

# IDEAS PARA UN MEJOR EMPLEO EN COLOMBIA

Consejo Privado de Competitividad  
Pro-Bogotá Pro-Pacífico  
con la colaboración de Darío Maldonado y Cristina Fernández



Consejo Privado  
de Competitividad



Ana Fernanda Maiguashca – Presidente  
Daniel Gómez – Vicepresidente  
Yesica Fernández Malo – Investigador  
Daniel Cifuentes – Investigador

CONTENIDO

El problema en Colombia..... 2

La desprotección y la desigualdad ..... 2

Los riesgos que debemos amparar..... 6

    Incapacidad de generación de ingresos por afectaciones a la salud..... 7

    Afectación a la salud por enfermedad..... 7

Condiciones de dependencia..... 9

    Incapacidad de generación de ingresos por ser responsable del cuidado de otra u otras personas en alguna condición de dependencia ..... 9

    Incapacidad de generación de ingresos por el cuidado de hijos en los primeros meses de vida ..... 10

    Incapacidad de generación de ingresos en la vejez..... 11

    Incapacidad de generación de ingresos por pérdida del trabajo..... 12

Nuevas formas de Trabajo ..... 13

Grupos vulnerables ..... 14

Incentivos a la contratación laboral..... 15

Referencias..... 16

### EL PROBLEMA EN COLOMBIA

Desde el Consejo Privado de Competitividad Pro-Bogotá y Pro-Pacífico y un grupo de expertos invitados, queremos aportar a la construcción de una reforma laboral que busque reducir las fuertes inequidades que tiene el sistema laboral que se manifiestan en barreras a la participación, tarifas regresivas y beneficios desalineados. Todas estas afectan de manera particular a la población más vulnerable. Creemos que es fundamental fomentar que haya un mayor nivel de empleo en condiciones de formalidad, actualizando las normas en sintonía con las nuevas dinámicas laborales y productivas y protegiendo siempre los derechos de los trabajadores. Idealmente, las reformas deben contemplar la compleja interacción entre el sistema de protección social, la formación para el trabajo, el sistema tributario y las regulaciones del mercado laboral, buscando que las personas tengan el mayor número de oportunidades posibles de generar un ingreso digno y con todos los amparos que permiten tener una vida tranquila.

Este documento inicia por ilustrar los principales problemas que se encuentran en el entorno laboral y de protección social en Colombia. Pasamos a examinar los riesgos que ampara dicho sistema y se hacen algunas propuestas para mejorarlo de manera tal que brinde los amparos a los riesgos que las personas tenemos respecto de nuestra capacidad de generación de ingresos. Luego se discuten las nuevas formas de colaboración que existen en la sociedad pensando en ajustes para que las reglas del mercado laboral y otras permitan el adecuado funcionamiento de modalidades que ya existen y son preferidas por muchos grupos poblacionales. En tercer lugar, se hacen algunas propuestas para proteger mejor a grupos de población que son especialmente vulnerables y finalmente se toca el tema de costos de despido, buscando ilustrar cómo estos son parte esencial de la ecuación para generar mejores condiciones para contratar.

### LA DESPROTECCIÓN Y LA DESIGUALDAD

En Colombia el 64% de las personas en edad de trabajar participan en el mercado laboral, es decir, buscan o consiguen una ocupación. Este porcentaje no es muy diferente a otros lugares del mundo, pero al examinar las alrededor de 14 millones de personas que no buscan trabajo más o menos la mitad lo explican porque se dedican a oficios del hogar. Ahí los porcentajes son más elocuentes: cerca del 90% de esas personas son mujeres.

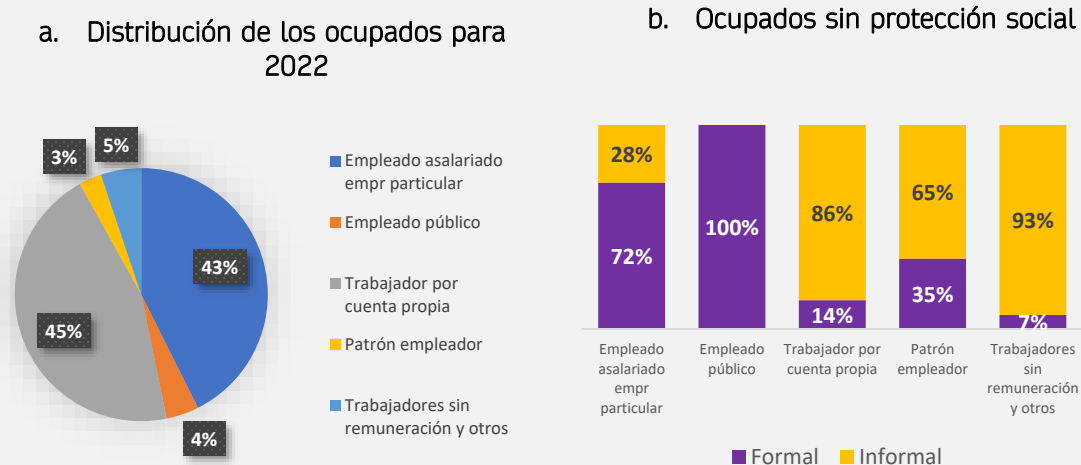
De las personas que sí participan en el mercado, para el 2022 el 11.2% no logró conseguir una ocupación. Si bien esta cifra tiene algunas fluctuaciones que responden al ciclo económico, en el caso colombiano el nivel es estructuralmente alto y superior a otros países de nivel de desarrollo similar.

Finalmente, cuando analizamos el universo restante que logró conseguir una ocupación, el resultado es que el 58% lo hizo sin el conjunto de protecciones que el marco normativo les promete a los trabajadores en Colombia. Esto es lo que hemos llamado informalidad, y no hace alusión a una condición nominal sino a una vulnerabilidad estructural que hace que las personas estén desprotegidas frente a riesgos básicos, y que su productividad se afecte, haciéndoles más difícil superar la pobreza propia y la de sus familias.

