

Consejo Privado de Competitividad  
ProAntioquia  
ProBarranquilla  
ProBogotá región  
ProPacífico  
ProRisaralda  
ProSantander  
ProSanta Marta  
ProTolima

*Mercado laboral*

incluyente

*para superar la*

POBREZA







# Organizaciones



Consejo Privado  
de Competitividad



**Ana Fernanda Maiguashca**  
Directora Ejecutiva

**PROANTIOQUIA**

**María Bibiana Botero**  
Presidenta Ejecutiva

**PRO**  
BARRANQUILLA

**Vicky Osorio**  
Directora Ejecutiva



**PROBOGOTÁ**  
**María Carolina Castillo**  
Presidenta Ejecutiva



**María Isabel Ulloa**

Directora Ejecutiva



**PRO  
RISARALDA**

**Ana María Cuartas**

Directora Ejecutiva

**prosantander**

**Juan Pablo Remolina**

Director Ejecutivo



**Camilo George**

Director Ejecutivo



**Pro Tolima**

Asociación para el Desarrollo del Tolima

**Ana María Lopera**

Directora Ejecutiva



Presentación

El desempleo, la informalidad y la baja productividad laboral son quizás tres de los síntomas más preocupantes de los problemas estructurales que enfrenta el país. Es por ello que desde tiempo atrás la red Pro, integrada por ProAntioquia, ProBarranquilla, ProBogotá región, ProPacífico, ProRisaralda, ProSantander, Pro Santa Marta y ProTolima; junto con el Consejo Privado de Competitividad hemos querido trabajar en propuestas que puedan tener impacto en mejorar estas características estructurales del trabajo en nuestro país.

En este momento, en el que algunas de las reformas al sistema de protección social continúan su trámite, es fundamental que desde la sociedad continuemos pensando en alternativas que le permitan al país generar más empleos, que tengan mejores condiciones para el bienestar de los trabajadores y que a su vez generen mayor crecimiento y oportunidades futuras para las nuevas generaciones que ingresan a hacer parte de la fuerza laboral.

Si bien es deseable que quienes así lo decidan logren generar sus ingresos como propietarios de sus negocios; en las sociedades con mayores niveles de bienestar, la mayor parte de los ciudadanos derivan su sustento de su actividad como empleados.

Con esto en mente y sin ir en contra del valor del emprendimiento y sus aportes al crecimiento de la economía, es fundamental cuidar las condiciones del mercado laboral. Cuando se compara Colombia con este tipo de países se encuentra que nuestros niveles de autoempleo (es decir, aquellos ciudadanos que son propietarios de un negocio unipersonal, y que usualmente se encuentran en condiciones de vulnerabilidad) es el mayor de todos los países miembros de la OECD.


Tasa que en Colombia asciende al 53.1%, el siguiente país de la muestra, Brasil, tiene una tasa de 33.3%, y países industrializados como Noruega, Estados Unidos y Alemania, tienen tasas inferiores a 10%.

Este tipo de indicadores nos habla de las dificultades que tiene el mercado laboral colombiano para lograr abrir espacio para todas las personas que quisieran participar en él y que en consecuencia terminan en actividades de emprendimiento de subsistencia.

El presente análisis busca aportar propuestas que podrían contribuir en los retos presentes y futuros del mercado laboral para que sea más incluyente y cumpla a cabalidad su rol como mecanismo de superación de la pobreza para la ciudadanía.



Los que  
dejamos  
**por fuera**





El mercado laboral es quizás el corazón de las vulnerabilidades sociales y productivas del país. Si bien nos acostumbramos a celebrar pequeñas victorias cuando la tasa de desempleo se reduce en algo o mejora el nivel de formalidad, las condiciones generales son preocupantes, persistentes y muy costosas para el bienestar de la población.

En Colombia el promedio del desempleo en los últimos 10 años ha sido del 11 % y el de la informalidad, el 55 %. Este es un problema estructural en el que muchos factores inciden y se debe atender de forma sistémica y sistemática.

No existe una sola causa para el desempleo ni tampoco para la informalidad. Son fenómenos que surgen de una economía poco productiva, lo cual a su vez también tiene causas plurales. Más preocupante aún es que la informalidad, laboral y empresarial, convive con bajos niveles de productividad, alimentando así un círculo vicioso de pobreza.

