



**Misión
de Empleo**

Misión de Empleo Colombia

SÍNTESIS EJECUTIVA

Abril 28, 2022

-
- Equipo de Trabajo: Francisco Alvarado, Andrés Álvarez, Juan Camilo Chaparro, Carolina González, Santiago Levy, Darío Maldonado, Marcela Meléndez, Marcela Pantoja, Natalia Ramírez, Marta Juanita Villaveces; Levy y Maldonado, coordinadores.

 - Documentos:
 1. Resumen ejecutivo (todo el equipo)
 2. El rompecabezas de la protección social en un mercado laboral con alta informalidad: análisis de un siglo de reformas en Colombia (Álvarez y Villaveces)
 3. Mercados laborales fragmentados y el sistema de protección social en Colombia (Alvarado, Meléndez y Pantoja)
 4. Cumplimiento de la regulación y conflictividad laboral en Colombia (Ramírez)
 5. Se buscan empleos de calidad: políticas activas y pasivas de empleo en Colombia (González-Velosa)
 6. Ampliando las opciones en el mercado laboral: presente y futuro de la educación vocacional y técnica en Colombia (Chaparro y Maldonado)

 - Diálogos con académicos, funcionarios públicos y analistas del mercado de trabajo, bajo la coordinación del DNP y el Ministerio de Trabajo.

CONCEPTUALIZACIÓN

Diseño: marco jurídico y políticas – empleo y protección social

- Pensiones
- Salario mínimo
- Estabilidad en el empleo y protección al cesante
- Salud
- Bienestar del trabajador
- Instituciones de fiscalización e impartición de justicia laboral
- Instituciones para la intermediación laboral
- Instituciones de formación de recursos humanos para el trabajo

Otras políticas y sectores

- Mercado de capitales y crédito
- Mercado de tierras
- Desarrollo productivo
- Política exterior
- Inversión y desarrollo
- Educación básica y media
- Etc...

Conducta de empresas y trabajadores

- Tamaño de empresa
- Tipo de contrato (con relación de dependencia, comercial, sin contrato)
- Evasión/elusión de las normas
- Composición formal-informal y por tamaño de empresas del empleo
- Nivel de auto-empleo y desempleo
- Adquisición de habilidades
- Productividad laboral

Acceso a beneficios de la protección social

- Combinado diferentes fuentes, es posible aproximar el número y tamaño de las empresas y la distribución del empleo en 2019:

Empresas por tamaño (miles)

	Informales	Formales	Total
1 a 3	5,874	1,094	6,968
4 a 10	0	153	153
11+	0	72	72
Total	5,874	1,319	7,193

Empleo por tamaño de empresas

	Número (millones)	Porcentaje
1	7.1	34
2 a 3	3.7	18
4 a 5	1.4	7
6 a 50	3.1	15
51+	5.5	26
Total	20.8	100

- Destaca que:
 - ✓ 97% de las empresas tienen de 1 a 3 trabajadores y 81% son informales.
 - ✓ 52% del empleo entre auto-empleo o empresas de 1 a 3 trabajadores y 59% incluyendo hasta 5 trabajadores.

- En general, la productividad en las micro y pequeñas empresas es menor.
- Los trabajadores en empresas de hasta 5 trabajadores (59% del total, incluyendo los cuenta-propia) tienen empleos precarios, generalmente sin las protecciones de la legislación laboral, con alta rotación y pocas posibilidades de aprendizaje.
- Muchos factores están detrás de la distribución del tamaño de las empresas: la legislación fiscal, el mercado de crédito y los derechos de propiedad, entre otros. Pero la legislación laboral y de seguridad social importa.
- La posibilidad de arbitrar entre contratos laborales y mercantiles, el mal funcionamiento del Régimen Contributivo y de algunas de las disposiciones del CST, combinado con el alto salario mínimo, los regímenes subsidiados y una fiscalización imperfecta de las leyes, resulta en incentivos fuertes hacia el auto-empleo (que en la práctica es difícil separar del micro-negocio), el trabajo independiente, o en empresas con pocos trabajadores que pueden evadir/eludir las normas.
- El resultado del conjunto de instituciones y políticas consideradas es gravar a las empresas productivas y subsidiar a las improductivas.
- No hay buenos empleos en malas empresas. Finalmente, los trabajadores en Colombia son los más perjudicados por la estructura empresarial en Colombia, misma que en gran parte es producto de la legislación laboral y de protección social.