Para 2022 había aproximadamente 22 millones de ocupados. El 45% se desempeñaban como trabajadores por cuenta propia dentro de los cuales hay trabajadores independientes y con vinculación por prestación de servicios, pero no se tienen datos sobre sus respectivas participaciones. Sabemos sí, que el 14% aparece como formal, cumpliendo todos los requisitos

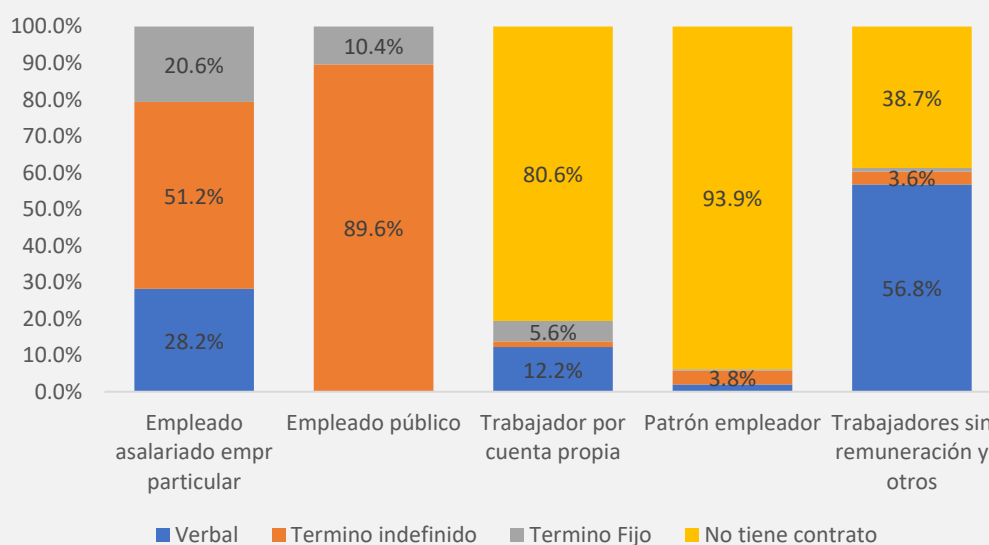
normativos y el restante 86% como informal. El 43% de los ocupados son empleados asalariados, pero incluso dentro de este grupo el 28% se encuentra en la informalidad.

Gráfica 1. Características de los ocupados 2022



Fuente: Cálculos propios CPC, usando la GEIH 2022 factores de expansión CNPV18<sup>1</sup>

Gráfica 2. Distribución del total de ocupados según tipo de contrato 2022



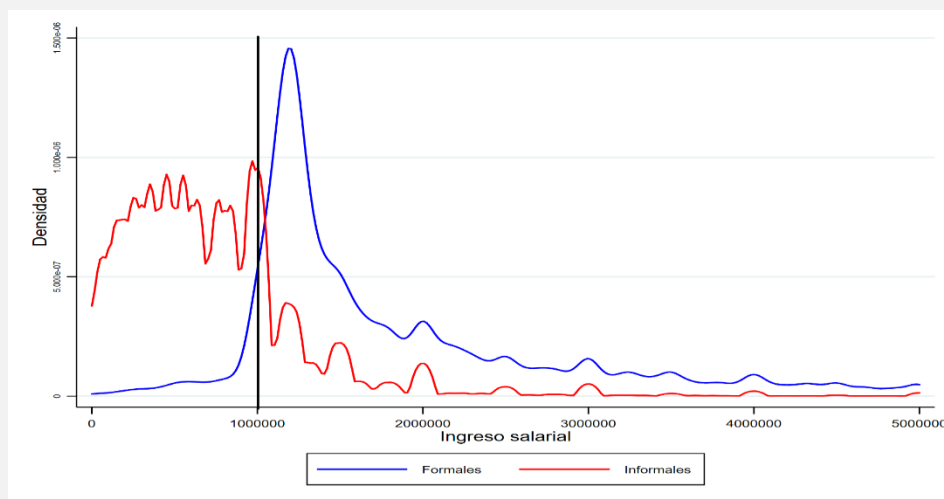
Fuente: Cálculos propios CPC, usando la GEIH 2022 factores de expansión CNPV18

Una parte de la población que se encuentra en condiciones de informalidad no logra llegar al umbral de ingresos del salario mínimo. El 50% de los trabajadores ganan menos de un SMLLV.

<sup>1</sup> Para los cálculos se agrupo empleadores domésticos con trabajadores por cuenta propia y trabajadores sin remuneración con jornaleros y peones.

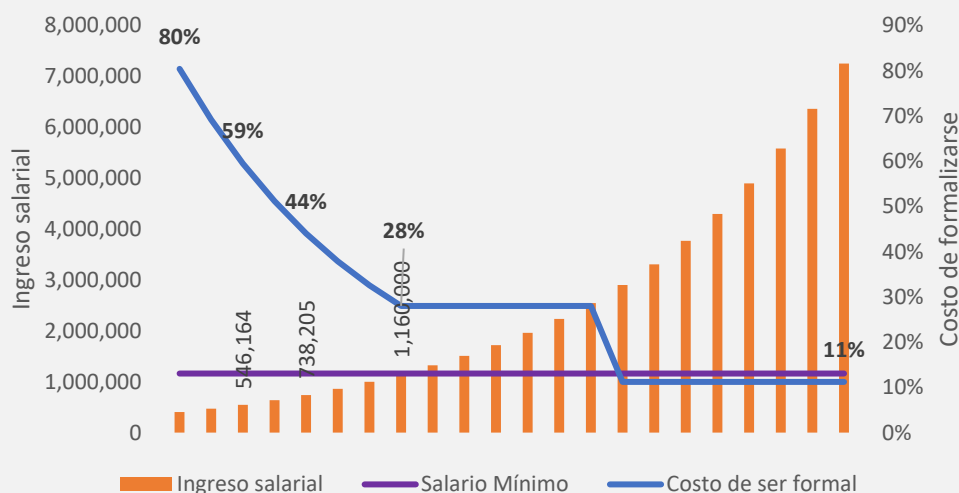
Para estos resulta particularmente oneroso realizar los aportes exigidos para llenar los requisitos de los vínculos formales puesto que representan una proporción muy elevada de su ingreso como se observa en el Gráfico No. 4. El costo relativo de la formalización cae a medida que el ingreso laboral aumenta y se estabiliza después de los 2,5 y 10 SMMLV. (Alvarado et al., 2021).