Somos el país con menor productividad laboral entre los países de la OCDE. Estimaciones de la OIT, muestran que para 2021 la productividad por hora fue de USD\$15,7, inferior al promedio de la región - USD\$19.4- y muy inferior a Chile -USD\$31,36-USD 19,4 (OIT, 2021)

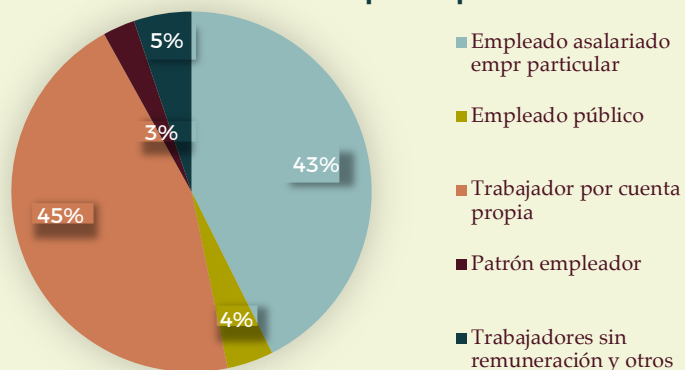
Si bien la regulación laboral y los mecanismos de protección social no resuelven todos los problemas de acceso al mercado, tienen un gran potencial para mejorar algunos de ellos y la interacción entre el mercado laboral y sus normas, el sistema de protección social, y la formación para el trabajo, es particularmente importante a la hora de entender la persistencia de la informalidad y el desempleo.

Como en todos los mercados, las reglas con las cuales se diseña pueden hacer que se tengan equilibrios más incluyentes y mejores formas de lograr que la población en general tenga acceso a ciertos niveles de protección social que velen por amparos mínimos de bienestar para las personas.

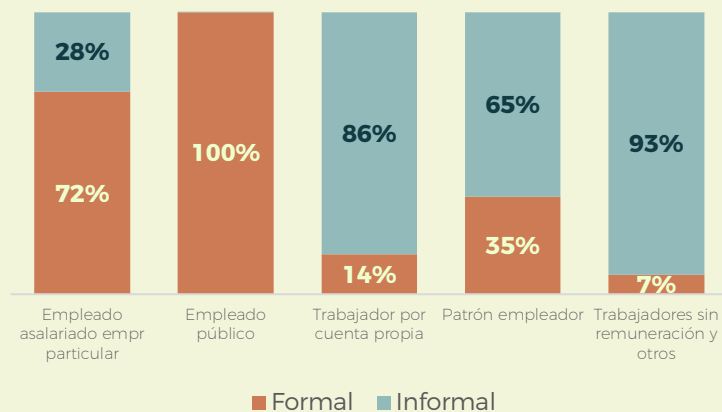
Para 2022 había aproximadamente 22 millones de ocupados. El 45 % se desempeñaban como trabajadores por cuenta propia, dentro de los cuales hay trabajadores independientes y otros con vinculación por prestación de servicios. Sólo el 14 % cumple todos los requisitos normativos de la formalidad y el restante 86 % se encuentra por fuera de ella. El 43 % de los ocupados son empleados asalariados, pero incluso dentro de este grupo el 28 % se encuentra en la informalidad. (Gráfica 1).

## Gráfica 1. Características de los ocupados

### A. Distribución de los ocupados para 2022



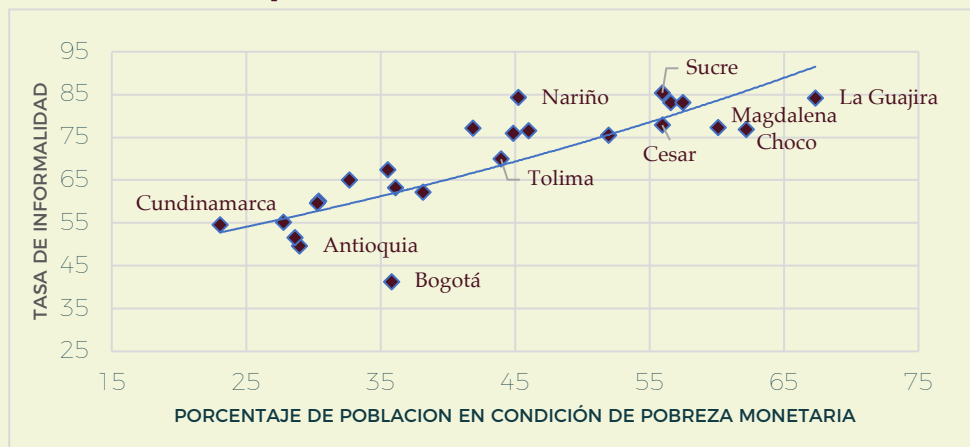
### B. Distribución de los ocupados para 2022