PROCESO INTENSO DE REFORMAS, 1991 - 2019

	Leyes y actos legislativos	Decretos	Sentencias Corte Constitucional	TOTAL
Salud y riesgos laborales	15	7	1	23
Remuneración y salario mínimo	6	1	1	8
Regulación de despido y protección al cesante	8	3	2	13
Pensiones y protección a la vejez	11	5	0	16
Parafiscalidad	7	2	3	12
Bienestar del trabajador	8	0	0	8
Capacitación del empleo	8	4	1	13
TOTAL	63	22	8	93

En promedio, 3.2 cambios al año, o uno cada 4 meses.

RESULTADOS DEL PROCESO DE REFORMAS (1/2)

1. Alto desempleo y alta informalidad: En 2019, 10% de la PEA estaba desempleada. De los ocupados, 62% eran informales, 51% ganó menos de 1 salario mínimo y los formales se concentraron en los deciles de ingresos altos.
2. Alto cuenta-propismo y alta proporción de trabajadores en empresas pequeñas: En 2019, 34% de los trabajadores lo hacía por cuenta propia, 25% en micro-negocios de hasta 5 personas y sólo 26% en empresas de 50 o más.
3. Baja permanencia en la formalidad: Entre 2009 y 2020, las estancias en la formalidad fueron de menos del 50% del tiempo posible a partir de la primera entrada a la formalidad, pero fueron mayores para trabajadores de más altos ingresos.
4. Alta rotación en el empleo: 42% de los trabajadores asalariados y 30% de los cuenta-propia tiene menos de un año de antigüedad en su trabajo (versus 32% y 19% para el promedio de AL, respectivamente).
5. Baja productividad: Entre 1990 y 2019, la productividad laboral aumento menos de 1% al año. En 2019, era inferior a la de Argentina, Chile, México y la República Dominicana.

RESULTADOS DEL PROCESO DE REFORMAS (2/2)

6. Segmentación derivada del diseño de la seguridad social: Dos regímenes paralelos de seguridad social, uno “contributivo” para los “formales” y otro “no-contributivo” para los “informales”.
7. Cobertura errática contra riesgos: La alta informalidad implica dejar en desamparo a muchos trabajadores contra riesgos de invalidez, accidentes, muerte o rompimiento de la relación entre empresa y trabajador.
8. Inflexibilidades derivadas de las reglas de los regímenes contributivos y de protección contra el despido: Sistema contributivo que solo permite la entrada cuando el trabajador tiene una remuneración superior al salario mínimo con reglas de protección contra el despido que no protegen bien a los trabajadores pero que afectan negativamente a las empresas.
9. Debilidad de las instituciones de protección laboral: La inspección y vigilancia de las normas es débil mientras que el acceso a la justicia laboral es lejano para la mayoría de los trabajadores.
10. Las inversiones en formación de recursos humanos tienen dificultades en traducirse en mayor productividad laboral: Problemas de pertinencia y calidad en la educación vocacional y técnica.

- Colombia se destaca de otros países de AL por:
 - ✓ uno de los salarios mínimos más altos en relación a la mediana de la distribución salarial,
 - ✓ co-existencia de un régimen pensionario de reparto y de contribución definida,
 - ✓ el uso de impuestos a la nómina para financiar necesidades sociales valiosas pero ajenas a la relación entre la empresa y el trabajador,
 - ✓ la igualdad de beneficios de los regímenes contributivos y subsidiados de salud, y
 - ✓ alto gasto en educación vocacional y técnica con resultados pobres.

- Algunos de estos elementos están presentes en otros países, pero en ninguno todos al mismo tiempo. Lo anterior hace que la problemática de Colombia sea particularmente compleja.

- Ante esa complejidad, es prácticamente imposible pensar en una sola reforma que la resuelva. Debe pensarse en un proceso de reformas, cuya velocidad y secuencia depende de consensos políticos, consideraciones fiscales y otros factores.

- Una lección del proceso de reformas vivido por Colombia en las últimas tres décadas es evitar reformas aisladas que no consideren su interacción con el resto de las políticas que inciden directamente sobre el mercado laboral.



¡No debe cambiarse ninguna pieza del reloj sin considerar como esa pieza embona con las demás!