Gráfica 3. Distribución del ingreso laboral 2022



Fuente: Cálculos propios CPC, usando la GEIH 2022 factores de expansión CNPV18  
 Nota: El salario mínimo en 2022 era igual a 1.000.000 pesos colombianos

Gráfica 4. Costo de formalizarse para trabajadores independientes



Fuente: Elaboración CPC, tomando ejemplo de (Alvarado et al., 2021).

Existen otras desigualdades que son preocupantes. Dentro de los trabajadores formales existen tratamientos desiguales según los tipos de vínculos laborales. Los asalariados tienen ciertos amparos que no cobijan a los contratistas por prestación de servicios, por ejemplo. Los

trabajadores independientes en muchos casos no tienen ciertos deberes, pero eso los deja en un ámbito de relativa desprotección. Estas diferencias hacen que las personas no necesariamente escojan el tipo de vinculación que desean en el mercado laboral según lo que más se ajuste a sus perfiles, sino en muchos casos a incentivos que genera las normas y que no redundan en que cada uno obtenga lo que más se ajuste a sus necesidades.

### Ilustración 1



Fuente: Elaboración propia

Las desigualdades no solo se predicen de los trabajadores, sino también de los empleadores. En un país donde el 39,3% de la población es pobre y el 31% es vulnerable, empleadores se encuentran ellos mismos en condición de vulnerabilidad. Este hecho es fundamental a la hora de debatir las cargas y protecciones de unos y otros. Existen diversos tipos de empleadores. Están los empleadores informales, que figuran como personas naturales, y que subsisten en un estado de alta vulnerabilidad que lo afecta a él y a su fuerza de trabajo.

Una segunda categoría de empleadores son personas naturales, pero logran estar dentro del régimen formal pero no se declaran personas jurídicas. En la medida en que sus ingresos los conviertan en sujetos de declaración y pago del impuesto de renta, estos podrán descontar como un costo los aportes a la seguridad social que hacen a nombre de sus empleados. Esta condición termina siendo regresiva, puesto que los empleadores de menores ingresos no cuentan con este mecanismo de alivio de sus cargas, puesto que o no son sujetos del impuesto de renta o no tienen suficientes utilidades para que sea relevante.

Los negocios familiares pueden estar dentro de cualquiera de las dos categorías, pero incluso en el marco de la formalidad, éstos están exentos de algunas obligaciones de seguridad social para sus trabajadores y por lo tanto existe un acceso desigual a la protección de riesgos para estas personas. (Tabla 1)

Finalmente, están las personas jurídicas, que en principio deben ser empleadores formales, y que cuentan también con el beneficio de que los costos de seguridad social sean descontables de sus ingresos a la hora del cálculo de su impuesto de renta. (Tabla 1)

Tabla 1

Ingresos Anuales (millones)	Tasa de impuesto de renta	Deducción de Impuestos	Diferencia entre el costo de contratar formal e informal
< 53	0%	0	47%
>53 Régimen Simple		$47\% * 35\% = 16\%$	$47\% - 16\% = 31\%$
>53	35%	$1.47 * 35\% = 51\%$	$47\% - 51\% = -4\%$

Fuente: Fernandez (2021)

## LOS RIESGOS QUE DEBEMOS AMPARAR

Los trabajadores se enfrentan a diferentes tipos de riesgos que pueden afectar su capacidad de generación de ingresos. El sistema de protección social debe buscar la manera de asignar la cobertura y financiación de estos riesgos de manera que se logre la mayor cobertura posible del marco de protección y buscando que no se generen inequidades entre diferentes tipos de trabajadores (empleados, contratistas e independientes). La mayor cobertura implica que todas las personas tengan las protecciones básicas de los riesgos que enfrentan, pero adicionalmente que quienes quieran participar del mercado laboral lo puedan hacer en condiciones de formalidad.

Son 4 las fuentes de vulnerabilidad que hemos identificado para las personas que trabajan o con potencial de trabajar, respecto de sus capacidades de generación de ingresos:

- i) Incapacidad de generación de ingresos por afectaciones a la salud
- ii) Incapacidad de generación de ingresos por ser responsable del cuidado de otra u otras personas en algún estado de dependencia
- iii) Incapacidad de generación de ingresos en la vejez
- iv) Incapacidad de generación de ingresos por pérdida de su trabajo

Además de buscar que estas vulnerabilidades queden amparadas por el esquema de protección social es importante que no se generen inequidades injustificadas entre diferentes tipos de trabajadores y empleadores.

Para ello se atenderá a las siguientes categorías en el caso de los trabajadores: i) empleados asalariados formales, con todos los amparos pero con algunas distinciones en los deberes que se tasan en el número de salarios mínimos de ingreso ii) contratistas<sup>2</sup>, cuyos deberes son mayores que los de los empleados asalariados iii) independientes, quienes pueden o no cumplir con las cargas, y tener o no acceso a los derechos de la protección social e iv) informales<sup>3</sup>, como se ve en la ilustración No. 1. En cada propuesta se procurará eliminar los tratamientos

<sup>2</sup> Trabajadores con vinculación a contrato de prestación de servicios

<sup>3</sup> Se entiende trabajadores informales todos los trabajadores sin afiliación a seguridad social (salud y pensiones)

diferenciales indeseables en cada uno de los instrumentos de protección social que se evalúan en cada punto.