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

Ser formal o informal tiene consecuencias para la vida de las personas y sus familias tanto presente como futura. Del total de personas ocupadas el 58 % es informal, condición que se asocia estrechamente con la pobreza y la baja productividad. Tal como se puede ver en la gráfica 2, departamentos como La Guajira mantiene una informalidad de 84 % y el 67 % de su población se encuentra en condiciones de pobreza monetaria.

Gráfica 2. **Porcentaje de ocupados en condición de pobreza monetaria**



Fuente: Cálculos propios CPC, usando la GEIH 2022.



Por otra parte, las condiciones de debilidad no solo se predicen de los trabajadores, sino también de los empleadores. En un país donde el 39 % de la población es pobre y el 31 % es vulnerable, los empleadores también enfrentan grandes dificultades para su subsistencia.

Según datos recientes del MINCIT el 96 % de las empresas son mipymes, y hay evidencia que correlaciona condiciones de precariedad a este tipo de negocios de pequeña escala (Inclusión SAS, 2022). Este hecho es fundamental a la hora de debatir las cargas y protecciones de empleados y empleadores.

En la medida en que el umbral del salario mínimo es responsable en parte de las dificultades de acceso al sistema de protección, este es un buen punto de arranque para pensar en propuestas.

Una de ellas sería permitir y facilitar vínculos formales para personas cuya dedicación sea inferior a la de la jornada diaria y en consecuencia que tengan ingresos inferiores al salario mínimo mensual. Estas unidades de trabajo, que hemos llamado Unidad de Trabajo Especial (UTE), busca permitir que las personas realicen sus aportes de seguridad social de acuerdo con ingresos proporcionales a su intensidad de dedicación al trabajo en el mes.

Las personas deberían poder ofrecer tantas unidades como les sea posible para hacer compatible su necesidad de generación de ingresos con sus responsabilidades del cuidado o estudio.

Cada unidad debe contar como mínimo con los beneficios de la protección social correspondientes a pensión y riesgos ocupacionales (la protección en salud es universal).

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 mensual 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.

Esta flexibilidad no resuelve la problemática de todos los informales ni los desempleados, pero abre la puerta a un conjunto más amplio de estas personas.

Este tipo de aportes debe ser recogido por la normatividad del sistema pensional y de riesgos laborales.

Así mismo es fundamental que su operatividad permita que los trabajadores/empleadores los realicen de forma sencilla, para lo cual sería fundamental contar con una solución tecnológica que mejore la experiencia del usuario frente a lo que hoy enfrenta con la PILA y que sea dicha solución la que se encargue de toda la gestión administrativa y logística de los aportes dentro de todo el sistema de protección social.

Los países europeos tienen modelos que pueden ser replicados.





La generación  
**del futuro**



La tasa de desempleo juvenil reportada por el DANE para el último trimestre de febrero- abril de 2023 fue del 18% , casi el doble de la tasa de desempleo general. Una de las principales razones que contribuyen al alto desempleo juvenil es la falta de experiencia laboral. Muchos jóvenes recién graduados o que ingresan al mercado laboral no tienen experiencia previa, mientras que las empresas suelen exigirla en su proceso de contratación, lo que deja a los candidatos más jóvenes en desventaja.

Existe también un gran desajuste entre la oferta y la demanda por habilidades. El tipo de formación que escogen o reciben los jóvenes en muchos casos tampoco se alinea con lo que las empresas están buscando.

El contrato de aprendizaje es un instrumento que contribuye a cerrar estas brechas de habilidades y experiencia. Al involucrar a los empleadores en el proceso de formación se resuelven los problemas de pertinencia, se da acceso a jóvenes sin experiencias en tanto terminan su formación, se reducen los costos de búsqueda de esas capacidades específicas.

Soluciones como las de la educación dual, en las que las empresas se hacen parte, junto con la institución educativa, del entrenamiento de los jóvenes, han sido exitosas en países como Alemania y Suiza.

Para ello es fundamental contar con un contrato de aprendizaje que no replique las condiciones regulares de contratación.

Este contrato también necesita modificaciones para cumplir a cabalidad sus propósitos.

