

EFICIENCIA DE MERCADOS

Este factor captura el funcionamiento de los mercados de factores de producción y de bienes y servicios. Una economía competitiva debe ser ágil, esto significa que las empresas más productivas e innovadoras puedan entrar al mercado y crecer, y que los bienes y servicios que se producen puedan comerciarse al interior y por fuera de los países. Esto requiere un nivel de competencia que premie a las empresas más productivas y la eliminación de barreras que dificulta estos procesos. En cuanto al mercado laboral, la eficiencia significa usar de la mejor manera las habilidades y el talento existentes. Esto implica que la asignación de talento entre empresas y sectores responda a la productividad y no se vea impedida por regulaciones o barreras innecesarias.

**EFICIENCIA DE
MERCADOS**



MERCADO LABORAL



PENSIONES



COMERCIO EXTERIOR



SISTEMA TRIBUTARIO



FINANCIACIÓN EMPRESARIAL

MERCADO LABORAL



Pilar de mercado laboral. Puesto entre 141 países.

Fuente: WEF (2019).

DATOS DESTACADOS*

1. Desempeño del mercado laboral y productividad

- Entre 2008 y 2018 los indicadores del mercado laboral mostraron grandes avances respecto a registros históricos. Sin embargo, a partir de 2016 se evidencia un continuo deterioro de la tasa de desempleo, que alcanzó **9,7 %** en **2018**.
- La tasa de desempleo es la segunda más alta de la región, ubicándose tan solo por detrás de Brasil y **3,6 pp** por encima del promedio regional.
- El empleo vulnerable representa el **47 %** del empleo total, frente a los promedios de **35 %** para América Latina y 12 % para los países de la OCDE.
- Existen grandes disparidades demográficas y regionales en términos de desempleo. En 2018, las mujeres y los jóvenes entre 18 y 28 años exhibieron las tasas más altas (**12,9 % y 17,1 %**). Por su parte, el desempleo en Quindío fue de **14,1 %**.
- La productividad laboral de Colombia es **23 %** la de Estados Unidos y **6 pp** inferior al promedio de América Latina. Su crecimiento anual ha sido de tan solo **1 %**.

2. Informalidad

- La informalidad laboral se ha reducido en los últimos años, pero aún permanece en niveles elevados y cercanos a **58 % y 64 %**, dependiendo de la medición.
- El salario mínimo representa el **89 %** de la mediana de los salarios en Colombia y el **58 %** de su promedio. Al menos la mitad de los ocupados tienen ingresos laborales por debajo de este umbral.
- Pese a las reducciones derivadas de la Ley 1607 de 2012, los costos laborales no salariales siguen siendo elevados y representan el **53 %** del promedio del salario de los empleados formales.

3. Eficiencia del mercado laboral

- En 2018, cerca del **67 %** de los ocupados reporta haber encontrado empleo a través de amigos y familiares, y menos del **4 %** a través de servicios de colocación laboral.
- Si bien conforme a la Ley 1636 de 2016 y el Decreto 1072 de 2015 los empleadores están obligados a reportar sus vacantes al Servicio Público de Empleo, a diciembre de 2018 solo **36 mil** estaban inscritos en el Sistema.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

1. Reformar el Código Sustantivo del Trabajo para superar su obsolescencia normativa.
2. Implementar una política laboral moderna, articulada con la Política de Desarrollo Productivo, que promueva políticas activas de mercado laboral.
3. Reducir costos laborales no salariales asociados a la contratación formal.
4. Regular estabilidad laboral reforzada por motivos de salud.
5. Avanzar en las acciones del CONPES 3956 de Formación Empresarial, en particular en aquellas que apuntan a simplificar trámites para la afiliación de trabajadores a seguridad social.
6. Avanzar en las acciones del PND 2018-2022 relacionadas con el aumento de la eficiencia del Servicio Público de Empleo.

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



PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE MERCADO LABORAL

	Variable	Valor Colombia 2019	Ranking en América Latina 2019	Mejor país en América Latina 2019 (valor)	Fuente
Desempeño del mercado laboral y productividad	Tasa de participación de la fuerza laboral (más de 15 años)	68,9 % ¹	3 de 16	Paraguay (71,0 %)	Banco Mundial
	Tasa de desempleo	9,7 % ²	16 de 17	Guatemala (2,7 %)	Banco Mundial, Ministerio del trabajo
	Tasa de desempleo juvenil (entre 15 y 24 años)	13,7 % ¹	9 de 13	Guatemala (3,7 %)	Banco Mundial
	Duración promedio de desempleo (meses) (población entre 15 y 64 años)	4,74 ¹	6 de 11	Perú (0,93)	BID
	Empleo vulnerable (% de empleo total)	46,8 % ²	16 de 17	Costa Rica (20,1 %)	Banco Mundial
	Productividad laboral (por hora trabajada)	USD 32,771 ²	6 de 11	Chile (USD 56,746)	The Conference Board
Informalidad	Contribuyentes a la seguridad social (% del total de empleados) ⁴	39,3 % ¹	7 de 14	Uruguay (77,31 %)	BID
	Relación entre salario mínimo y valor agregado por trabajador (puntos porcentuales)	0,4 ¹	4 de 16	México (0,1)	Doing Business 2019 (Banco Mundial)
	Inspecciones laborales anuales por inspector laboral	16,5 ¹	7 de 9	Argentina (531)	Organización Internacional del Trabajo

Nota: 1. Datos correspondientes al año 2017, 2. Datos correspondientes al año 2018.



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

En los últimos años Colombia ha implementado estrategias que han tenido impactos positivos sobre el mercado laboral. Medidas como la disminución de los costos laborales no salariales contemplada en la Ley 1607 de 2012 y la posibilidad de cotización a seguridad social por semanas en virtud del Decreto 2616 de 2013³, han favorecido la creación de empleo formal. Por su parte, los avances en la construcción del Marco Nacional de Cualificaciones y del Sistema Nacional de Cualificaciones apuntan a favorecer el cierre de brechas de capital humano y aumentar su pertinencia.

Sin embargo, el país aún enfrenta varios desafíos estructurales, que se manifiestan en altos niveles de desempleo y en la prevalencia de la informalidad y el empleo vulnerable. Un salario mínimo alto con respecto a la productividad laboral,

altos costos laborales no salariales en la contratación formal, un marco normativo que no responde a las realidades de la estructura productiva actual ni a los retos de la nueva economía y la baja pertinencia del capital humano, limitan la generación de empleo y la reducción de la informalidad. Superar estas restricciones reviste especial importancia en el contexto de la Cuarta Revolución Industrial, en tanto las tendencias hacia la automatización y el uso de tecnologías presentan retos adicionales para la creación de nuevos puestos de trabajo y formación de capital humano en Colombia y la región.

Este capítulo se divide en tres secciones: (1) desempeño del mercado laboral y productividad, (2) informalidad y (3) eficiencia. Al final de cada sección se presentan recomendaciones para aumentar la flexibilidad y la eficiencia del mercado de trabajo. En la versión 2018 de este capítulo se hicieron 13 recomendaciones. Al cierre de esta edición, cinco han sido parcialmente acogidas y tres están en proceso de implementación. La presente versión insiste en cinco recomendaciones cuya adopción sigue pendiente y mantiene aquellas en proceso de implementación, a la espera de que se adopten en su totalidad.

3. El Plan de Desarrollo 2018-2019 (Ley 1955 de 2019), en su artículo 113, eliminó el mecanismo de cotización por semanas al decretar el piso mínimo de protección social para los trabajadores. Según lo dispuesto en este artículo, el piso mínimo da mínimas garantías en materia de seguridad social, y se encuentra integrado por el Régimen Subsidiado del Sistema General de Salud, el servicio Social complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), y por el Seguro Inclusivo, que amparará al trabajador contra riesgos laborales.



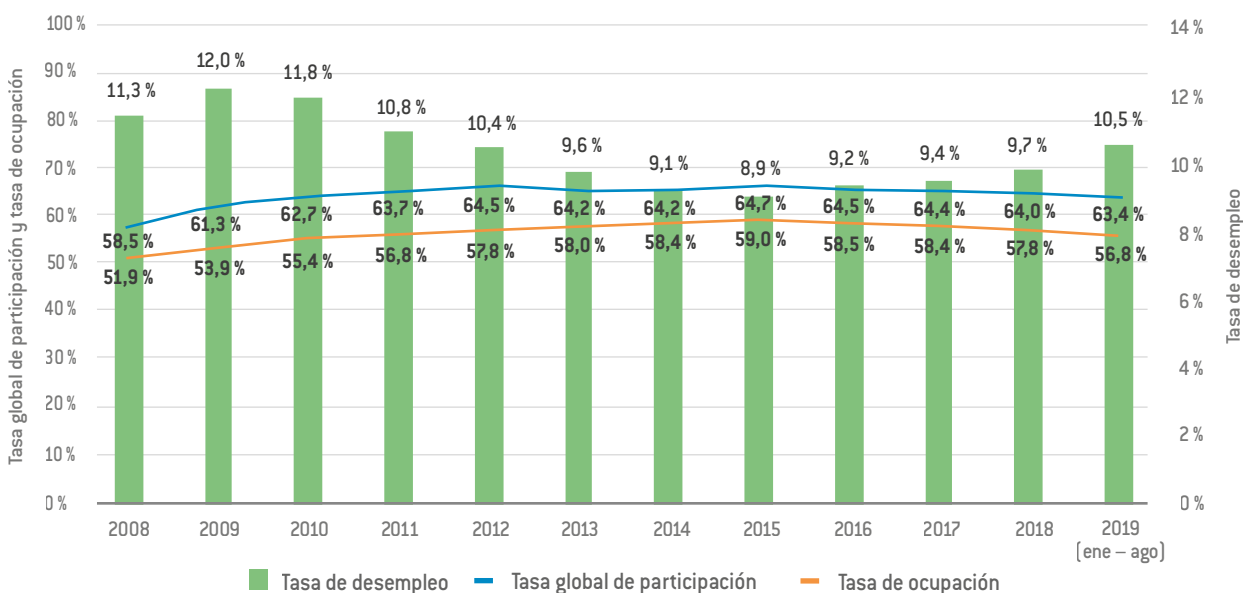
DESEMPEÑO DEL MERCADO LABORAL Y PRODUCTIVIDAD

Entre 2008 y 2018 algunos de los más importantes indicadores del mercado laboral mostraron una evolución positiva en relación con registros históricos: la tasa global de participación y la tasa de ocupación aumentaron en cerca de 6 pp, mientras que la tasa de desempleo se mantuvo por debajo de 10 %, incluso durante periodos de desaceleración económica. Sin embargo, a partir de 2016 se evidencia un deterioro en el desempeño del mercado de trabajo, que se manifiesta tanto en la caída en los niveles

de ocupación como en el aumento del desempleo (Gráfica 1). De acuerdo con datos del DANE, si bien la tasa de desempleo en 2018 se mantuvo por debajo de un dígito, entre enero y agosto de 2019 el valor promedio de este indicador fue 10,5 %. Por su parte, la tasa de ocupación y la tasa de participación para 2018 fueron en promedio 57,8 % y 64 % respectivamente, en tanto las cifras disponibles para lo que va corrido de 2019⁴ muestran disminuciones cercanas a 1 pp y 0,6 pp, respectivamente.