- Por ello, el punto de partida para mejorar el *status quo* debe ser la elaboración de una visión integral de las principales políticas, que logre compatibilizar dos objetivos complementarios (no sustitutos ni independientes):
 - ✓ extender y mejorar la protección social para los trabajadores, y
 - ✓ crear mejores condiciones para que las empresas generen empleos más productivos y mejor remunerados.
- La fecha es arbitraria, pero la pregunta es de gran relevancia: en el 2030, ¿a dónde se quiere llegar?

SEIS LINEAMIENTOS GENERALES

1. Identificar los elementos de protección social que se desean, separando aquellos que son intrínsecos a la relación trabajador-empresa de aquellos que no lo son.

Todas las personas	Todos los trabajadores	Trabajadores en empresas
<ul style="list-style-type: none">• Servicios de salud• Pensión ciudadana (no contributiva)• Otros (educación infantil temprana, vivienda, etc.)	<ul style="list-style-type: none">• Pensión contributiva complementaria• Seguro de invalidez y vida	<ul style="list-style-type: none">• Seguro de desempleo• Seguro de accidentes de trabajo• Compensaciones por despido

2. Concomitantemente, determinar la fuente de financiamiento.

Todas las personas	Todos los trabajadores	Trabajadores en empresas
Recursos de la tributación general	Aportaciones individuales proporcionales a sus ingresos (con posibles subsidios a los de bajos ingresos)	Contribuciones o pagos por las empresas proporcionales a la nómina.

3. Separar el papel del salario mínimo como piso y umbral

- Como piso:
 - ✓ reconocer las especificidades del trabajo rural y la variabilidad en el tiempo de las jornadas
 - ✓ contemplar salarios diferenciados para los jóvenes
- Como umbral:
 - ✓ desvincular pensiones del salario mínimo (indexar al IPC)
 - ✓ usar pensión no contributiva como garantía de pensión mínima

4. Renovar los instrumentos de protección al cesante

- seguro de desempleo ampliado, que además de proveer ingresos monetarios al trabajador durante el desempleo, lo proteja contra los riesgos de invalidez y muerte, y lo ayude a continuar su ahorro para el retiro
- uso más eficaz de las cesantías
- fijar una compensación automática de uno o dos meses de sueldo por despido aun cuando exista causa justa; sin modificar las compensaciones existentes por causa injusta.
- revisión de los criterios de causa justa de despido en caso de cambio tecnológico y shocks de demanda.



5. Renovar y fortalecer las instituciones de fiscalización e impartición de justicia laboral adecuándolas al entorno que se derivaría al adoptar los primeros cuatro lineamientos

- Menores contribuciones a la nómina con mayor valor para el trabajador reducen incentivos a evadir
- Vincular fiscalización de la obligación de ahorrar para el retiro con el cumplimiento del impuesto sobre la renta
- Reducir la litigiosidad de las relaciones entre empresas y trabajadores por “contrato realidad” y causa “justa”
- Mayores recursos públicos.

6. Reorganizar las instituciones de capacitación y formación de recursos humanos para asegurar una fuerza de trabajo más atractiva para el sector productivo

- Establecer mediciones sobre las necesidades de recursos humanos del sector productivo basadas en vacantes y otros indicadores del sector.
- Llevar todos los sistemas de seguimiento de las necesidades de recursos humanos y de medición de la calidad de la oferta de formación para el trabajo al Ministerio de Trabajo.
- Organizar el sistema con una jerarquía y regulación comunes con énfasis en la transparencia, la calidad y la pertinencia de la oferta
- Oferentes de formación como el SENA deben ocuparse solamente de la oferta de estos programas y no tener rol como reguladores.

- 
- Estos lineamientos son muy generales, y se pueden traducir en diferentes:
 - ✓ políticas específicas en materia de pensiones, salud, cesantías, protección contra el desempleo, etcétera,
 - ✓ valores numéricos para los distintos aportes o pagos,
 - ✓ rutas para implementarlos y, en todo caso, con la gradualidad requerida, siempre y cuando se mantenga la coherencia global.
 - Esas políticas tendrán, como todas, sus disyuntivas entre generosidad de la cobertura, costo fiscal y otras dimensiones, y es muy importante debatirlas ampliamente ya que afectan aspectos centrales del tejido social.
 - Pero dada la experiencia de los últimos 30 años, resulta de gran importancia tener primero unos lineamientos generales que ordenen esos debates y, mirando hacia adelante, permitan reformas que den mejores resultados para Colombia que los observados hasta la fecha.



Muchas gracias.