



Propuestas para alcanzar un mercado laboral incluyente que genere empleo formal de calidad

El acceso a la protección social está directamente ligado con el mercado laboral. La pandemia nos dejó con un desempleo elevado, que aún no recobra niveles de 2019, un mayor nivel de empleo informal y de baja calidad, mayores brechas de género y una mayor profundidad en las disparidades regionales. El Gobierno aún no ha presentado propuestas concretas sobre la manera de solucionar los problemas estructurales del mercado laboral. Teniendo en cuenta que el empleo es la principal fuente de ingresos de los hogares, es importante implementar medidas que promuevan la generación de empleo formal y de alta calidad a lo largo de todo el territorio nacional, que incentiven la creación de empresas formales y en las cuales se generen oportunidades de trabajo para todos.

En este *Comentario Económico del Día* hacemos un breve diagnóstico de los principales problemas del mercado laboral, además de revisar las posturas que ha tenido el gobierno nacional frente a una posible reforma laboral. Finalmente desarrollamos propuestas de mejora para solucionar los problemas estructurales del sistema y así lograr más empleo formal que brinde un mayor bienestar para la población.

Diagnóstico: Colombia tiene altas y persistentes tasas de desempleo e informalidad que afectan el bienestar de los hogares

Las altas y persistentes tasas de desempleo e informalidad que han caracterizado al país a lo largo de

su historia se deben principalmente a los elevados costos de la contratación formal y de la creación de empresas formales.

A lo largo del tiempo se ha sustituido el empleo asalariado (que en su mayoría es empleo formal) por empleo por cuenta propia (en su mayoría informal) debido a los altos costos del empleo formal. Adicionalmente, el empleo por cuenta propia en Colombia se caracteriza por ser de mala calidad ya que se ha convertido en una alternativa de escape al no poder ingresar al empleo formal de buena calidad.

De igual manera, el dinamismo económico no se traduce en crecimiento del empleo. Al igual que se ha evidenciado con las crisis económicas en Colombia a lo largo de la historia, con la pandemia del COVID-19, el empleo se redujo significativamente ante la caída del producto, pero la recuperación de la economía no se tradujo en la misma proporción en generación de empleo. Es decir, hay rigideces en el mercado laboral que hacen que la recuperación del empleo sea muy lenta y se dé un mayor crecimiento en el empleo informal.

A su vez, históricamente la tasa de desempleo de las mujeres ha sido sistemáticamente superior a la de los hombres, situación que se agravó con la pandemia del COVID-19. Cerrar la brecha en la tasa de desempleo entre hombres y mujeres es un gran reto que ha sido difícil lograr por razones como lo son las cargas desniveladas en los oficios del hogar y el cuidado de



los niños. Adicionalmente, existe una mayor vulnerabilidad del empleo ante choques de la economía en aquellos sectores en los que históricamente ha habido mayor empleabilidad femenina.

De la misma forma, los jóvenes presentan mayores tasas de desempleo que el promedio de la población pues cuentan con grandes barreras de entrada al mercado laboral. Adicionalmente, la fragilidad de la formación para el trabajo y la desconexión actual existente entre dicha formación y las necesidades de las empresas es muy amplia.

Otro tema importante por resaltar son las grandes disparidades regionales en cuanto a la tasa de desempleo, de informalidad y de nivel de ingresos (de productividad laboral). La regulación y normatividad laboral no tiene en cuenta estas realidades acentuando de manera profunda la situación en las regiones más pobres del país.

Algunas de las razones que explican los problemas apenas enumerados, así como la dificultad para generar empleo formal y, además, que la informalidad sea atractiva tanto para empleadores como para trabajadores son, en primer lugar que el mecanismo de financiación de la protección social genera encarecimiento del empleo formal y genera incentivos adversos en dos direcciones: las cotizaciones a salud del régimen contributivo generan barreras al empleador para la contratación de trabajadores formales y, por el otro lado, el trabajador prefiere no formalizarse para no perder los beneficios otorgados, por ejemplo, por medio del SISBEN.