Gráfica 1. Tasa global de participación, tasa de desocupación y tasa de desempleo. Colombia, 2008-2019.

Entre 2008 y 2018 los indicadores del mercado laboral mejoraron notablemente. Sin embargo, a partir de 2016 se evidencia un deterioro de la tasa de desempleo y una caída de la tasa global de participación.



Fuente: Fuente de Información Laboral de Colombia (FILCO) del Ministerio del Trabajo (2019) y DANE (2019).

Varios factores estructurales podrían explicar el comportamiento de estos indicadores. La reducción en el ritmo de crecimiento económico respecto a los niveles alcanzados durante el periodo de auge de los precios del petróleo, el lento dinamismo de sectores intensivos en mano de obra como la agricultura, la construcción y la industria, y la baja inversión en capital humano y su falta de pertinencia (ver

capítulo *Educación*), han impactado negativamente la generación de empleo. A esto se suma las rigideces del mercado laboral colombiano —tales como los elevados costos laborales no salariales (CLNS) y de despido y el alto salario mínimo en relación a la productividad laboral— que limitan la capacidad de las firmas para ajustarse al ciclo económico y crear nuevos puestos de trabajo formales.

4. Los datos de 2019 corresponden al promedio mensual de las tasas de empleo desestacionalizadas para lo que va corrido del año en el momento del lanzamiento del INC 2019-2020.

DESEMPEÑO DEL MERCADO LABORAL Y PRODUCTIVIDAD

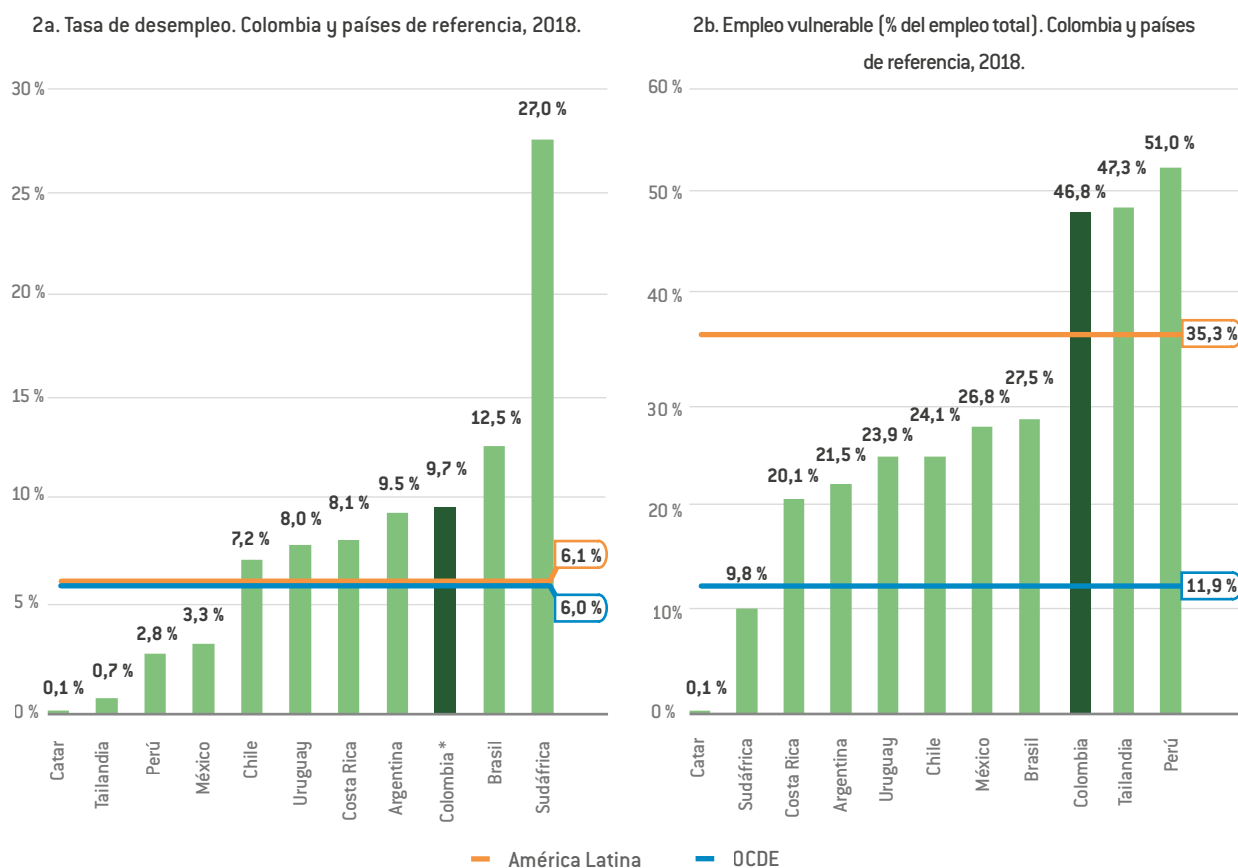


Colombia es una de las economías con mayores niveles de desempleo en América Latina (Gráfica 2a). La tasa de desempleo en el año 2018 fue 3,1 pp más alta que el valor promedio de la región en el mismo año, ubicándose tan solo por detrás de Brasil. Por su parte, el empleo vulnerable, —esto es, la suma de los trabajadores y los trabajadores familiares sin remuneración— es altamente prevalente en el país. Datos de la Organización Interna-

cional del Trabajo (OIT) indican que el empleo vulnerable representa el 46,8 % del total, frente al 35,3 % correspondiente al promedio de América Latina y el 11,9 % de la OCDE (Gráfica 2b). Este tipo de empleo está típicamente asociado a bajos e irregulares niveles de ingresos, baja productividad laboral, mayor incidencia de la informalidad, así como a un limitado acceso a los sistemas de protección social.

Gráfica 2. Tasa de desempleo y empleo vulnerable (% del empleo total). Colombia y países de referencia, 2018.

Colombia tiene la segunda tasa de desempleo más alta de la región, detrás de Brasil. El empleo vulnerable representa el 47 % del empleo total, 12pp por encima del promedio de América Latina y 35 pp del de la OCDE.



*FILCO (2019).

Fuente: Banco Mundial (2019) y OIT (2018).

Existen grandes disparidades en las tasas de desempleo entre grupos demográficos y regiones (Gráfica 4). En 2018, el desempleo de las mujeres fue de 12,9 % frente a 6,9 % de los hombres, mientras que su tasa de participación fue 28 % más baja que la masculina (53,8 % frente a 74,6 %). Si bien

en los últimos años las brechas de género en los indicadores laborales han venido cerrándose, aún persisten significativas diferencias no solo en términos de participación y desempleo, sino además en la cantidad de horas dedicadas a trabajo no remunerado y en los niveles de ingresos laborales mensuales.



DESEMPEÑO DEL MERCADO LABORAL Y PRODUCTIVIDAD

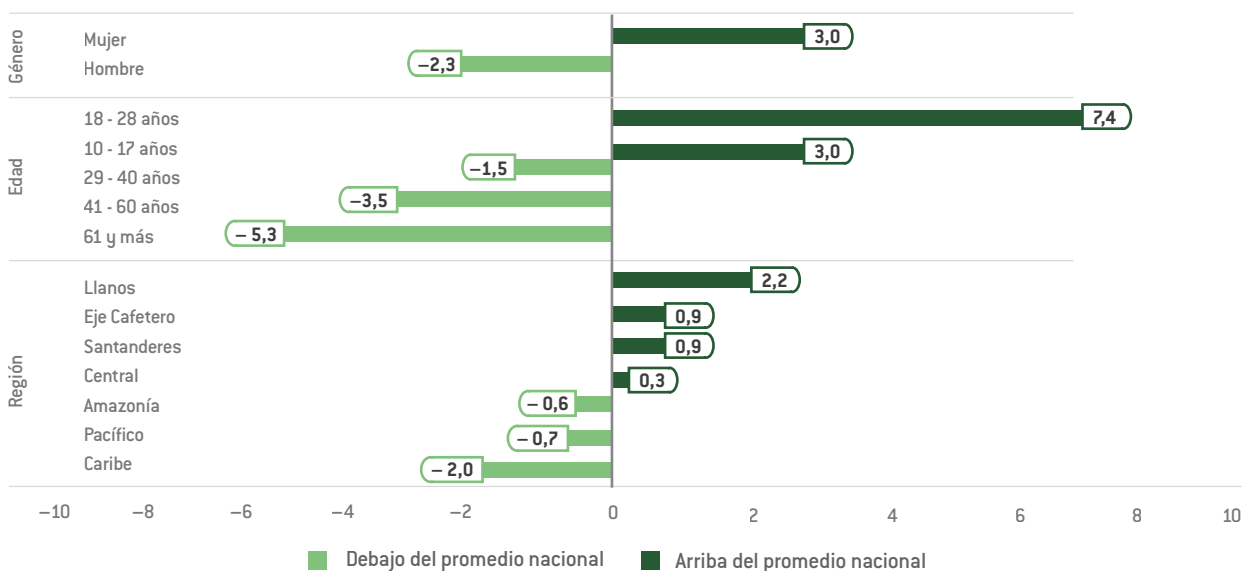
Por su parte, la falta de oportunidades de trabajo es especialmente prevalente entre los jóvenes de 18 a 28 años. La tasa de desempleo para este grupo demográfico en 2018 fue de 17,1 %, 7 pp por encima del promedio nacional, y se ha mantenido alrededor de ese nivel en los últimos diez años. Además, el Índice de los Mejores Trabajos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁵ revela que la brecha de calidad en las condiciones de empleo entre adultos y jóvenes en Colombia – medida en términos de acceso a seguridad social y a ingresos laborales suficientes para salir de la pobreza— es casi dos veces más amplia que la brecha de cantidad —calculada a partir de las cifras de participación y ocupación laboral—. Así, en la dimensión de calidad, los adultos logran 13,8 puntos más que los

jóvenes (39,4 frente a 25,6 puntos en una escala de 100), mientras que, en la de cantidad, la diferencia entre grupos generacionales es de 6,9 pp a favor de los adultos (79,5 frente a 72,6 puntos).

Los mercados de trabajo regionales también muestran un comportamiento heterogéneo con relación al desempleo. Los departamentos que conforman la región Caribe —de acuerdo con la agrupación adoptada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022⁶— exhiben en promedio menores tasas de desempleo y mayores tasas de ocupación comparadas con el registro nacional. Por su parte, en departamentos como Meta, Quindío, Norte de Santander y Tolima se registra la brecha más amplia respecto a la media, con tasas de desempleo superiores a 11,5 %.