A continuación, se presenta el estado actual de protección ante cada una de las vulnerabilidades enunciadas y una propuesta que va encaminada a mejorar el acceso, la calidad de dicha protección y a disminuir las inequidades entre los diferentes tipos de participantes del sistema.

### INCAPACIDAD DE GENERACIÓN DE INGRESOS POR AFECTACIONES A LA SALUD

#### AFECTACIÓN A LA SALUD POR ENFERMEDAD

Actualmente se está discutiendo una reforma a la salud que no va en dirección de reevaluar las fuentes de financiación del sistema sino el sistema mismo. Este documento no pretende discutir dicha, pero si destaca ciertos elementos de la financiación del sistema que son pertinentes para el mercado laboral y de protección integral y por eso se menciona este aspecto.

En primer lugar, en la lógica del presente documento es importante anotar que el riesgo de afectación a la salud es universal. Todas las personas, se encuentren o no trabajando, pueden enfermar. En consecuencia, siguiendo este esquema, la atención en salud que se ofrece a la población no debería depender de su actividad ni de su esquema de vinculación laboral. En efecto en Colombia este beneficio ya es universal, con el amparo conjunto que dan los regímenes contributivo y subsidiado. Sin embargo, su financiación continúa teniendo una participación importante de recursos que aportan algunos empleadores y trabajadores generando inequidades entre algunos de ellos. Esta inequidad no se resolverá hasta que no se revisen dichas fuentes y es por ello que se destaca en este documento. Idealmente, por su universalidad, el sistema debería ser financiado por el Presupuesto General de la Nación. Evidentemente esto requeriría de ajustes al régimen tributario para que fuese fiscalmente sostenible.

En ausencia de una discusión de este tipo lo que es relevante resaltar es que existen algunas consideraciones que si son exclusivas de los trabajadores. En particular están los amparos para los riesgos ocupacionales y los de las licencias de maternidad e incapacidades médicas, para los cuales si puede ser relevante si la persona es o no un trabajador como se discute a continuación.

#### INCAPACIDAD LABORAL POR ENFERMEDADES COMUNES (CUYO ORIGEN NO ES LABORAL)

Como se mencionó atrás todas las personas tienen el riesgo de enfermarse tengan o no actividad laboral. Sin embargo, solo los trabajadores dejan de percibir ingresos dada una incapacidad laboral por enfermedad común. En el caso del empleo asalariado formal, las incapacidades no suspenden el contrato de trabajo, y por ello son pagadas directamente por el empleador. Este impacto sobre el empleador es amparado por las EPS y que permite que este riesgo se diluya, se beneficie de las economías de escala propias de los esquemas de aseguramiento y en consecuencia reduce los costos sociales de brindar este amparo. Esta es una de las razones por las cuales el servicio de aseguramiento provisto por las EPS resulta tan fundamental para el marco de los amparos del trabajador.



Ahora bien, como ya se dijo este tipo de aseguramiento es pertinente sólo para los trabajadores y tiene sentido que su financiación provenga de un pago asociado a dicho vínculo. Hoy día no se distingue entre este amparo y el de atención en salud, que como ya se explicó es general para trabajadores y no trabajadores. Si en algún momento se transita a mejorar las fuentes de financiación del régimen de salud, sería importante que los trabajadores sean quienes aporten para este amparo, asalariados, contratistas e independientes.

Finalmente, siempre es bueno destacar que sería ideal contar con una base de datos común con toda la información del afiliado y que esto permita la adecuada interoperabilidad entre el sistema tributario, el de seguridad social, y el de riesgos laborales.

---

### AFECTACIONES A LA SALUD Y LICENCIAS POR INCAPACIDAD ANTE UN RIESGO LABORAL

Los trabajadores incurren en un riesgo de salud adicional al de la población general, que se origina en su actividad laboral, denominado riesgo ocupacional. En consecuencia, todas las personas que trabajan deberían tener protección que ampare la atención de este tipo de eventos y las incapacidades que de ellos se deriven. Su financiación deber estar asociada a dicha actividad. Esto ocurre hoy día y el amparo es provisto por la Administradora de Riesgos Laborales (ARL) pero existen distinciones entre asalariados, contratistas e independientes que es bueno atender.

**Propuesta:** En el caso de los empleados y los contratistas el riesgo emerge de las condiciones de las tareas determinadas por el empleador y el contratante. En consecuencia, los costos deben ser asumidos por estos últimos. Hoy en día los contratistas se hacen cargo de los pagos para los tres primeros niveles de riesgo, los cuales conceptualmente no son distintos a los niveles más altos de riesgo, cuyos costos si son pagados por el contratante. Por lo tanto, se recomienda que los costos sean asumidos por el contratante para todos los niveles de riesgo.

En el caso de los trabajadores independientes, son ellos quienes determinan las condiciones de las tareas que realizan y podrían, si así quisieran, financiar este aporte en calidad de contratante. Aunque no es factible velar porque este aporte sea obligatorio es importante que se permita y fomentar la cultura de aseguramiento en las personas.

Para los trabajadores informales no hay forma de distinguir las afectaciones en salud comunes de las laborales de forma tal que la atención va por cuenta del régimen general de salud y no hay tal cosa como un amparo de incapacidad en este caso. Esta es una muestra más de la importancia de reducir la informalidad y las consecuencias que ella tiene en la vulnerabilidad de quienes trabajan en dicha condición.