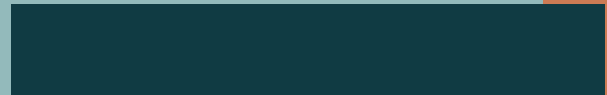
Las instituciones de educación superior que estén formando al aprendiz deben tener certificaciones de calidad, procurando así que haya un trabajo de generación de capacidades y que no se escoja esta modalidad solamente para reducir costos de contratación. La formación puede ser técnica, tecnológica o profesional y no debe haber discriminación alguna en favor de las carreras profesionales.

El número de aprendices también puede estar limitado como proporción del tamaño de la empresa y la remuneración puede tener una cota inferior que el empleador debe respetar, pero de ninguna manera esta debe ser equivalente a un salario mínimo.

En cualquier caso, sigue siendo relevante pensar en formas para guiar a los jóvenes mejor en su elección de los caminos de formación que los lleven a caminos de productividad para sus vidas.



Nuevas formas  
**de trabajo**



En los últimos años han surgido nuevas formas de trabajo en respuesta a los avances tecnológicos, a los cambios en las actitudes laborales y a las necesidades cambiantes de los empleados.

Cada vez es más común ver ocupaciones que se desempeñan de forma remota o independiente, puesto que permite una mayor flexibilidad para el trabajador y puede mejorar el equilibrio entre su vida laboral y personal.

Coincidimos con las iniciativas que llevan a controlar que se abuse de la figura de los contratos de prestación de servicio y de tercerización laboral, pero se debe tener gran cuidado en que esto no venga a expensas de la flexibilidad que hoy día se requiere para que las personas encuentren los modelos de vinculación laboral que les resulten más útiles para su estilo de vida.

Es importante entender que la flexibilidad y los derechos laborales van de la mano y deben ser considerados conjuntamente para lograr un equilibrio adecuado en el entorno laboral.

La flexibilidad laboral es una herramienta que permite adaptarse a las necesidades cambiantes tanto de los empleadores como de los empleados, sin comprometer su bienestar y condiciones de trabajo.

Por ello es fundamental que existan diferentes opciones contractuales que permitan que las personas maximicen sus condiciones de productividad con trabajos que se ajustan a su estilo de vida, con un marco de protección esencial.

Existen ocupaciones que por su naturaleza no pueden ajustarse a tipos estandarizados de vinculación laboral.

El mundo de la cultura y el arte, el mundo rural, las ocupaciones que ocurren en horarios nocturnos, en fin, representan también parte del fenómeno de exclusión de oportunidades que vemos en Colombia.

Las personas que cuyas vocaciones los llevan a este tipo de labores necesitan que, sin importar la opción contractual, puedan contar con una protección social adecuada.

Actualmente las plataformas digitales ofrecen mecanismos que contactan la oferta de servicios con quienes los necesitan.

Estas plataformas permiten que las personas que así lo deseen ofrezcan sus horas de trabajo a quienes las demandan y podrían ofrecer como beneficio a sus afiliados ciertos amparos que no hacen parte de una relación laboral, pero hacen que compitan en mejores condiciones por el talento.



Estos beneficios podrían tener un piso regulatorio en el que la plataforma debe al menos contratar ciertas protecciones para todos sus afiliados, idealmente a través del mercado de seguros, y productos diseñados específicamente para este propósito.

Dichos amparos pueden incluir el de riesgos laborales como umbral mínimo y otros a discreción de la plataforma.

El aporte a pensiones correría por cuenta del afiliado o socio como trabajador independiente usando la UTE como mecanismo de dedicación parcial si es necesario (es decir si sus ingresos son inferiores a un salario mínimo mensual).

Todo lo anterior sin que se genere una relación laboral con la plataforma, que actúa en este caso como intermediario.

El principal reto está en que los esquemas que se encuentren para brindar la protección necesaria no se asocien a determinados tipos de vínculos contractuales.

Esto permitiría explorar soluciones innovadoras para garantizar que los mercados laborales flexibles también estén acompañados de sistemas de protección social adecuados para todos los trabajadores.

No podemos sucumbir a resolver las complejidades de la realidad laboral y su evolución reciente y vertiginosa, con una fórmula única y rígida que responda a necesidades de otras generaciones pero que deja desamparado el presente y con pocas esperanzas al futuro.