Gráfica 3. Divergencia en la tasa de desempleo por características demográficas y regiones (brecha en pp con respecto a la media nacional). Colombia, 2018.

Existen grandes disparidades en las tasas de desempleo entre grupos demográficos y regiones. Las mujeres y los jóvenes entre 18 y 28 años exhiben los más altos niveles de desempleo.



Fuente: FILCO (2019).

5. El Índice de los Mejores Trabajos mide las condiciones de empleo en los países de América Latina. La dimensión *cantidad* tiene en cuenta dos indicadores: la tasa de participación y la tasa de ocupación. La dimensión *calidad* se construye a partir de las tasas de formalidad y una medida del salario suficiente para salir de la pobreza (BID, 2017). En 2015, Colombia se ubicó novena entre 17 economías de América Latina, con un puntaje global de 57,4 puntos en una escala de 100. El promedio de América Latina para ese año fue de 57,1 puntos.

6. El PND 2018-2022 clasifica los departamentos en las siguientes regiones para el diseño y focalización de su estrategia descentralizada: Pacífico (Cauca, Valle del Cauca, Nariño y Chocó); Seaflower (San Andrés, Providencia y Santa Catalina); Central (Bogotá, Boyacá, Cundinamarca, Tolima, Huila); Santanderes (Santander, Norte de Santander); Amazonía (Putumayo, Caquetá, Guainía, Guaviare, Vaupés y Amazonas); Eje Cafetero y Antioquia (Antioquia, Risaralda, Caldas, Quindío); Llanos-Orinoquia (Meta, Arauca, Casanare, Vichada); y Caribe (Córdoba, La Guajira, Bolívar, Cesar, Magdalena, Sucre, Atlántico).

DESEMPEÑO DEL MERCADO LABORAL Y PRODUCTIVIDAD



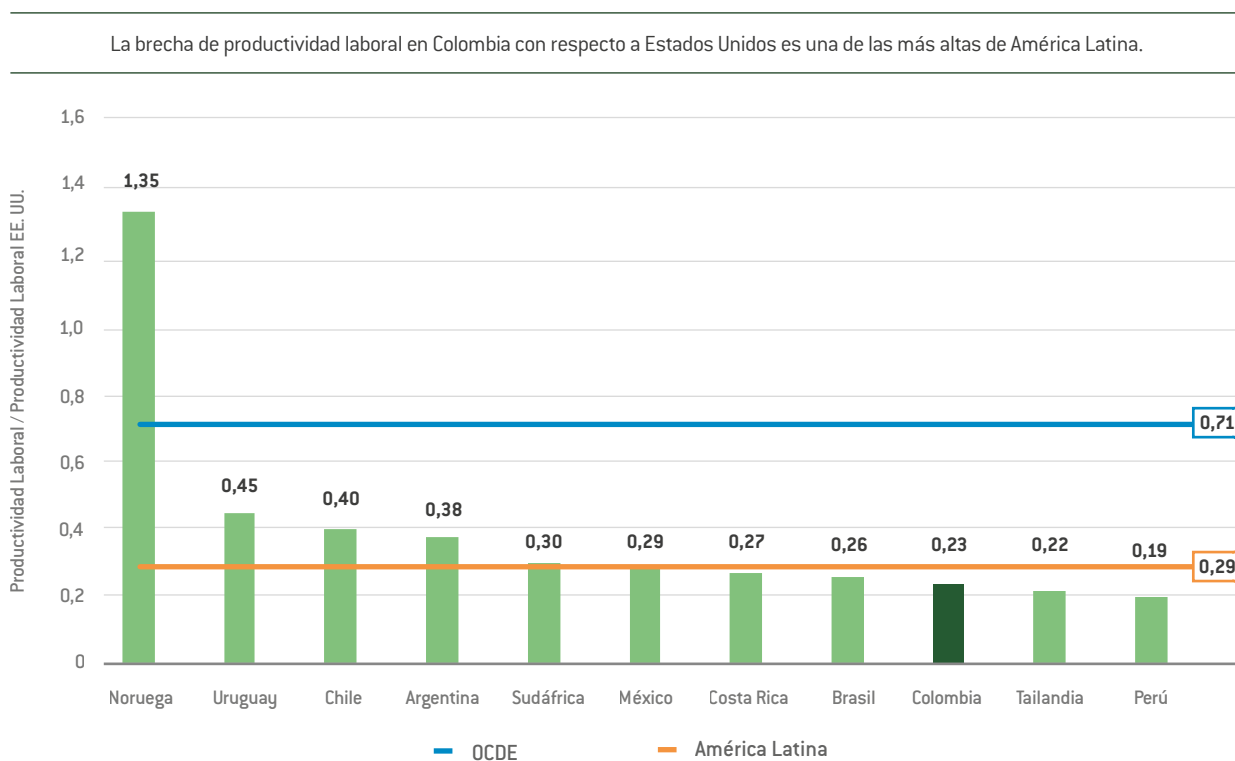
Colombia está notablemente rezagado en términos de productividad laboral. De acuerdo con las cifras de *The Conference Board*, el valor de este indicador —definido como el producto por hora trabajada— es significativamente más bajo que el de la mayor parte de economías de la región, y representa alrededor del 23 % del valor de Estados Unidos. Ello implica que, en promedio, se requieren cerca de cuatro veces más horas de trabajo en Colombia para producir el mismo valor agregado que en una hora de trabajo norteamericana. Factores como la informalidad empresarial y laboral (que afecta la eficiencia en la asignación de los recursos) y la estructura del sistema educativo (dadas sus deficiencias en calidad y alineación con las necesidades del sector productivo) son algunas de las razones detrás de los bajos niveles de productividad laboral en el país.

Por su parte, la dinámica de crecimiento de la productividad laboral tampoco muestra un panorama alentador:

entre 2008 y 2018, el crecimiento promedio acumulado de la productividad laboral fue tan solo de 1 %. Si bien el lento crecimiento de la productividad no es exclusivo de Colombia y es, de hecho, una característica común de los países desarrollados en los últimos años, continuar por esta senda hará más difícil cerrar la brecha respecto a Estados Unidos y los países de la OCDE.

Aumentar la productividad laboral incidiría en el mejoramiento de la competitividad en el país. Según el reporte *Productividad. La clave del crecimiento para Colombia* del CPC y la Universidad de los Andes, existe una fuerte correlación entre el índice de competitividad del WEF y este indicador, lo que implica que altos niveles de competitividad están asociados a una mayor productividad⁷. Sin embargo, al examinar esta relación para Colombia, se observa que su nivel de productividad laboral es inferior al que cabría esperar dados sus niveles de competitividad.

Gráfica 4. Productividad laboral por hora trabajada (EE. UU.= 1). Colombia y países de referencia, 2018.



Fuente: The Conference Board Total Economy Database™ - datos sin ajustar (abril 2019).

7. De hecho, el WEF-IGC cambió su metodología en 2018 para enfocar su medición de competitividad en los determinantes de la productividad.



DESEMPEÑO DEL MERCADO LABORAL Y PRODUCTIVIDAD

RECOMENDACIONES

Acción pública. Actualizar legislación laboral para mejorar su obsolescencia normativa en el contexto de la nueva economía.

El Código Sustantivo del Trabajo fue adoptado en 1950 y ha sufrido pocas modificaciones desde entonces, lo que ha generado ambigüedades y obsolescencias en el marco jurídico que rige las relaciones entre trabajadores y empleadores. Por este motivo, se recomienda modificar y actualizar del Código Sustantivo del Trabajo, para que refleje de mejor manera el contexto económico y social del país, imprima mayor flexibilidad al mercado laboral y se adecue a las nuevas relaciones laborales que se desprenden de las nuevas economías [la economía verde, la economía digital y la economía del cuidado].

Esta modernización debe incluir la reglamentación de los esquemas que flexibilizan la contratación y contribución a seguridad social con variabilidad en ingresos y duración de la jornada laboral (horas, días) que fueron incluidas en el PND 2018-2022. Así mismo, se requiere que el Código incluya un marco normativo adecuado para los esquemas de trabajo asociados a la economía colaborativa (*sharing economy*) y a la *gig economy*⁸, de modo que se garantice un equilibrio efectivo entre la flexibilidad en los esquemas de contratación y despido con la protección de los trabajadores y su acceso al sistema de seguridad social.

Coordinación público-privada. Implementar una política laboral moderna, articulada con la Política de Desarrollo Productivo, que promueva políticas activas de mercado laboral.

Ante el actual contexto de creciente desempleo y amplias brechas de capital humano⁹, y dadas las tendencias hacia la automatización y la transformación tecnológica, se requiere definir una política de generación de empleo

moderna, que compatibilice los esfuerzos por promover un entorno favorable para las empresas con la creación de empleo de calidad.

En este sentido, Rodrick y Sabel (2019) plantean una estrategia de tres componentes que se refuerzan mutuamente: aumentar las habilidades de la fuerza laboral y su productividad, incrementar el número de puestos de trabajo a través del apoyo a la industria y la atracción de nuevas inversiones y poner en marcha políticas activas de mercado laboral para ayudar a los trabajadores a entrenarse continuamente, de modo que puedan permanecer vinculados al mercado laboral. Adicionalmente, proponen aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas economías para la creación de más oportunidades laborales.

Dado lo anterior, es necesario fortalecer y articular las políticas activas y pasivas de mercado laboral existentes con las estrategias de emprendimiento, inversión y diversificación de la economía. Ello incluye implementar el Sistema Nacional de Cualificaciones (ver capítulo *Educación*), fortalecer el Servicio Público de Empleo, dinamizar el rol de las empresas en los procesos de reentrenamiento y capacitación de la fuerza laboral a través de esquemas de cofinanciación y consolidar un modelo de servicios para la inclusión laboral enfocado a los grupos poblacionales con barreras de empleabilidad.

Así mismo, se requiere seguir avanzando en las acciones incluidas en el CONPES 3866 de 2016 de Política de Desarrollo Productivo (PDP), particularmente en las 13 relacionadas con el cierre de brechas de capital humano. Entre estas se destaca el desarrollo de una metodología para la identificación de dichas brechas, el diseño de cualificaciones para los sectores priorizados en el marco de la PDP y la elaboración de una estrategia para la promoción de la gestión por competencias del recurso humano. A corte de diciembre de 2018, el conjunto de dichas acciones alcanzó un porcentaje de avance de 55 % de la meta acumulada proyectada a esta fecha.

8. 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).

9. Para más detalles sobre la naturaleza de estas brechas, ver capítulo *Educación*.



Acción pública. Implementar estrategias diferenciadas para reducir las barreras de acceso al mercado laboral por grupos demográficos y región.

El desempleo y la inactividad no afectan a todos los grupos demográficos y regiones por igual. De ahí que sea necesario establecer estrategias focalizadas por grupos de edad y por género, con base en la identificación de las barreras que impiden el acceso al mercado laboral de manera diferencial.