## CONDICIONES DE DEPENDENCIA

### INCAPACIDAD DE GENERACIÓN DE INGRESOS POR SER RESPONSABLE DEL CUIDADO DE OTRA U OTRAS PERSONAS EN ALGUNA CONDICIÓN DE DEPENDENCIA

Todas las personas tienen el riesgo de no poder generar ingresos por tener que hacerse cargo del cuidado de otro. Este cuidado puede surgir por la dependencia que se genera en los primeros meses de vida de un bebé, en la niñez o por alguna condición de discapacidad, vejez o enfermedad.

#### Propuesta:

- Crear una infraestructura pública del cuidado (que puede apalancarse también con recursos privados) que permita a las personas tener soporte en la atención de sus dependientes para así liberar su capacidad de generación de ingresos. Es fundamental entender que esto implica cuidado para la primera infancia, la vejez, la enfermedad, la discapacidad física o cognitiva, etc.
- Es necesario que se establezca una **unidad de dedicación laboral**, que permita a las personas ofrecer tantas unidades como pueda para hacer compatible su necesidad de generación de ingresos con sus responsabilidades del cuidado. Cada unidad debe contar con todos los beneficios de la protección social correspondientes a sus riesgos inherentes, y se debe permitir que se aporte para obtenerlos. Los amparos deben cubrir pensión, riesgo ocupacional, desempleo y licencia de cuidado por los primeros meses de vida del bebé. Mucho se ha hablado de que permitir que se generen condiciones laborales por debajo del umbral del salario mínimo precariza las condiciones de los trabajadores, pero poco se resalta que al no permitir que se cuente con un trabajo formal fraccionable en el tiempo, se excluye del mercado laboral o al menos del mercado laboral formal y en consecuencia de los amparos necesarios a muchas personas que **no pueden** ofrecer todo su tiempo a la actividad laboral. Hoy día existen mecanismos que ampararían este tipo de vinculación, pero no están a fácil disposición ni de los empleadores ni de los empleados y tienen imperfecciones que deben resolverse.
- Los aportes para cada amparo los realizarían empleadores, contratantes o trabajadores según corresponda en función del ingreso del trabajador. Se eliminaría la discontinuidad que hoy existe en torno al salario mínimo y se permitirían aportes correspondientes a fracciones de éste dando cabida a muchas personas que no enfrentan las mismas posibilidades que quienes podemos trabajar sin restricciones de tiempo. Para cada amparo es fundamental analizar si los sistemas necesitan adicionalmente recursos del PGN.

Este no es el único caso en que las personas necesitan poder adaptar las unidades de trabajo que pueden ofrecer al resto de las condiciones de su vida (períodos de estudio, trabajo agrícola, vocación filantrópica, diferentes vocaciones ocupacionales etc.). Los otros usos de la unidad de dedicación laboral descrita serán mencionados en las secciones donde se analiza cada condición.

### INCAPACIDAD DE GENERACIÓN DE INGRESOS POR EL CUIDADO DE HIJOS EN LOS PRIMEROS MESES DE VIDA

Las personas pueden decidir tener hijos/as independientemente de si trabajan o no, pero solamente las personas que lo hacen corren el riesgo de dejar de percibir ingresos durante los primeros meses de vida del bebe para dedicarse a su cuidado.

La responsabilidad del cuidado en los primeros meses de vida del bebé es de ambos miembros de la pareja que tomó dicha decisión. En consecuencia, hay un periodo de tiempo en que la unidad familiar ve afectada su capacidad de generación de ingresos. Ese período de tiempo debería entenderse como un derecho del bebé a tener cuidadores y debe ser protegido por el sistema. Hoy, hay asimetrías entre los miembros de la unidad familiar respecto del amparo de la licencia que cubre este riesgo y hay diferencias en el amparo que recibe un empleado, un contratista, un trabajador independiente y uno informal.

#### Propuesta:

- Que la licencia de los primeros meses de vida del bebé ampare a una unidad familiar conformada hasta por dos personas que se encuentren ocupadas, por el número de semanas que actualmente se otorga a la licencia de maternidad (18)<sup>4</sup>. Cuando dicha unidad está constituida por dos personas, la licencia deberá ser distribuida equitativamente y utilizada de forma obligatoria por ambas.
- Todas las personas que trabajan deberían tener protección contra este riesgo, y su financiación debe estar asociada a los aportes por salud que realizan empleador y trabajador o contratante y contratista. Esta licencia seguiría la misma lógica de la incapacidad por enfermedad común, es decir, aprovechando el esquema de aseguramiento que hoy ya brindan las EPS. Los trabajadores independientes se pueden comportar como el contratante dentro de este mismo diseño.
- Para los trabajadores informales, en la medida en que se presume que estos no aportan a ningún sistema, se propone crear una infraestructura del cuidado que se haga cargo de las necesidades básicas del cuidador y el bebé (tal como lo recomienda el Conpes 4080 de Equidad de Género). Pero, como a lo largo de todo el documento, se resalta que es fundamental crear condiciones para que su número sea cada vez menor.

---

<sup>4</sup> Estudio del Banco de la República “Maternidad y mercado laboral: el impacto de la legislación” de Natalia Ramírez , Ana María Tribín y Carmiña O. Vargas Los resultados señalan que la extensión realizada por la ley incrementó la probabilidad de inactividad para las mujeres en edades más fértiles (18 a 30 años), a diferencia del grupo de mujeres en edades menos fértiles (40 a 55 años); asimismo, que las probabilidades de informalidad y autoempleo se incrementaron para las mujeres en edades de alta fertilidad con respecto a las de menor fertilidad. Dichos resultados son robustos a la selección de grupos demográficos y períodos de tiempo, por lo cual se sugiere que la causa de estos resultados es la mayor duración de la licencia de maternidad.

### INCAPACIDAD DE GENERACIÓN DE INGRESOS EN LA VEJEZ

Los riesgos de la vejez podrían dividirse en dos: el riesgo de indigencia, es decir la total incapacidad de generación de ingresos en esta etapa de la vida y el riesgo de pérdida abrupta de capacidad adquisitiva.