Confianza  
**para crecer**

Es comprensible que tanto los empleadores como los trabajadores deseen tener certeza en relación con las garantías laborales. Es crucial contar con regulaciones laborales claras y bien definidas que establezcan los derechos y las obligaciones de los empleadores y los trabajadores. Esto brinda certeza a ambas partes y ayuda a prevenir conflictos. Las leyes deben proporcionar una base sólida para las relaciones laborales y establecer los requisitos para mayores protecciones en determinadas situaciones.

En el caso de la estabilidad laboral reforzada la legislación debe evitar al máximo generar incertidumbre jurídica. En la actualidad la falta de completitud en la norma no permite tomar decisiones basadas en derecho. Lo cual abre un espacio para diferencias en los criterios de interpretación y en esa medida llevan el nivel de protección a un ámbito litigioso.

El sistema judicial actualmente se encuentra congestionado con 59 % de los casos sin tramitar. De acuerdo con el estándar de la OIT, en Colombia deberían existir 1966 inspectores, pero el país cuenta con solo 904. Tener reglas amplias y un sistema de control precario para aplicarlas, no protege efectivamente a las personas.

Los negocios enfrentan múltiples choques a sus ingresos y modelos de operación. En la medida en que la amplitud de las normas de amparo de estabilidad laboral reforzada limite su capacidad de responder ante estos choques, se verán más inclinados a no contratar poblaciones con este tipo de protección.

En términos generales, y dado que es difícil distinguir aquellas personas que pueden o no ser sujetos eventuales de amparos, este tipo de normas tan amplias sesgan las decisiones hacia procesos de automatización.



Protección ante  
**el fracaso**



Todas las personas que trabajan tienen la posibilidad de perder su empleo. En muchos casos esto puede ocurrir por la dinámica propia de la actividad productiva, e impedirlo puede generar mayores costos para la ciudadanía.

En consecuencia, lo que se debe buscar es proteger al trabajador que pierde su empleo y acompañarlo en la búsqueda de uno nuevo.

En la actualidad en Colombia hay instrumentos imperfectos como el del mecanismo de protección al cesante o las cesantías que no han cumplido con esta función. Con algunas modificaciones, ambos instrumentos podrían transformarse en un seguro de desempleo más robusto.

Diseñar este mecanismo con las características de un seguro puede ofrecer el tipo de amparo necesario permitiendo que la dinámica de creación y destrucción de negocios y empleos se de manera vigorosa sin desamparar al trabajador.

Un seguro de desempleo le brinda al trabajador un período de transición más seguro y le permite enfocarse en la búsqueda de empleo adecuado mitigando el impacto de la falta inmediata de ingresos.

Varios países en el mundo cuentan con sistemas de seguro de desempleo.

Por ejemplo, en Estados Unidos es administrado a nivel estatal y proporciona beneficios monetarios a los trabajadores desempleados elegibles durante un período determinado.

En otros países como Alemania, Reino Unido, Suecia y Francia, los sistemas son administrados y financiados por fondos de desempleo a través de contribuciones de sindicatos, empleadores y empleados; los requisitos y beneficios pueden variar significativamente en cada país.



# 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>

Banco de la República. (2023). Estabilidad en el mercado laboral y análisis cuantitativo de algunos impactos del proyecto de ley de reforma laboral. Grupo de Análisis del Mercado Laboral (Gamla). Obtenido de <https://www.banrep.gov.co/es/reporte-mercado-laboral>

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-analisis-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>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Informe de tejido empresarial Oficina Estudios Económicos Diciembre de 2022  
<https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-tejido-empresarial/2022/diciembre/oe-dv-informe-de-tejido-empresarial-diciembre-2022.pdf.aspx>

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.

Morad Juliana, Prieto Carlos, Valdivieso Diego, López Daniel, Gómez Alejandro, Salazar Mauricio y Jiménez Iván. (2023. Abril) Reforma laboral un ejercicio desde la Academia. Observatorio laboral Pontificia Universidad Javeriana,

Ramírez Bustamante, Natalia (2021) “Cumplimiento de la regulación y conflictividad laboral en Colombia”  
<https://derecho.uniandes.edu.co/sites/default/files/cumplimiento-de-la-regulacion-dic16-2021.pdf>

Consejo Privado  
de Competitividad



PROANTIOQUIA



PRO  
BARRANQUILLA

ProPacífico



PRO  
RISARALDA

prosantander

act Pro Tolima  
Asociación para el Desarrollo del Tolima

PRO  
SANTA  
MARTA  
VITAL