En ese sentido, es deseable avanzar en la implementación de las acciones incluidas en el PND 2018-2019 en materia de empleo juvenil y femenino. En relación con el empleo juvenil, el PND contempla la promoción del emprendimiento, estrategias de transición escuela-trabajo y la expansión de oportunidades de formación y capacitación laboral en ámbitos empresariales. Sin embargo, si bien una mayor oferta de recursos y oportunidades para el emprendimiento podría permitir el acceso de los jóvenes a una fuente de ocupación e ingresos, es necesario acompañar esta estrategia con me-

didadas que permitan la vinculación de la población joven al sistema de seguridad social y a la oferta de empleos formales en el sector productivo.

Por su parte, el “Pacto de Equidad para las Mujeres” es uno de los pactos transversales del PND 2018-2022. Entre las líneas de acción consideradas, y debido al impacto que podrían tener sobre la vinculación de las mujeres en el mercado laboral, se recomienda priorizar las siguientes: (1) escalar el programa Equipares a grandes empresas, pymes y empresas rurales; (2) incluir la perspectiva de género en la gestión laboral del Servicio Público de Empleo; (3) implementar la Política Nacional del Cuidado, que busca la redistribución equitativa del trabajo relacionado con la atención a niños y adultos mayores entre hombres y mujeres. Así mismo, es importante implementar las acciones de la Iniciativa de Paridad de Género (IPG) promovida por el Ministerio del Trabajo (Mintrabajo) y el BID, que tiene como objetivo aumentar la participación del sector privado en iniciativas para el cierre de brechas de género en el mercado laboral.



INFORMALIDAD LABORAL

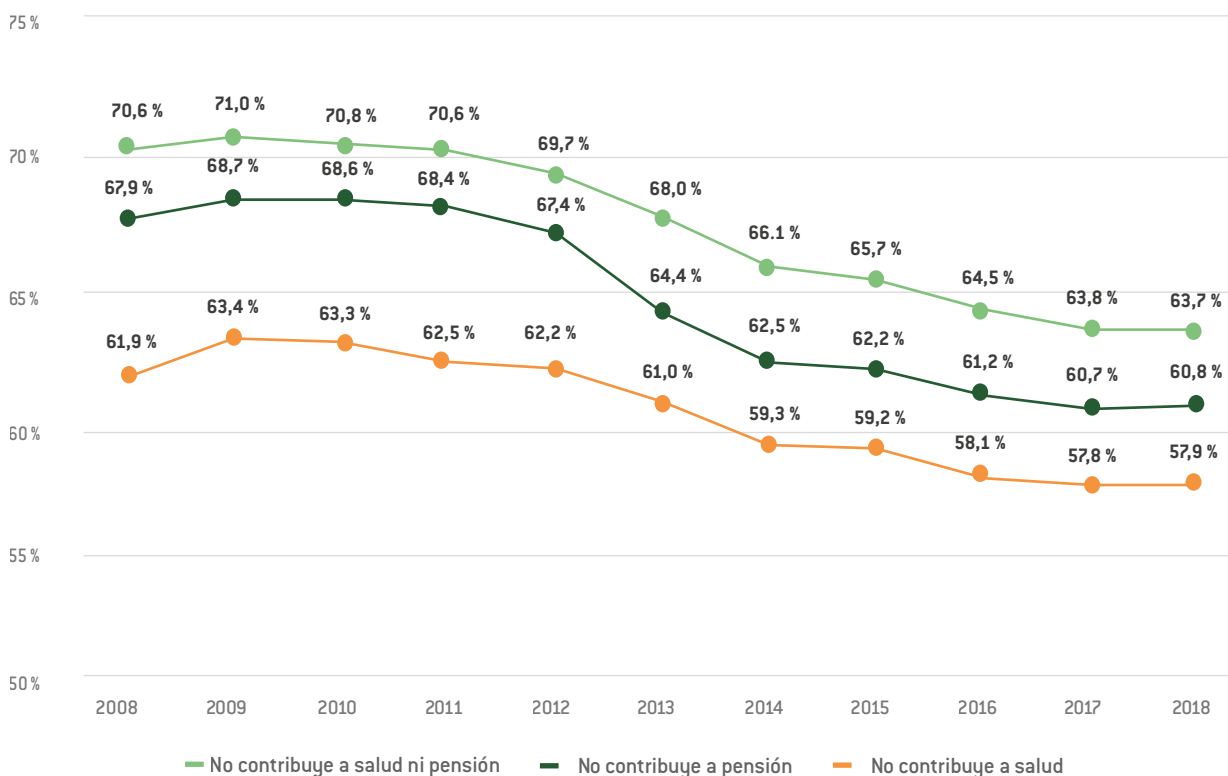
La informalidad laboral en Colombia se ha reducido en los últimos años, pero aún permanece en niveles elevados y cercanos a 58 % y 64 %, dependiendo de la definición (Gráfica 5). Entre los factores que más han contribuido a esta disminución se destacan el buen desempeño económico del país hasta 2014 (Banco de la República, 2016) y, particularmente, la reducción en 13,5 pp de los CLNS directos¹⁰ tras la reforma tributaria de 2012 (Ley 1607 de 2012)¹¹. Esta medida causó un importante incremento en el número de trabajadores formales, especialmente en el caso de las empresas medianas y

pequeñas, y ha sido considerada como un mecanismo exitoso para incentivar el empleo y la formalización.

Sin embargo, los aún altos niveles de informalidad tienen efectos negativos para la productividad. Según el reporte *Informalidad. Una nueva visión para Colombia* del CPC, la informalidad empresarial y laboral genera altos costos económicos y sociales, tales como bajos niveles de recaudo e ineficiencias en el sistema tributario, bajos niveles de productividad empresarial, e insuficiencia en la acumulación de capital humano (CPC, 2017a).

Gráfica 5. Evolución de la informalidad laboral (% de no cotizantes a los sistemas de salud, pensión y riesgos laborales). Colombia, 2008-2018.

La informalidad laboral en Colombia ha disminuido significativamente, en particular después de la Ley 1607 de 2012. Sin embargo, se mantiene en niveles altos y cercanos a 58-64 %.



Fuente: FILCO (2019).

10. Los CLNS directos se refieren a la seguridad social (salud, pensiones), ARL, cesantías, primas legales, vacaciones, parafiscales (cajas de compensación familiar, ICBF, SENA) y auxilio de transporte. Algunas de estas varían según el nivel salarial.

11. La Ley 1607 de 2012 disminuyó en 13,5 pp los costos no salariales para los salarios por debajo de los 10 salarios mínimos mensuales legales vigentes (equivalentes a 2 pp del SENA, 3 pp del ICBF y 8,5 pp en salud), sustituyéndolos por la sobretasa de la contribución empresarial para la equidad (CREE). Posteriormente, estos fueron sustituidos por 9 pp del impuesto a las utilidades, de acuerdo con la Ley 1819 de 2016.



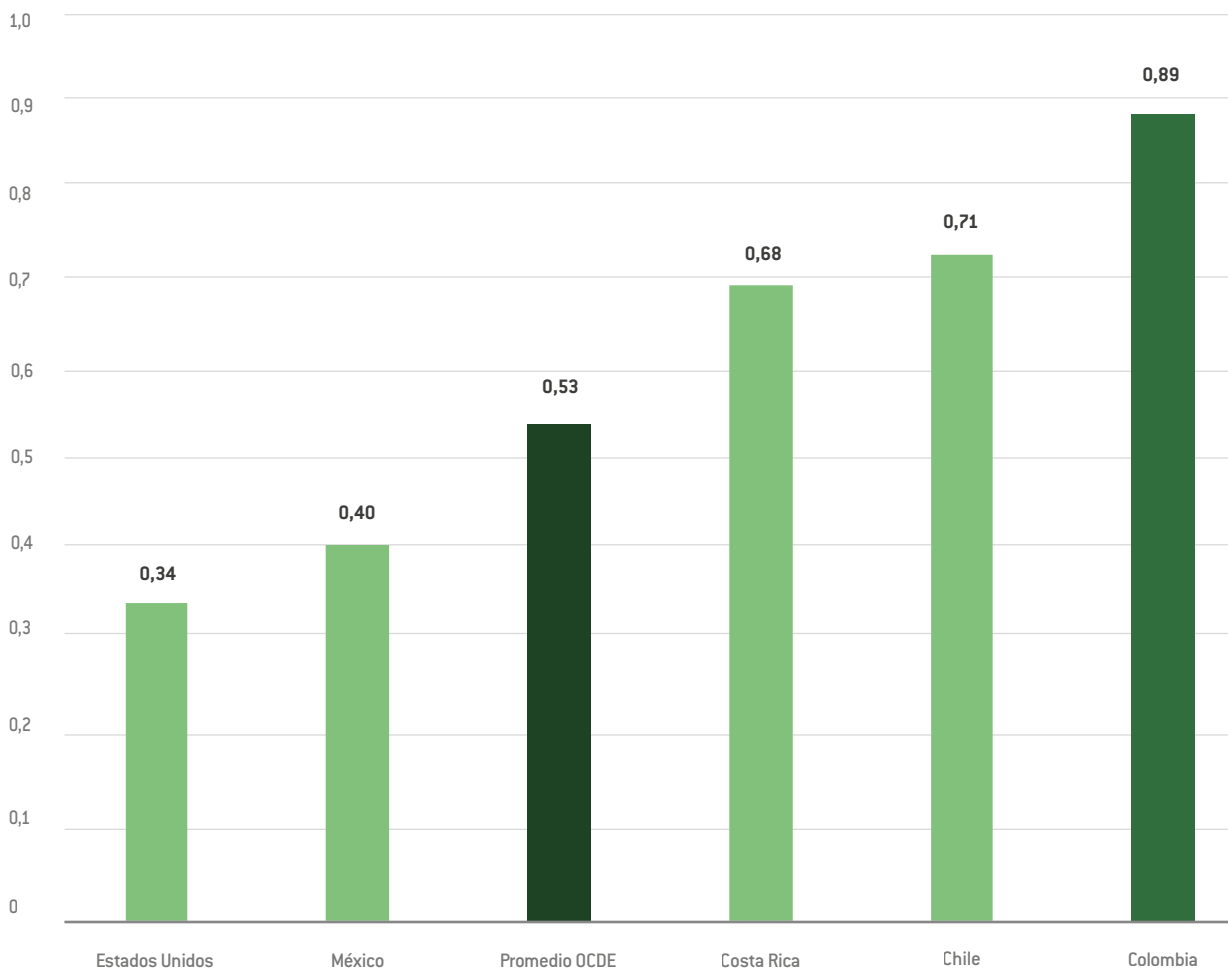
INFORMALIDAD LABORAL

El salario mínimo en Colombia representa cerca del 89 % del salario mediano y el 58 % del salario promedio, valores que superan los alcanzados por todas las economías de la OCDE (Gráfica 6). Esto implica que el salario mínimo no solo ha perdido su función de piso salarial y no representa un mínimo de ingreso y productividad por encima del cual deberían ubicarse la mayor parte de los salarios, tal y como ocurre en las economías más avanzadas, sino que limita el acceso al empleo formal a los trabajadores con bajos niveles de productividad y contribuye a la desigualdad salarial.