Todas las personas tienen el riesgo de llegar a la vejez y no tener ningún ingreso, especialmente aquellas que en su etapa económicamente activa no trabajaron recibiendo una remuneración, o lo hicieron la mayor parte del tiempo en la informalidad, es decir, sin cotizar a pensión.

Por otra parte, algunas personas tienen el riesgo de pérdidas abruptas en su capacidad adquisitiva que afectan su bienestar y el nivel de consumo de la economía. Ambas dimensiones se verían beneficiadas por tener un sistema que suavice el ingreso a lo largo del tiempo.

**Propuesta:** Se debe consolidar un sistema de protección a la vejez que se complemente armónicamente a través de pilares focalizados de acuerdo con el nivel de ahorro e ingreso de los trabajadores.

El sistema se debe estructurar en 4 pilares:

**Pilar 0:** Este pilar es de naturaleza solidaria, se financia con recursos del PGN, y debe cubrir a todas las personas en edad de retiro que no reciben un ingreso en su vejez y/o que no lograron la densidad de cotización establecida para acceder a pensión. Se entregaría una transferencia monetaria a esta población equivalente al monto de ingresos determinado por la línea de pobreza extrema. El costo de este beneficio debe ser calibrado con el espacio brindado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Este pilar cubre el riesgo de indigencia mencionado para una población que no tiene el riesgo de caída abrupta en su consumo.

**Pilar 1:** Todos los aportes correspondientes a ingresos iguales o inferiores a 1 SMMLV, se harán a este pilar, que contará con un esquema de cuentas nocionales individuales y será administrado por Colpensiones. Sus aportes se contabilizarán en dichas cuentas y se valorizarán con una rentabilidad sintética de mercado. Los aportes se harían con los porcentajes que hoy se realizan excepto por aquel monto que se destina a alimentar el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM).

**Pilar 2:** Las cotizaciones de los trabajadores que devengan entre 1 y 25 SMMLV, se llevarán a un sistema de ahorro individual, con los mismos porcentajes de aporte actuales, incluyendo el aporte solidario al FGPM pero éste tendría tarifas progresivas que aumentan con el ingreso del trabajador. Colpensiones podrá competir como fondo de naturaleza pública dentro del mercado de fondos de pensiones.

**Pilar 3:** Este pilar es de naturaleza voluntaria y sus recursos serían administrados por los fondos privados o el fondo público.

En este sistema cuando las personas llegan a su edad de retiro se evaluará tanto su densidad de cotización como el monto que ha logrado acumular en todos los pilares. Como ya se dijo, las personas que no cuenten con ningún aporte recibirán el monto brindado por el pilar solidario.

1. Para las personas que tengan la edad de retiro, pero una densidad de cotización inferior a la establecida en las normas y/o un monto inferior al que se determine sea actuarialmente consistente para acceder a una pensión de salario mínimo, Colpensiones entregará la suma de los ahorros y la rentabilidad con la que cuente en todos los pilares (incluido el voluntario) a una compañía de seguros que generará una renta vitalicia, cuyo valor se sumará como ingreso al del pilar solidario.
2. Para las personas que tengan la edad de retiro y hayan logrado la densidad de cotización establecida en las normas y un monto de ahorros requerido, pero en cualquier caso inferior al costo de una renta vitalicia de un SMMLV, Colpensiones recogerá los recursos del afiliado (sumando todos los pilares incluido el voluntario), calculará el aporte que debe hacer el FGPM para complementarlos, para que una compañía de seguros genere una renta vitalicia de un SMMLV.
3. Para las personas que tengan la edad de retiro, la densidad de cotización y un monto igual o mayor al requerido para adquirir una renta vitalicia de un SMMLV, el fondo privado en que se encuentre el afiliado recibirá de Colpensiones la suma equivalente a lo que ahorró en su cuenta nocional con rendimientos, aportará el valor que encuentre en la cuenta del afiliado, y lo entregará a una compañía de seguros que generará una renta vitalicia por el valor correspondiente al monto entregado.

Otros detalles de esta propuesta se pueden leer en el documento complementario “Propuesta alternativa para una reforma pensional”.

### INCAPACIDAD DE GENERACIÓN DE INGRESOS POR PÉRDIDA DEL TRABAJO

Todas las personas que trabajan tienen la posibilidad de perder su empleo, en la actualidad funciona el subsidio desempleo para cesantes que hayan tenido salarios entre 1 y 2 salarios mínimos, y que hayan cotizado como mínimo 12 meses de manera continua o discontinua a las Cajas de Compensación Familiar para asalariados y 24 meses para independientes.

**Propuesta:** Reemplazar el sistema de subsidio actual por un seguro de desempleo. Este le paga al cesante un porcentaje del ingreso laboral perdido, permitiéndole suavizar el choque a su consumo y así poder dedicar tiempo a actualizar sus habilidades y buscar un empleo acorde a sus capacidades y aspiraciones. El monto del pago depende del ingreso del trabajador, se paga por un período determinado, es decreciente en el tiempo y está condicionado por la evidencia de que la persona está buscando activamente trabajo.

Este seguro se financiaría con parte de las contribuciones que hoy realizan los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar, quienes administrarían dicho seguro (que operaría con el marco normativo correspondiente). Para los contratistas y los trabajadores independientes este seguro es voluntario y podrían adquirirlo de las Cajas si así lo desean. El diseño del seguro puede hacerse más progresivo limitando su acceso para trabajadores de hasta un cierto número de salarios mínimos de ingreso.

El seguro de desempleo tendrá tasas de reemplazo decrecientes en el tiempo y una duración máxima de 4 meses a partir de que el cesante lo empieza a recibir y terminará antes si es que el cesante consigue empleo en menos tiempo.