Declaraciones en contravía de la realidad del mercado

En diferentes apariciones de la Ministra de Trabajo, se han revelado ciertos aspectos que serían los pilares de la Reforma Laboral que planea presentarse en los próximos meses. En sus declaraciones ha enfatizado que la reforma se basaría en 4 pilares: i) Acceso

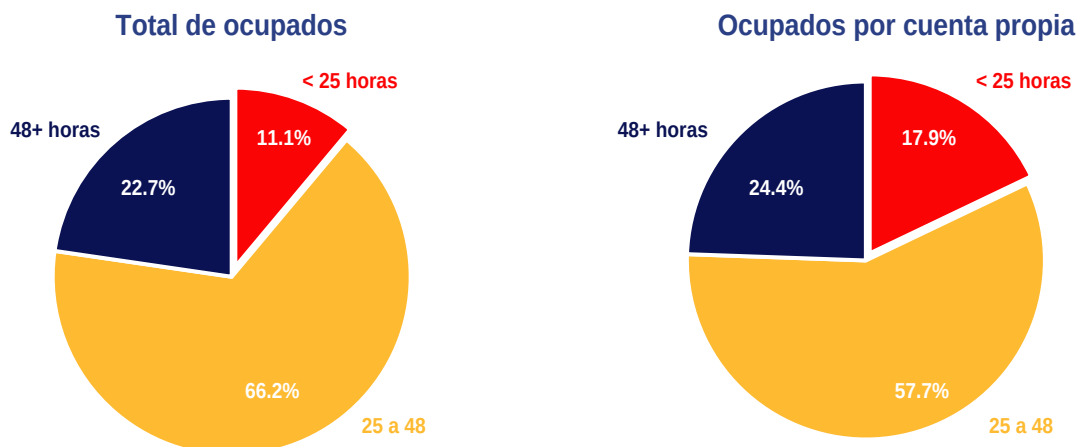
a un empleo digno, ii) Salario mínimo vital, iii) Estabilidad laboral, iv) Protección especial a la mujer y v) Menores estudiando y no trabajando. Todos parecen objetivos bienintencionados, pero a la hora de revisar cómo se pretenden llevar a cabo esas medidas nos encontramos con políticas que no solo no solucionarían los problemas estructurales que hoy tiene el mercado laboral, sino que por el contrario los acentuaría.

Como parte de sus pilares de empleo digno y estabilidad laboral, la ministra ha repetido en varias ocasiones que la reforma buscará eliminar los contratos por prestación de servicios en el sector público y la tercerización laboral en general. El argumento que se da desde el gobierno es que, bajo esas modalidades, los trabajadores no cuentan con los mismos mecanismos de protección y seguridad laboral que aquellos que cuentan con contratos a término fijo o indefinido. Esas declaraciones van en contra de las realidades del mercado laboral colombiano. Si bien el objetivo común es reducir los niveles de informalidad y generar un mayor bienestar a los trabajadores, el camino debe ser incentivar la creación de empleos de calidad que se ajusten a las dinámicas del mercado; no restringirlos. Como se ve en el Gráfico 1, el 11.1% de los ocupados trabaja menos de 20 horas a la semana, y ese porcentaje aumenta a 17.9% cuando se habla de aquellos que son Cuenta propia.

Lo anterior indica que hay una proporción importante de la población que hoy trabaja por horas. Esas personas hoy no pueden hacer parte del empleo formal, por lo que no pueden cotizar a salud y pensiones y, por ende, tienen peores condiciones de vida que aquellos que sí están en la formalidad. Si una eventual reforma avanza en esa dirección, no solo no aborda esta problemática, sino que elimina los mecanismos mediante los cuales esa población puede desempeñarse con mayor flexibilidad, dadas las características de su trabajo. En síntesis, se está buscando mejorar las condiciones laborales sólo de los pocos que queden en la formalidad, luego de excluir estructuralmente al resto de la población de la oportunidad de formalizarse.



Gráfico 1. Distribución de la población por horas de trabajo a la semana
(%, año corrido enero - agosto 2022)



Fuente: elaboración ANIF con datos de la GEIH.