Por su parte, la productividad ha dejado de ser el factor más importante en la determinación del salario mínimo, lo cual tiene implicaciones negativas para la generación de empleo formal y la reducción de la informalidad (CPC, 2018). De hecho, y a pesar de que en Colombia el aumento del salario mínimo debería obedecer principalmente a los criterios de inflación y aumentos de la productividad laboral, entre 2011 y 2018 el incremento del salario mínimo en términos reales superó las ganancias en productividad laboral en cerca de 1,6 pp en promedio.

Gráfica 6. Relación entre el salario mínimo y el salario mediano. Colombia y países de la referencia, 2017.

El salario mínimo representa el 89 % del salario mediano, superando a todos los países de la OCDE. Esto puede limitar la generación de empleo formal y la reducción de la informalidad.



Fuente: OCDE (2019).



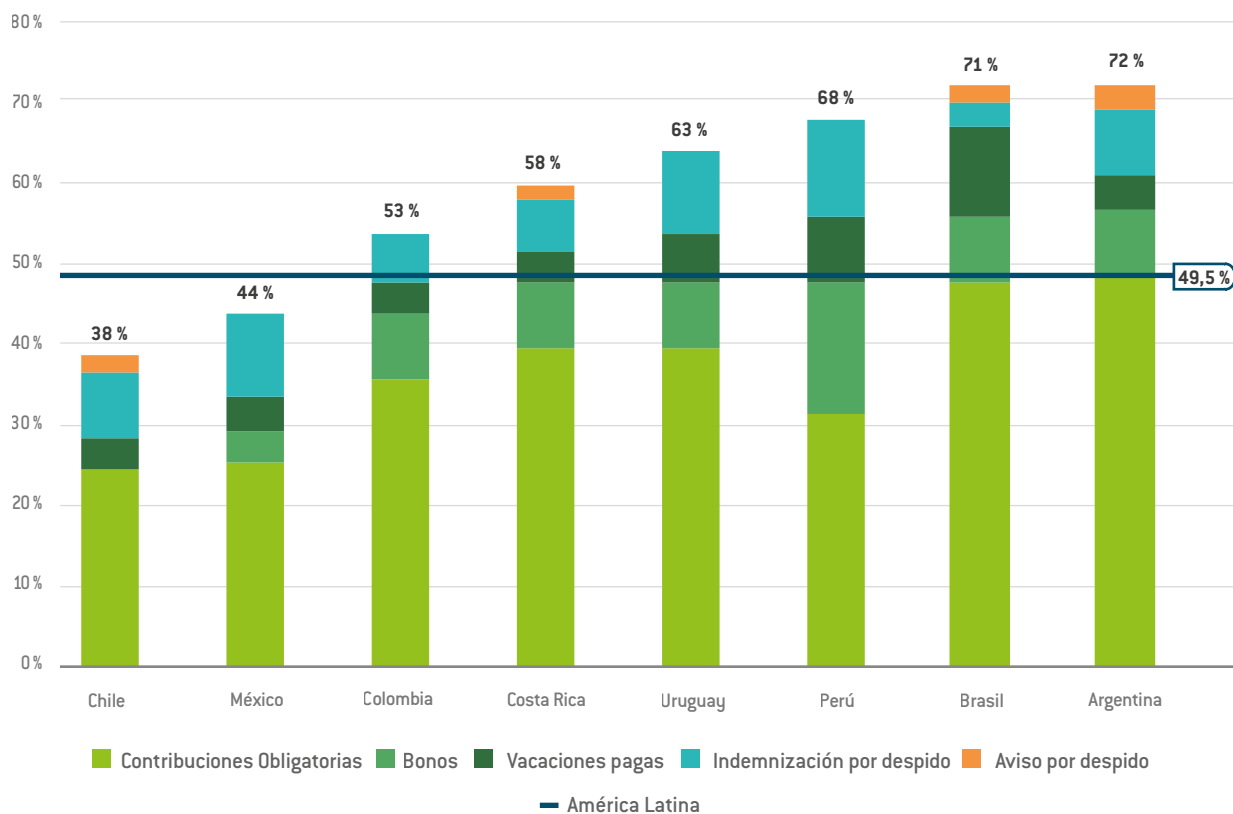
INFORMALIDAD LABORAL

Pese a las reducciones derivadas de la Ley 1607 de 2012, los CLNS siguen siendo elevados y no son compensados con la productividad laboral. De hecho, el costo no salarial promedio del trabajo asalariado¹² en Colombia asciende a 53 % del promedio del salario de los trabajadores formales, 3,5 pp por encima del promedio de la región. Por su parte, países como Chile y México, que generalmente han exhibido mayores niveles de competitividad en relación con Colombia, tienen cifras del 38 % y 44 %, respectivamente (Gráfica 7).

A los CLNS directos se suman los CLNS indirectos, definidos como aquellos que no se presentan con una frecuencia específica o no se calculan regularmente sobre el valor de la nómina —tales como el periodo de prueba, las incapacidades médicas y el trabajo dominical, festivo, nocturno o suplementario— los cuales han sufrido pocas modificaciones en los últimos años. estima que, si bien los CLNS indirectos varían significativamente entre empresas, su sobrecosto promedio aproximado es de 5,2 % sobre la nómina, de los cuales alrededor de 1 pp corresponde al pago de incapacidades médicas.

Gráfica 7. Costo no salarial promedio del trabajo asalariado [% salario promedio de los trabajadores formales]. Colombia y países de referencia, 2017.

Pese a las reducciones derivadas de la Ley 1607 de 2012, los costos laborales no salariales siguen siendo elevados y se ubican por encima del promedio regional.



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, Bosch, Gualavisi y Villa (2017).

INFORMALIDAD LABORAL



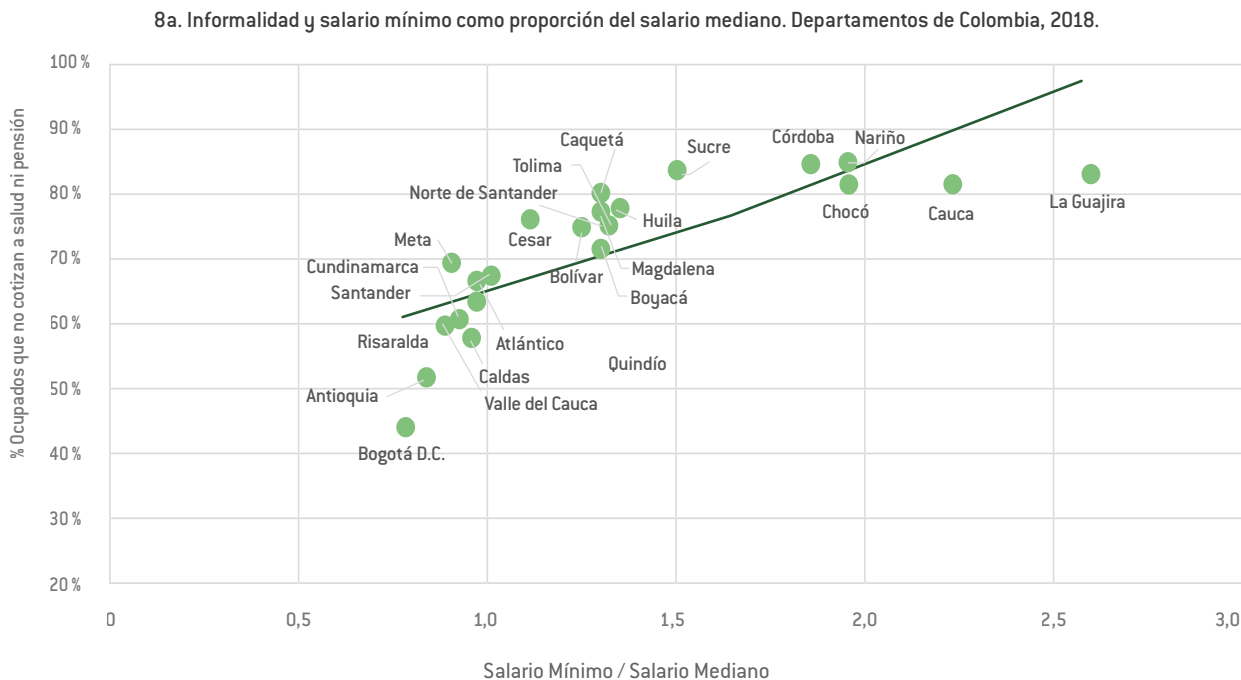
Rigideces como un salario mínimo significativamente por encima de la productividad laboral y los elevados CLNS explican en parte tanto la persistencia de la informalidad laboral en Colombia como las disparidades regionales en la materia. Por un lado, al examinar la relación entre los niveles de informalidad laboral departamental y los salarios medianos (los cuales sirven como *proxy* de la productividad), se observa que existen grandes diferencias en ambas dimensiones¹³. Adicionalmente, los departamentos en los que la relación entre el salario mínimo y la mediana de los ingresos salariales es más alta tienen a su vez las mayores proporciones de trabajadores que no cotizan a salud ni a pensión (Gráfica 8a). Esta heterogeneidad hace evidente la necesidad de tener en cuenta las particularidades de los mercados laborales regionales en el diseño de estrategias para redu-

cir la informalidad y aumentar la productividad agregada¹⁴. Por su parte, la informalidad y los costos laborales salariales y no salariales en América Latina guardan una relación directa: los países con los mayores costos laborales como porcentaje del PIB exhiben a su vez las tasas más altas de informalidad laboral (Gráfica 8b).

Otro factor que puede incidir sobre los niveles de informalidad laboral son los esquemas de subsidios estatales, los cuales podrían estar incentivando la inactividad en el mercado formal. De acuerdo con los resultados de el acceso subsidiado a los servicios de salud está asociado a un incremento de alrededor de 20 pp en la probabilidad de que los jefes de hogar y sus cónyuges sean informales, mientras que el programa Familias en Acción aumentaría esta probabilidad entre 7 y 12 pp.

Gráfica 8. Informalidad laboral, salario mínimo y costos laborales no salariales.

Cuanto mayor sea la discrepancia entre el salario mínimo y la productividad laboral, y a mayores costos laborales, más alta es la informalidad.



