 2016 - 2017*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- 10 Consejo Privado de Competitividad. (2017a). *Productividad. La clave del crecimiento para Colombia*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- 11 Consejo Privado de Competitividad. (2017b). *Informe Nacional de Competitividad 2017 - 2018*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- 12 Consejo Privado de Competitividad. (2017c). *Informalidad. Una nueva visión para Colombia*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- 13 Departamento Nacional de Planeación. (2010). *CONPES 3674 de 2010. Lineamientos para el fortalecimiento del sistema de formación de capital humano*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- 14 Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *Borrador CONPES. Fortalecimiento de la estrategia de gestión del recurso humano*.
- 15 Flórez, L. A. & Arango, L. E. (2017). *Informalidad laboral y elementos para un salario mínimo diferencial por regiones en Colombia*. Borradores de Economía No. 1023. Bogotá: Banco de la República.
- 16 Foro Económico Mundial. (2017). *The global competitiveness report 2017-2018*. Ginebra: Foro Económico Mundial.
- 17 Frey, C. B. & Osborne, M. (2013). *The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?*
- 18 Fundación Corona (2017). *Informe Anual 2017*. Bogotá: Fundación Corona.
- 19 Kugler, A.; Kugler, M. & Herrera, L. (2017). *Do payroll tax breaks stimulate formality? Evidence from Colombia's reform*. National Bureau of Economic Research. Working Paper No. 23308.
- 20 McMillan, M.; Rodrik, D. & Verduzco-Gallo, I. (2014). Globalization, structural change, and productivity growth, with an update on Africa. *World Development*, 63(1): 11 – 32.
- 21 ManpowerGroup. (2015). *Talent shortage Survey 2015*. Milwaukee: Manpower Group.
- 22 Mejía, D. & Posada, C. E. (2013). Informalidad: teoría e implicaciones de política. En E. Arango y F. Hamman (eds.), *El mercado de trabajo en Colombia: hechos, tendencias e instituciones*, pp. 363-392. Bogotá: Banco de la República
- 23 Ministerio del Trabajo. (2016). *Informe de actividades del sector trabajo al Congreso de la República*. Bogotá: Ministerio del Trabajo.
- 24 OCDE. (2016). *Estudios de la OCDE sobre el mercado laboral y las políticas sociales*. Bogotá: Ministerio del Trabajo.
- 25 OCDE. (2017). *Estudio económico de Colombia 2017. Impulsando el crecimiento inclusivo*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- 26 Schwab, K. (2016). *La cuarta revolución industrial*. Madrid: Debate.
- 27 SPE. (2017). *Documento conceptual del modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas*. Bogotá: Servicio Público de Empleo.
- 28 UGPP. (2018). *Informe de gestión enero-diciembre de 2017*. Bogotá: Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales.
- 29 Uribe, J. D. (2016). *Informalidad Laboral: ¿Qué hemos aprendido y que falta?*. Bogotá: Revista del Banco de la República.