El seguro de desempleo solo podrá ser utilizado hasta por dos veces en la vida laboral del trabajador.

La base de datos de aportes (PILA) indicará transiciones entre el trabajador dependiente y contratista, y la del servicio de empleo información sobre la actividad de búsqueda de trabajo del cesante, para determinar la elegibilidad para desembolsos del seguro. Es necesario el fortalecimiento de estas bases de datos y la interoperabilidad entre ellas y las Cajas administradoras del seguro, para la verificación de entrada y salida al sistema. Es también importante crear un sistema de información que permita el realizar el cruce de habilidades por parte de cesantes y aspirantes frente a las necesidades del sector productivo. Esto permitirá además mejorar los procesos de emparejamiento entre desempleados y vacantes.

Para acceder al seguro de desempleo, el cesante deberá demostrar que está buscando empleo, actualizar su hoja de vida en el servicio público de empleo.

Se podrá acceder al seguro de desempleo condicionado a haber aportado al menos 6 meses a la Caja de Compensación de manera continua o discontinua. Esto implica que se igualarían los requisitos para empleadores e independientes.

Se eliminarían los aportes a las cesantías dejando como único mecanismo de protección al cesante el seguro de desempleo. Los recursos que se encuentren en dichos fondos al momento de entrada en vigor de la reforma podrán sumarse a los aportes pensionales de los trabajadores.

### NUEVAS FORMAS DE TRABAJO

Las plataformas digitales han facilitado las relaciones de empleo entre la economía colaborativa. Estas no solo brindan nuevas oportunidades de empleo, sino también la libertad de elección de labores en cualquier momento y lugar. Así mismo, permiten acercar a usuarios y oferentes en diferentes mercados.

La regulación de las plataformas digitales debe reconocer su naturaleza como intermediario para no afectar así su dinamismo y capacidad de ofrecer alternativas de generación de ingresos para las personas. Encuestas de Fedesarrollo han mostrado que un trabajador independiente en promedio ofrece servicios en dos plataformas de manera simultánea, y en algunos casos hasta nueve al mismo tiempo.

**Propuesta:** Las plataformas son intermediarias de servicios. Si hay riesgos específicos generados en la prestación de esos servicios, éstas podrán contratar seguros que amparen a sus afiliados.

La plataforma estará en libertad de fijar su estructura de precios, para cubrir la totalidad el pago de los seguros.

Los trabajadores independientes o informales que participen en las plataformas digitales podrán realizar sus aportes a la seguridad social (pensión, seguro de desempleo, licencia de cuidado por los primeros meses de vida del bebé) en proporción a su ingreso, según las unidades de dedicación laboral que hayan logrado ofrecer en cada plataforma.

## GRUPOS VULNERABLES

### MUJERES

Estas han sido ya amparadas por diversos mecanismos descritos en las propuestas previas.

### JÓVENES

Los jóvenes enfrentan tasas de desempleo superiores a otros grupos etarios. Si bien esta tendencia es natural y común a muchas economías, también refleja problemas de pertinencia de la educación, y dificultades del empleador de verificar las habilidades del joven dada la ausencia de trayectoria laboral y experiencia. Una reforma laboral debe buscar facilitar el proceso de vinculación de jóvenes a sus primeros empleos.

**Propuesta:** para reducir ambos problemas mencionados, se deben fortalecer esquemas de formación dual que permitan alinear las necesidades del sector productivo con los contenidos y destrezas que desarrollan los jóvenes en su formación. Estos mecanismos también reducen los problemas de verificación de habilidades por parte del empleador al permitir que conozcan y vinculen desde la etapa formativa a nuevos empleados jóvenes. Esquemas como los utilizados en los contratos de aprendizaje también cumplen con esta función.

Involucrar a los empleadores en el proceso de formación también permite identificar vacíos en la formación y cerrar brechas de calidad y pertinencia.

Para que esta población pueda incorporarse en este tipo de programas es fundamental contar con la ya mencionada unidad de dedicación laboral que les permita combinar sus actividades de generación de ingresos con sus actividades de formación. Esto es igualmente importante para jóvenes que deciden tener formación profesional en paralelo con algún esquema o vinculaciones laborales múltiples en su etapa de formación.

### SECTOR RURAL

El empleo en el sector rural se caracteriza por cambios estacionales dependiendo de los periodos de siembra y cosecha, y tiene particularidades regionales también definidas por los ciclos y tipos de actividad agropecuaria. Es importante notar que el 85% de los trabajadores rurales son informales es decir carecen de protección social y sus ingresos promedios laborales están alrededor de 500.000 pesos. Los contratos laborales diseñados para sectores manufactureros y de servicios en entornos urbanos no se ajustan a las necesidades de trabajadores y empleadores rurales.

#### Propuestas:

- Permitir el uso de la unidad de dedicación laboral para el trabajo rural que permitan ajustar mejor las condiciones de formalidad al trabajo del campo.
- Revisar la posibilidad de un salario mínimo diferencial para este tipo de empleo.

### MIGRANTES

Los migrantes se enfrentan a varias barreras culturales, legales, normativas, que les dificultan su inserción en el mercado laboral. La primera barrera es la regularización, pero aun teniendo documentación en regla, hay dificultades para validar la formación recibida en el exterior y certificarla ante potenciales empleadores. Existen también barreras normativas que dan prioridad a la contratación de nacionales sobre extranjeros. Finalmente, hay barreras culturales.

#### Propuestas:

- Se deben eliminar las restricciones a la contratación de migrantes. Esto facilitaría la inserción productiva de migrantes en beneficio de ellos y sus familias, pero también redundaría en beneficios para el sector productivo al poder aprovechar el capital humano, las conexiones internacionales, y la complementariedad entre los conocimientos y las habilidades que trae la población migrante con las habilidades y conocimientos locales.
- Facilitar trámites para la convalidación de títulos de educación que permitan el reconocimiento de conocimientos y habilidades.
- Generar incentivos para el asentamiento de migrantes en municipios con baja fuerza laboral activa.

### INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN LABORAL

Muchas de las reglas y cargas actuales generan rigideces que son difíciles de acomodar en el aparato productivo que tiene que ajustarse a dinámicas de la economía y los mercados que no controla. Tener costos de despido elevados, cargas no salariales elevadas y poca facilidad de ampliar y reducir la capacidad productiva de sus negocios según como se estén comportando los mercados en los que participan, puede llevar a que las empresas sean muy conservadoras y no contraten tantas personas como les sea posible, por el temor de no poder reducir dicha capacidad ante un choque negativo. Según información de ACOPI, las cargas no salariales están cerca al 49% del valor de la nómina. En un contexto donde más del 90% de las empresas son pequeñas y cuentan con nóminas entre 1 y 3 empleados, esta no es una preocupación menor.

Los costos de despido son un capítulo delicado en el que se debe buscar un balance entre la protección al trabajador frente a despidos injustificados, fruto de algún tipo de discriminación, o que afecten poblaciones especialmente vulnerables, y los incentivos para crear más y mejores empleos. Un frente de trabajo importante es darle al empleador claridad sobre su capacidad de realizar despidos justificados.

A continuación, presentamos un breve resumen de los anexos 4 y 6 del documento de la Misión de Empleo donde se ilustra cómo mayor facilidad tanto en la contratación como en la terminación del contrato permite mayor generación de empleo formal, expansión de la escala y mayor productividad. Se referencian dos estudios adicionales con evidencias en el mismo sentido.

Regulaciones de despido y empleo: La reforma laboral de 1990 creó los fondos de cesantías y reformó también las indemnizaciones que deberían pagar las empresas en caso de despido sin justa causa. Kugler (2007) realizó una estimación del efecto de ese cambio y cómo implicó una caída en el nivel de desempleo, en particular en períodos de mayor crecimiento económico y un



aumento en la rotación en el empleo. Este tipo de capacidad de la economía de recoger un mayor número de trabajadores en períodos de auge es deseable en términos de generación de empleo.

Morales y Medina (2016) muestran que una mayor fluidez en el mercado laboral está asociada con mejores resultados agregados. Eslava, Haltiwanger, Kugler y Kugler (2004), y Camacho y Conover (2010) muestran que las reformas estructurales de los años noventa aumentaron la productividad de las empresas. Galindo y Meléndez (2013) muestran que las empresas más pequeñas tienen mayores dificultades para tener crédito. Flórez, Morales, Medina y Lobo (2020) muestran que las empresas pequeñas tienen dificultades para ajustar sus procesos de producción. Eslava, Haltiwanger y Pinzón (2019) muestran que las empresas en Colombia tienden a crecer poco comparadas con las de EE.UU., y que los ambientes donde predominan las empresas pequeñas están asociados con procesos de baja productividad.

Nuñez (2005) por su parte, utiliza un análisis de supervivencia y encuentra que uno de los impactos de la reforma laboral de 2002 (Ley 789) fue reducir la duración del desempleo. Así mismo encuentra que la probabilidad de encontrar empleo en el sector formal se incrementó cerca de 6% como consecuencia de la reforma. Por consiguiente, se puede afirmar que los cambios en la legislación laboral ayudaron a formalizar la economía y a mejorar la calidad del empleo.

Finalmente, Wahba -(2016) examina los efectos de los cambios en la normativa laboral sobre la incidencia del empleo formal. Utilizando el caso de Egipto, los efectos de la introducción de una normativa laboral más flexible en 2003 sobre la probabilidad de que los trabajadores no contratados obtengan un contrato de trabajo formal. Los resultados muestran que la aprobación de la nueva ley laboral aumentó la probabilidad de transición al empleo formal de los trabajadores no contractuales empleados en empresas formales en unos 3-3,5 puntos porcentuales, o el equivalente de al menos una quinta parte de los trabajadores informales en empresas formales.

## REFERENCIAS

Alvarado, F., Melendes, M. y Pantoja, M. (2021, 17 de junio). Mercados laborales fragmentados y sistemas de protección social en Colombia. <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/mercados-laborales-fragmentados-y-sistemas-de-proteccion-social-en-colombia>

Eslava, M., Haltiwanger, J. C., y Pinzón, A. (2019). Job creation in Colombia vs the US: “up or out dynamics” meets “the life cycle of plants” (No. w25550). National Bureau of Economic Research.

Fernandez, C., Informalidad empresarial en Colombia [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3698/WP\\_2018\\_No\\_76.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3698/WP_2018_No_76.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

González-Veloza, C. y Robalino, D. (2020, junio). Hacia mejores mecanismos de protección de riesgos para la clase media y vulnerable: Un análisis para los países andinos. BID. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Hacia-mejores-mecanismos-de-proteccion-de-riesgos-para-la-clase-media-y-vulnerable-Un-an%C3%A1lisis-para-los-paises-andinos.pdf>

Kugler, A. D. (2007). The Effect of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility: Evidence from the Colombian Labor Market Reform (pp. 183-228). En: Heckman, J. J. y Pagés, C., *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. University of Chicago Press.

Mintrabajo. (2021). Reporte ejecutivo de la Misión de Empleo de Colombia. <https://publicacionessampl.mintrabajo.gov.co/items/9aa037f3-ddb3-456f-ba9a-d25b2bbc9b96>

Morales, L. F., y Medina, D. (2016). Labor fluidity and performance of labor outcomes in Colombia: evidence from employer-employee linked panel. Borradores de Economía, 926.

Nuñez J., éxitos y Fracayos de la Reforma Laboral en Colombia <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/7945>

Wahba J., Flexible Labor Regulations and Informality in Egypt <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/rode.12288>