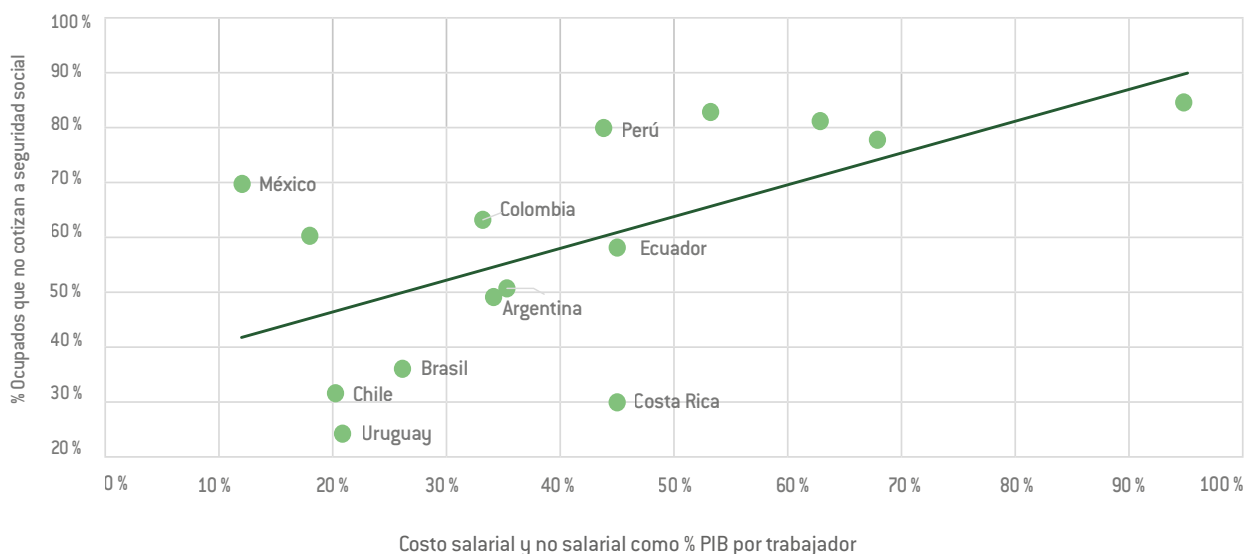
13. Un estudio de Fasecolda (2018), usando información del Sistema General de Riesgos Profesionales (SGRL) para estimar las tasas de formalidad, muestra que las regiones de Bogotá y el eje cafetero - Antioquia, Quindío, Risaralda y Caldas— tienen los niveles de formalidad más altos a nivel nacional (71 % y 48 %, respectivamente). Por su parte, las tasas más bajas están en el Pacífico— Chocó, Valle del Cauca, Cauca, y Nariño— (32 %).

14. Rojas (2018) calcula que los departamentos en las regiones de centro oriente (Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander y Santander) y el eje cafetero (Antioquia, Quindío, Risaralda y Caldas) jalonan el nivel de productividad nacional, mientras que el resto exhiben niveles de productividad inferiores a la media del país.



INFORMALIDAD LABORAL

Bb. Informalidad y costos laborales (% del PIB por trabajador). Colombia y países de referencia, 2017.



Fuente: Ministerio del Trabajo (2019), DANE (2019) y Alaimo, Bosch, Gualavisi y Villa (2017).

RECOMENDACIONES

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

Dados los efectos negativos que tienen los altos CLNS sobre la generación de empleo, la formalidad y la estabilidad laboral, el CPC, al igual que la OCDE (2016), el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2018), ANIF (2018) y Fedesarrollo (2018), ha venido insistiendo en la necesidad de seguir avanzando sobre lo logrado con la Ley 1607 de 2012, que redujo los CLNS para salarios por debajo de 10 SMMLV.

Como se mencionó, existe evidencia empírica de la relación causal entre los efectos de esta reforma y la generación de empleo formal en el caso de las firmas medianas y pequeñas. Los efectos poco significativos en el caso de las firmas grandes se deben, posiblemente, a que estas fueron más afectadas por el aumento de los impuestos corporativos que financiaron esta reforma (Bernal *et al.*, 2017).

Dado lo anterior, se recomienda profundizar en la reducción de los CLNS a través de (1) la eliminación del pago de intereses sobre las cesantías (en la medida en que las compañías administradoras ya hacen un reconocimiento por este concepto), y (2) la modificación de las fuentes de financiación de las cajas de compensación familiar, las cuales representan el 4 % de la nómina. Respecto a estas

últimas, y en línea con lo propuesto por el FMI (2018) y ANIF (2018), es necesario revisar los servicios que proveen con el fin de evitar duplicidad de esfuerzos con otros programas sociales estatales, así como considerar la alternativa de que sean los empleados interesados en tener acceso a sus beneficios quienes asuman su financiación.

No sobra mencionar que la reducción de los CLNS debe partir de estudios sobre las finanzas públicas, en el caso de que el Gobierno incluya estas responsabilidades en el Presupuesto General de la Nación (CPC, 2018).

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

Tal y como se mencionó en la edición 2018 de este informe, la estabilidad reforzada, basada en la prohibición de despidos discriminatorios y en el concepto de debilidad manifiesta, ha sido fuente preocupación para los empresarios. Si bien esta medida busca beneficiar a grupos poblacionales vulnerables por condiciones limitantes de salud, el creciente ausentismo laboral genera sobrecostos para las empresas, impacta negativamente la productividad empresarial y puede incentivar la no contratación de personas en situación de discapacidad y el establecimiento de relaciones laborales informales (ANDI, 2017; CPC, 2018). Datos del Mintrabajo revelan que entre 2009 y 2017 las incapacidades médicas se incrementaron

en promedio en 9 % anual, mientras que los giros de la Administradora de los Recursos al Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres) a las EPS por este concepto ascendió a COP 720.000 millones entre enero y noviembre de 2018.

Aunque la Corte Suprema de Justicia (CSJ) estableció que es posible terminar un contrato laboral por justa causa a personas en situación de discapacidad sin la autorización del Mintrabajo (Sentencia SL 1360 de 2018), se recomienda (1) avanzar en la reforma del artículo 26 de la Ley 361 de 1997 —el cual limita el despido o término del contrato para personas con limitaciones de salud— para hacerla compatible con el reciente fallo de la CSJ, y (2) adoptar mecanismos efectivos para verificar la veracidad de las incapacidades médicas, que incluya procedimientos sancionatorios —monetarios y legales— para los empleados que incurran en prácticas fraudulentas. Al respecto, ANIF (2018) propone instaurar un sistema de escrutinio de incapacidades, en cabeza del Ministerio de Salud, en virtud de las obligaciones de la Adres para velar por el buen uso de los recursos para la salud.

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

Además de ser uno de los principales determinantes del desempleo, un salario mínimo que no corresponde a la productividad laboral es también una de las causas estructurales de la informalidad y fuente de disparidades departamentales en este respecto. Esto ha sido propiciado, en parte, por la institucionalidad alrededor de la definición del salario mínimo en Colombia (CPC, 2018) la cual no considera diferencias regionales o sectoriales en productividad y no siempre sigue los criterios de inflación y productividad.

Dado lo anterior, es necesario definir un nuevo mecanismo institucional para la fijación del salario mínimo, que requeriría modificaciones al Código Sustantivo del Trabajo y a la Ley 278 de 1996. Entre estas se propone (1) garantizar, como mínimo, que el incremento anual al salario mínimo no supere la suma de la inflación y la productividad laboral y (2) blindar el esquema de fijación del salario mínimo de conside-

raciones políticas y fortalecerlo técnicamente, centrando la discusión alrededor de criterios como la distribución salarial, las diferencias en productividad entre las regionales y sectores económicos y las diferencias en los niveles de precios a nivel territorial (OIT, 2019b). Se recomienda, además, que la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales dé seguimiento regular al impacto que tiene el salario mínimo sobre la informalidad y el empleo.

Así mismo, es necesario considerar la conveniencia de implementar esquemas de salarios mínimos diferenciales, ya sea por sector, edad—en la forma de salarios de entrada para menores de 25 años— o regiones. Este tipo de esquemas podrían tener impactos positivos sobre la informalidad y la productividad laboral.

Acción pública. Avanzar en las acciones definidas en el CONPES 3956 de Formalización Empresarial.

En enero de 2019 se aprobó el documento CONPES 3956, “Política de Formalización Empresarial”, el cual busca implementar mecanismos para mejorar la relación costo-beneficio de la formalidad empresarial en Colombia y fortalecer la producción y sistematización de información para la toma de decisiones de política pública en la materia. Este CONPES —el cual recoge varias de las recomendaciones hechas por el CPC en el informe *Informalidad. Una nueva visión para Colombia*— concibe la informalidad como un fenómeno multidimensional y, en consecuencia, propone medidas que tienen en cuenta la heterogeneidad de las firmas que hoy operan de manera informal y sus incentivos para aumentar o reducir su nivel de formalidad.

Dado que la informalidad empresarial impacta necesariamente la informalidad laboral, es necesario seguir avanzando en la implementación de las acciones contempladas en el CONPES 3956, particularmente aquellas relacionadas con la racionalización de cargas tributarias y administrativas para las empresas que buscan ser formales¹⁵ y la implementación de la Ventanilla Única Empresarial (VUE), con la que no solo se facilitará la obtención del registro único tributario (RUT) y la matrícula mercantil, sino además el proceso de registro, afiliación y demás procesos de gestión de trabajadores ante el sistema de seguridad social a través de una única plataforma virtual.