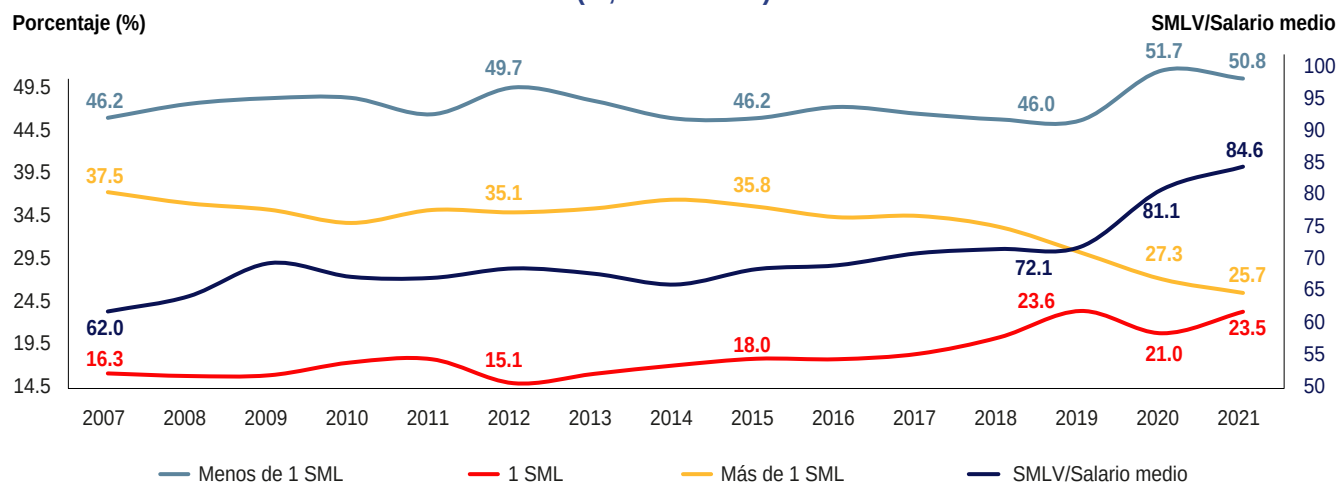
En segundo lugar, para el cierre de 2022 la inflación se encontrará en niveles del orden del 12%, lo cual es por ley lo mínimo que debe subir el salario mínimo (en adelante SM) para el siguiente año. Además, según cálculos de ANIF la Productividad Total de los Factores (PTF) será de 1.4 en 2022. Por lo tanto cualquier alza del SM por encima del 14% sería perjudicial para la generación de empleo en el país. Pero teniendo en cuenta las declaraciones hechas por el presidente Petro en campaña y varios de sus asesores que comentaron la posibilidad de aumentar el SM en porcentajes históricos, todo parece indicar que el aumento será de una mayor magnitud.

La ministra Ramírez complementó esas declaraciones con el anuncio de un “salario mínimo vital”, que correspondería a beneficios de educación, vivienda, salud y otros que complementarían el salario. En ese sentido, se estaría buscando aumentar los costos laborales (con la subida en términos reales que se estaría planeando para el SM en 2023) y los costos no

laborales en los que tendría que incurrir una empresa para contratar formalmente a una persona. En 2021, los costos no laborales representaban el 61% del SM.

Actualmente el SM nacional no corresponde a las realidades regionales. Por ejemplo, mientras que, para el promedio nacional, el salario promedio (una aproximación de la productividad laboral) representa el 112% del SM, en ciudades como Cúcuta, el ingreso promedio es el 90% del SM y en ciudades como Bogotá es el 167%. Adicionalmente, a lo largo del tiempo, el salario mínimo ha aumentado más que el salario medio, es decir, más que la productividad, lo que se ha traducido en un aumento del porcentaje de ocupados ganando menos del SM, excluyéndolos directamente del trabajo formal y de todos los mecanismos de protección que eso conlleva, además de reducir directamente el recaudo que genera el empleo formal en impuestos, contribuciones a salud y pensiones, etc. Actualmente, más de 51% de los ocupados en el país ganan menos a 1 SM (ver Gráfico 2).



Gráfico 2. Población ocupada con ingresos hasta a un salario mínimo
(%, 2007 - 2021)

Fuente: elaboración ANIF con datos de la GEIH.

Propuesta: Reconocer e incorporar las realidades económicas y sociales del mercado laboral en su regulación, haciéndolo más dinámico y flexible

En vista de los problemas anteriormente mencionados, elaboramos una serie de propuestas que van acorde con la realidad del mercado laboral en el país y pretenden corregir aquellas restricciones que no permiten que los grupos más vulnerables de la población accedan a un empleo formal que les brinde un ingreso sostenido en el tiempo, además mecanismos de protección social para ellos y sus familias.

Modernizar el mercado laboral

Una primera propuesta es cambiar la fuente de financiamiento de los aportes a salud, recaudando esos recursos por medio de impuestos generales en vez de por medio del empleo formal. Para el 2021 el re-

caudo por cotizaciones era de \$18.9 billones (37% de los recursos del sistema). Para llevar a cabo esta recomendación se propone adelantar una implementación gradual comenzando por los grupos más afectados como las mujeres y los jóvenes.

Otra medida importante y necesaria es reglamentar adecuadamente la contratación y cotización por horas. Pues en la actualidad la gran mayoría de las personas que trabajan menos de 42 horas a la semana (más del 35% en Colombia) se concentran, por definición, en la informalidad y no existe un mecanismo claramente reglamentado que les permita aportar a la seguridad social.