15. Al respecto, la creación del Régimen Simple de Tributación es un gran avance (ver capítulo *Sistema tributario*).



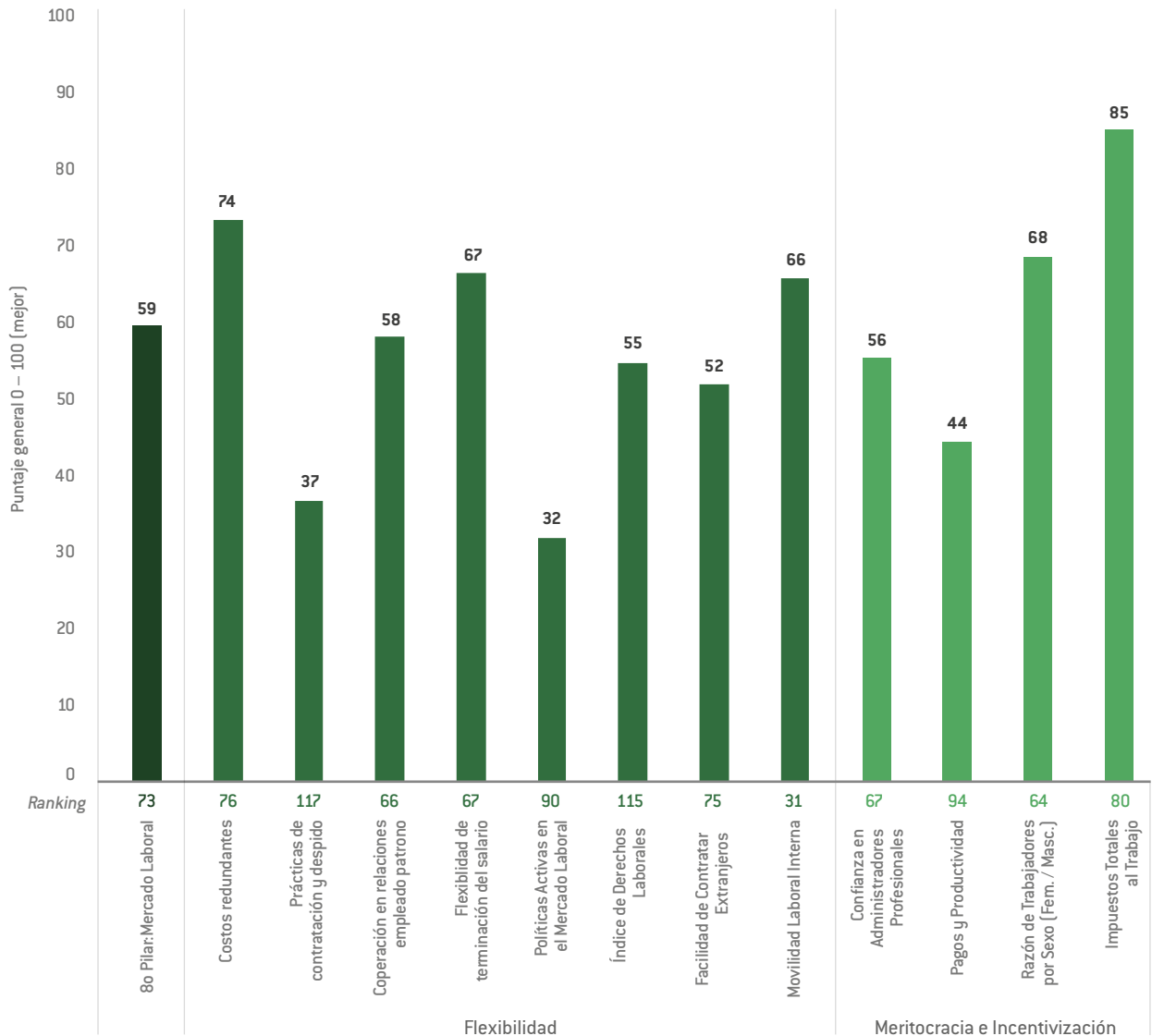
EFICIENCIA DEL MERCADO LABORAL

Colombia tiene un bajo desempeño relativo en los indicadores internacionales que miden la eficiencia del mercado de trabajo. Por ejemplo, en el pilar sobre mercado laboral del Índice Global de Competitividad (IGC) del WEF, si bien el país ganó siete posiciones con respecto a la medición 2018, en 2019 se ubicó en el puesto 73 entre 141 economías (Gráfica 9). Este resultado está relacionado con la baja percepción

que tienen los empleadores respecto a las prácticas de contratación y despido, la correspondencia entre los pagos al trabajo y la productividad laboral y la efectividad de las políticas activas de mercado laboral (PAML). Por su parte, en variables como la movilidad laboral interna y el grado de cooperación entre patrón y empleado Colombia obtiene mejores posiciones en el ranking.

Gráfica 9. Indicadores del mercado laboral evaluados por el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial. Colombia, 2019.

Colombia se ubicó en la posición 73 entre 141 economías en el IGC-WEF 2019. Los peores puntajes se obtienen en variables de percepción sobre las prácticas de contratación-despido, el descalce entre pagos y productividad y la efectividad de las PAML.



Fuente: WEF (2019).



EFICIENCIA DEL MERCADO LABORAL

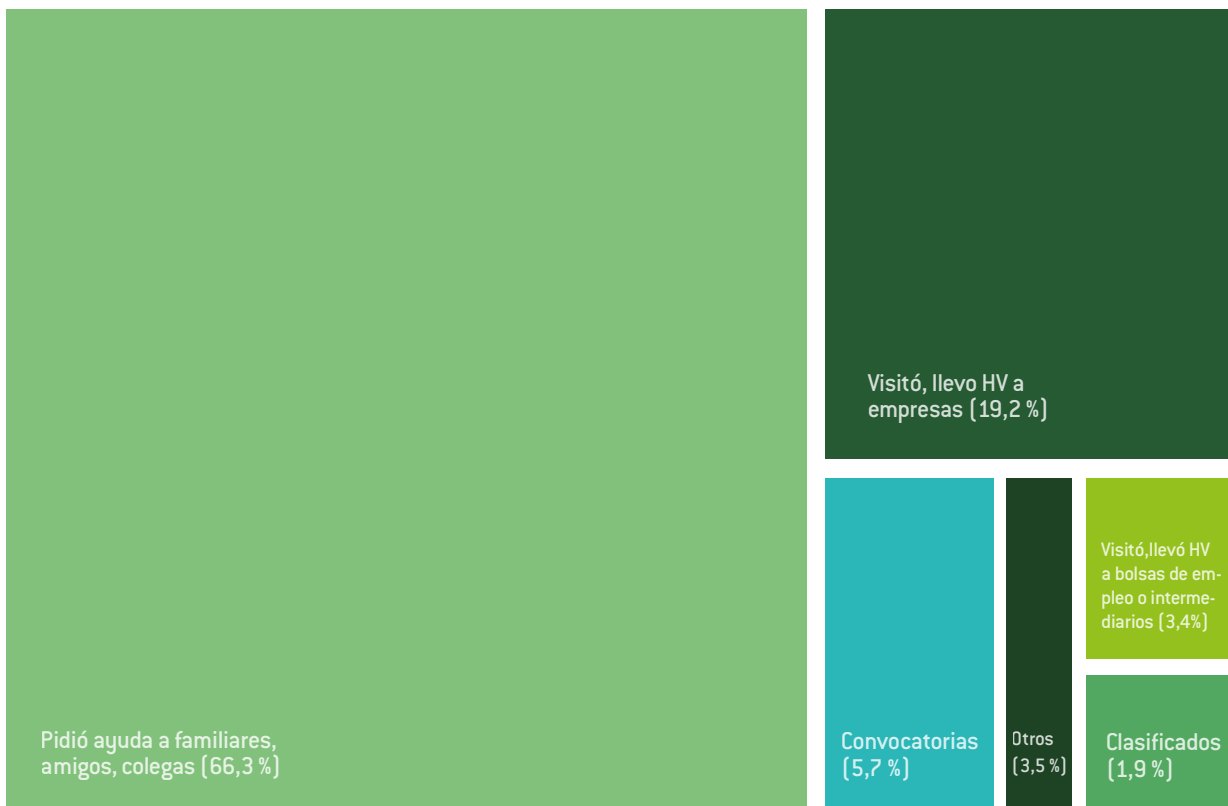
El uso de mecanismos de colocación laboral en Colombia aún no es extendido, pese a los esfuerzos realizados tras la creación del Servicio Público de Empleo (SPE) y la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo (Ley 1636 de 2013)¹⁶. Aunque estos podrían ayudar a reducir los costos de transacción y las asimetrías de información entre los oferentes y aspirantes a conseguir un empleo, datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) revelan que los trabajadores en Colombia consiguen empleo a través de canales informales mayoritariamente. En 2018, cerca del 67 % de los ocupados

reporta haber encontrado su empleo actual a través de amigos y familiares, alrededor del 20 % lo hicieron llevando sus currículos directamente a las empresas y menos del 4 % a través de servicios de colocación laboral (Gráfica 10).

Por su parte, aunque la Ley 1636 de 2016 y el Decreto 1072 de 2015 establecen que todos los empleadores están obligados a reportar sus vacantes al SPE en los diez días hábiles siguientes a su apertura, esto no se cumple con rigurosidad y a diciembre de 2017 solo había 36.000 empleadores¹⁷ inscritos en el sistema.

Gráfica 10. Canales de consecución de empleo. Colombia, 2018.

El uso de mecanismos de colocación laboral para buscar trabajo aún no es extendido. Canales informales como redes de amigos y familiares siguen siendo los más prevalentes.



Fuente: GEIH (2018). Cálculos: CPC.

16. La Ley 1636 de 2013 crea el Mecanismo de Protección al Cesante.

17. Se calcula que para 2017 el total de firmas empleadoras en Colombia fue de 555.664. Fuente: RUES-PILA, cálculos Confecámaras (2019).



EFICIENCIA DEL MERCADO LABORAL

RECOMENDACIONES

Acción pública. Avanzar en las acciones para mejorar el funcionamiento del Servicio Público de Empleo (SPE) y otros canales formales de contratación.

Desde la creación del Mecanismo de Protección al Cesante (Ley 1636 de 2013) se han hecho esfuerzos por articular las políticas activas y pasivas de mercado laboral en relación con el emprendimiento, la capacitación y reinsertión laboral, y la gestión y colocación de empleo. Sin embargo, el SPE —uno de sus principales elementos y encargado de este último componente— presenta fallas administrativas y operativas que limitan su efectividad. Pese a que la tasa de colocación a través del sistema ha aumentado de manera considerable [pasando de 19,8 % en 2015 a 28,2 % en 2018], aún no logra generar incentivos suficientes para su uso entre aspirantes y empleadores, lo que se refleja en un bajo número de inscritos y una oferta restringida de vacantes en el sistema.

Dado lo anterior, es importante reglamentar el artículo 195 del PND 2018-2019 (Ley 1955 de 2019), según el cual todos los mecanismos, acciones y servicios que promuevan la inclusión laboral deben ser implementados a través de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo. Esto haría posible dotar al SPE de un marco normativo que especifique estándares mínimos de calidad en la prestación de servicios de colocación laboral y crear mecanismos más efectivos de vinculación de aspirantes y empleadores.

Así mismo, se recomienda la modernización tecnológica del SPE y su portal del usuario, aprovechando las ventajas que ofrece el surgimiento de nuevas fuentes de datos y herramientas como el aprendizaje automático (*machine learning*). Un ejemplo del potencial de estas herramientas se presenta en el estudio *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: ¿cuáles son las ocupaciones y las habilidades emergentes más demandadas en la región?* del BID, en el que se desarrolla una herramienta que funciona como un GPS del mercado de trabajo, con base en información de las redes sociales y los portales de empleo en línea para caracterizar la demanda y la oferta de habilidades en Argentina, Brasil, Chile y México.

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.

De acuerdo con lo establecido en las bases y el articulado del PND 2018-2022, una de las metas compartidas por el sector educativo y el de trabajo es la consolidación del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) como herramienta para el cierre de brechas de capital humano (ver capítulo *Educación*). Conseguir este objetivo requiere que el sector empresarial transite hacia modelos de gestión del talento humano por competencias, que le permitan aprovechar la articulación de la oferta educativa y de formación que supone el MNC y los procesos de caracterización de las necesidades de capital humano que implica la elaboración de catálogos sectoriales.

Adicionalmente, se debe ajustar y dinamizar los mecanismos de interacción y diálogo entre las empresas, los intermediadores laborales y los oferentes de educación media y posmedia, e instancias como las Comisiones Regionales de Competitividad y los Comités Universidad-Empresa-Estado, con el fin de minimizar las asimetrías de información entre oferta y demanda laboral.

Por otra parte, se recomienda que Mintrabajo avance en el diseño e implementación de la estrategia que promueva la gestión por competencias del recurso humano por parte de los empleadores —en conformidad con la acción establecida en el CONPES 3866— de forma que les permita conocer las bondades de acoger dicha estrategia y orientar a los empresarios durante su implementación (CPC, 2018).

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

La certificación de competencias, entendida como el proceso de reconocimiento formal de las competencias laborales de las personas, permite que los empleadores tengan mayor certidumbre sobre las capacidades que tienen los aspirantes a un cargo determinado en cualquier industria o región, así como el reentrenamiento continuo de la fuerza de trabajo (CPC, 2018). 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 produc-

EFICIENCIA DEL MERCADO LABORAL

tivas. Sin embargo, y pese a su importancia, Colombia aún no ha podido consolidar un sistema de certificación de competencias integrado y eficiente, y a diciembre de 2018 el avance de esta acción contemplada en el CONPES 3866 era de 15 %, frente a un avance esperado de 30% para esta fecha (SISCONPES, 2019).

Actualmente, solo el SENA y otros 26 certificadores acreditados por el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC) están autorizados para certificar competencias, lo cual es insuficiente para atender la demanda potencial existente en el país. Ante este panorama y en virtud del artículo 194 del PND 2018-2022 (Ley 1955 de 2019) el Ministerio del Trabajo adquirió la competencia de diseñar el Subsistema de Evaluación y Certificación de Competencias del Sistema Nacional de Cualificaciones, validarlo con los actores, entidades y grupos de interés, así como reglamentar y gene-

rar escenarios de transición para su implementación. Así mismo, le corresponde crear las condiciones y mecanismos para la acreditación de las entidades públicas certificadoras de competencias laborales, con lo que se espera crezca la oferta de certificadores acreditados.

No obstante, es necesario avanzar en la definición de procesos, instancias y organismos que permitan la acreditación de organismos de evaluación y certificación de competencias laborales privados (CPC, 2018). Esto posibilitaría la aparición de un mercado de certificación de competencias dinámico, basado en un marco normativo que permita la entrada de actores como las empresas, las cuales podrían certificar a sus propios empleados y garantizar su reconocimiento de sus saberes y competencias en concordancia con los niveles establecidos en el MNC (ver capítulo *Educación*).





SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendaciones del CPC que ya han sido acogidas

Recomendación	Año en el cual fue acogida	Impacto esperado / observado	Observaciones
Disminuir costos asociados a la contratación formal de manera progresiva	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 et al., 2017; Bernal et al., 2017).	Pese a esta reducción, los CLNS siguen siendo elevados, lo que desincentiva la creación de empleo formal. Es necesario profundizar lo hecho por la Ley 1607, modificando la fuente de financiación de las cajas de compensación familiar y eliminando el pago de intereses sobre las cesantías a cargo de las empresas (ver cuadro de recomendaciones que no han sido acogidas).
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.

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
Implementar estrategias diferenciadas para reducir las barreras de acceso al mercado laboral por grupos demográficos y región	El desempleo y la inactividad no afectan a todos los grupos demográficos por igual. De ahí que sea necesario establecer estrategias focalizadas por grupos de edad y por género, con base en la identificación de las barreras que impiden el acceso al mercado laboral de manera diferencial.	Mintrabajo, DNP	Acción pública
Profundizar la reducción de los CLNS asociados a la contratación formal	Existe evidencia empírica de que la reducción de los CLNS causó un aumento significativo del empleo formal, particularmente en el caso de las firmas medianas y pequeñas (Fernández y Villar, 2016; Kugler et al., 2017; Bernal et al., 2017). Cabría esperar un efecto positivo de profundizar estas reducciones.	Congreso de la República, Mintrabajo, y Minsalud	Acción pública
Regular 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.	Congreso de la República, Mintrabajo, y Minsalud	Acción pública

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES



Recomendación	Impacto / costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Promover un nuevo mecanismo institucional para la fijación del 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 a los criterios de inflación y productividad.	Comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales, Congreso de la República, Minhacienda, Subdirección de Educación y Empleo y Seguridad Social de DNP	Acción pública
Avanzar en las acciones para mejorar el funcionamiento del Servicio Público de Empleo (SPE) y otros canales formales de contratación	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 Inversión y Finanzas Públicas de DNP, Dirección de Presupuesto de Minhacienda	Acción pública
Promover 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 Marco Nacional de Cualificaciones 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 Subdirecciones de Educación y Empleo y Seguridad Social de DNP	Coordinación público-privada

Nuevas recomendaciones

Recomendación	Impacto esperado	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Actualizar legislación laboral para mejorar su obsolescencia normativa en el contexto de la nueva economía y mejorar los niveles de productividad laboral	La modificación y actualización del Código Sustantivo del Trabajo permitiría reflejar mejor el contexto económico y social del país, imprimir mayor flexibilidad al mercado laboral y adecuarse a las nuevas relaciones laborales que se desprenden de las nuevas economías.	Congreso de la República, Mintrabajo y Minhacienda	Acción pública
Implementar una política laboral moderna, articulada con la política de desarrollo productivo, que promueva políticas activas de mercado laboral	Fortalecer y articular las políticas activas y pasivas de mercado laboral con las estrategias de emprendimiento, inversión y diversificación de la economía favorecerá la creación de empleo, el cierre de brechas de capital humano y permitirá prepararse para los impactos de la automatización sobre el mercado laboral.	Mintrabajo, DNP, SPE, MinCIT	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, Presidencia de la República	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 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.
- 3 ANDI. (2017). *Informe de seguimiento sobre salud y estabilidad en el empleo*. ANDI.
- 4 ANIF. Clavijo, S., Vera, A., Cuéllar, E., Idobro, J. D. y Ríos, A. (2018, octubre). *Elementos para una reforma laboral integral*. ANIF.
- 5 Arango, L. E. y Flórez, L. A. (2016). Determinants of structural unemployment in Colombia. *Borradores de Economía N.º 969*. Banco de la República.
- 6 Arango, L. E. y Flórez, L. A. (2017). Informalidad laboral y elementos para un salario mínimo diferencial por regiones en Colombia. *Borradores de Economía, N.º 1023*. Banco de la República.
- 7 Azuara, O., 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?* Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 8 Bernal, R., Eslava, M., Meléndez, M. y Pinzón, A. (2017). *Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes*. Banco Interamericano de Desarrollo. Nota Técnica 1268.
- 9 BID. (2017). *Índice de Mejores Trabajos*. Obtenido de <https://mejorestabajos.iadb.org/es>
- 10 Bosch, M., Ripani, L. y Pagés, C. (2018). *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: ¿Una gran oportunidad para la región?* Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 11 Consejo Privado de Competitividad. (2017a). *Informalidad. Una nueva visión para Colombia*. CPC.
- 12 Consejo Privado de Competitividad. (2017b). *Informe Nacional de Competitividad 2017-2018*. Bogotá: CPC.
- 13 Consejo Privado de Competitividad y Universidad de los Andes. (2017). *Productividad: la clave del crecimiento para Colombia*. CPC.
- 14 Consejo Privado de Competitividad. (2018). *Informe Nacional de Competitividad 2018-2019*. Bogotá: CPC.
- 15 Decreto 1072. (2015). *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo*.
- 16 Decreto 2616. (2013). *Por medio del cual se regula la cotización a seguridad social para trabajadores dependientes que laboran por períodos inferiores a un mes, se desarrolla el mecanismo financiero y operativo de que trata el artículo 172 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan disposiciones tendientes a lograr la formalización laboral de los trabajadores informales*.
- 17 DNP. (2016). *CONPES 3866. Política Nacional de Desarrollo Productivo*.
- 18 DNP. (2019). *CONPES 3956. Política de Formalización Empresarial*.
- 19 Farné, S., Rodríguez, D., Ríos, P. (2016). *Impacto de los subsidios estatales sobre el mercado laboral en Colombia*. Cuadernos de Trabajo No 17. Observatorio de Mercado de Trabajo y Seguridad Social. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- 20 Fasecolda. (2018). *Trabajo formal en Colombia. Realidad y retos*. Bogotá: Fasecolda.
- 21 Fedesarrollo. (2016, julio). ¿Qué está pasando con la productividad laboral? *Informe Mensual del Mercado Laboral*. Fedesarrollo.
- 22 Fedesarrollo. (2018, enero). *Productividad y salario mínimo. Informe Mensual del Mercado Laboral*. Fedesarrollo.
- 23 Fernández, C. y Villar, L. (2016). *The impact of lowering the payroll tax on informality in Colombia*. CAF – Working paper N.º 2016/21.
- 24 FMI. (2018). Colombia. Selected Issues. *IMF Country Report N.º 18/129*. Fondo Monetario Internacional.
- 25 Kugler, A., Kugler, M. y Herrera, L. P. (2017). *Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombia's Reform*. NBER Working papers 23308.
- 26 Ley 1607. (2012). *Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. Resumen de Notas de Vigencia*.
- 27 Ley 1636. (2013). *Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia*.
- 28 Ley 1955. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*.
- 29 Ley 278. (1996). *Comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales creada por el artículo 56 de la Constitución Política*.
- 30 Ley 361. (1997). *Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones*.



- 31** Lotti, G. (2018). *Diagnóstico de mercados laborales en la Región Andina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Nota Técnica 1352.
- 32** McKinsey Global Institute. 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.
- 33** ManpowerGroup. (2015). *Talent shortage Survey 2015*. Milwaukee: ManpowerGroup.
- 34** Mondragón-Vélez, C., Peña, X. y Wills, D. (2010). *Labor Market Rigidities and Informality in Colombia*. Brookings Institution Press.
- 35** OCDE. (2016). OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Colombia 2016. *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies*. París: OECD Publishing.
- 36** OIT. (2015). *Los servicios de empleo en un mundo del trabajo cambiante*. OIT.
- 37** OIT. (2018). *World Employment Social Outlook: Trends 2018*. Ginebra: ILO.
- 38** OIT. (2019a). *Trabajar para un futuro más prometedor. Comisión sobre el futuro del trabajo*. OIT.
- 39** OIT. (2019b). *Fijación y ajuste de los niveles de salario mínimo*. Obtenido de <https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/setting-adjusting/lang--es/index.htm>
- 40** Rodrik, D. y Sabel, C. (2019, mayo). *An Industrial Policy for Good Jobs*. Obtenido de Project Syndicate: <https://www.project-syndicate.org/commentary/industrial-policy-for-good-jobs-by-dani-rodrik-and-charles-sabel-2019-05>
- 41** Rojas, N. (2018, octubre). Mercado y productividad laboral: un análisis regional. *Carta Financiera N.o 183*. ANIF.
- 42** The Conference Board. (2019, abril). *Global Productivity Growth Remains Weak, Extending Slowing Trend*. Nueva York: The Conference Board.
- 43** Uribe, J. D. (2016). Informalidad laboral: ¿Qué hemos aprendido y que falta? *Revista del Banco de la República, LXXXIX (1060)*. Bogotá: Banco de la República.
- 44** World Economic Forum. (2015). *Global Competitiveness Report 2015-2016*. Ginebra: WEF.
- 45** World Economic Forum. (2017). *Collaboration in Cities: From Sharing to 'Sharing Economy'*. Ginebra: WEF.