Como ya lo mencionamos, se hace importante implementar un esquema de salario mínimo diferencial por región de tal forma que cada región se ajuste a su realidad en términos de productividad. Las regiones que deban incrementar su salario mínimo más que proporcionalmente al comparar al



@ANIFCO



AnifOficial



ANIF



resto del país, lo harán de manera gradual ajustando también por la inflación correspondiente. Por el contrario, aquellos que tienen un salario mínimo muy alto en comparación a su productividad deberán ajustar el salario mínimo anualmente únicamente con la inflación (sin ningún punto adicional) mientras que con el transcurso de los años se va ajustando a un nivel adecuado.

Es fundamental implementar políticas que promuevan activamente la participación de las mujeres en el mercado laboral. Las políticas deben estar encaminadas a incentivar el trabajo de mujeres en sectores altamente generadores de empleo, eliminar las diferencias legales entre el empleo femenino y masculino, por ejemplo, con una licencia de maternidad compartida equitativamente, dar acceso a herramientas para el cuidado infantil y a liberar tiempo productivo con acceso a tecnología, por ejemplo, con lavadoras que se ha demostrado empíricamente que permite a las mujeres enfocarse en el trabajo.

A su vez, hay que crear mayores oportunidades para el ingreso de los jóvenes al primer empleo. En este aspecto, temas fundamentales son: la formación para el trabajo en sectores que requieren actualmente las empresas (por ejemplo, tecnología y sector de las TICs), aumentar competencia en oferta de educación técnica y tecnológica e incentivar programas de corta duración, incentivar la formación para el trabajo de manera virtual que ha demostrado reducir los costos directos e indirectos de la educación y es un mecanismo flexible y de fácil adaptabilidad que incrementa el acceso a la formación para el trabajo. Se podrían también dar incentivos tributarios a empleadores de jóvenes y priorización de jóvenes en la contratación de obras públicas.

Finalmente, con el fin de brindar incentivos para la creación de empresas formales, se propone fortalecer el régimen simple de tributación y brindar tarifas diferenciales para pequeñas empresas.

Metas: Alcanzar una tasa de desempleo natural de un dígito y que la mayoría del empleo se concentre en el sector formal

- Reducir la tasa de desempleo en las mujeres a 11.2% para el promedio del año 2026. De esta forma, se reduciría el desempleo de mujeres a los niveles a los que hubiera llegado en ausencia de la pandemia. Así mismo, se podría implementar una meta parcial de 12% para el promedio de 2024.
- Reducir la tasa de desempleo en los jóvenes a 15% para el promedio del año 2026. Esta es la tasa tendencial que se hubiera alcanzado en ausencia de la pandemia. Se podría poner una meta parcial de 16.5% para el promedio de 2024.
- Generar 1.5 millones de empleos asalariados para 2026. Así llegaríamos a los 11 millones de empleados asalariados (mayoría formales). De igual manera, se puede poner una meta parcial de 1 millón de empleos formales adicionales para 2024. De esta forma, se estaría alcanzando el número de ocupados que hubiéramos tenido en 2024 en ausencia de la pandemia, de continuar con la misma tendencia observada antes del brote del COVID-19.

Conclusiones

Comparado con los otros países de la región, Colombia es un país que históricamente ha mostrado altas tasas de desempleo. Ese ha sido el caso incluso en épocas de alto crecimiento económico. En ese sentido, lo que no permite que el desempleo baje significativamente son barreras regulatorias que excluyen principalmente a los grupos más vulnerables de la población.

El reto se encuentra principalmente en facilitar la creación de trabajo formal de calidad en todas las regiones, reducir la brecha de género en el mercado



@ANIFCO



AnifOficial



ANIF



laboral y eliminar las barreras que tienen los jóvenes para ingresar a la ocupación. Esos desafíos siempre han estado presentes y la pandemia los acentuó aún más. Se deben entonces generar medidas que reconozcan esas realidades.

En el presente documento se han desarrollado propuestas concretas para llevar a cabo esos objetivos

y así poder generar mejores condiciones para los hogares en el país. Hacemos un llamado al gobierno para incluir a centros de pensamiento, expertos y diferentes representantes de la sociedad civil en la estructuración y desarrollo de las reformas que se avecinan, con el fin de presentar aquellas que sean más consecuentes con los retos que afronta el país y generen un verdadero bienestar para todos.

Equipo de Investigaciones de ANIF

Presidente de ANIF
Mauricio Santa María S.

Vicepresidente de ANIF
Anwar Rodríguez C.

Investigador Jefe de ANIF
Camila Ciurlo A.

Investigadores

José Antonio Hernández R.
Laura Llano C.
Norberto Rojas D.
Erika Schutt P.
Daniel Franco L.

Fabián Suárez N.
Samuel Malkún M.
Alejandro Lobo C.
María Camila Carvajal P.



@ANIFCO



AnifOficial



ANIF