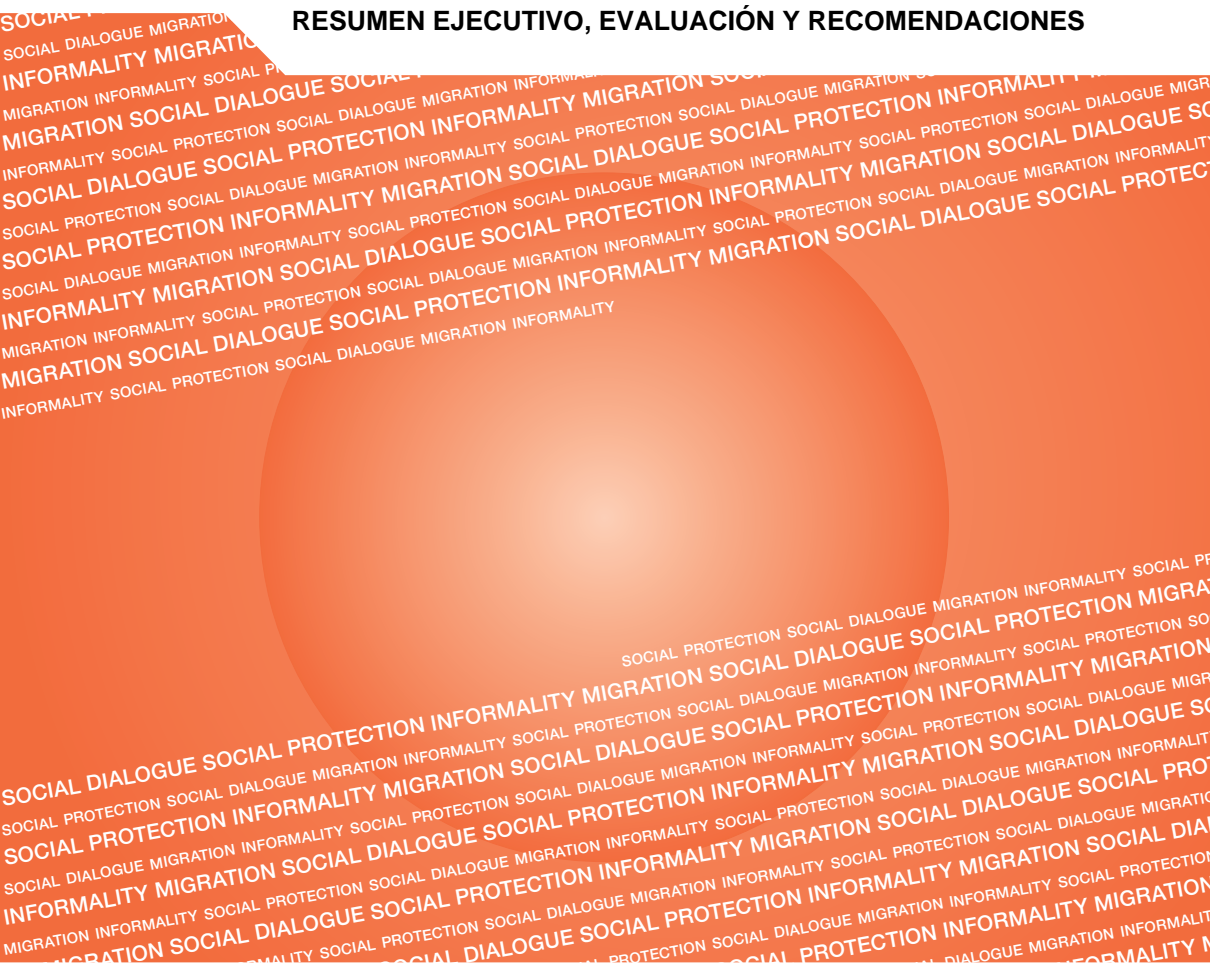




# Estudios de la OCDE sobre el Mercado Laboral y las Políticas Sociales

# COLOMBIA

## RESUMEN EJECUTIVO, EVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES



# **Estudios de la OCDE sobre el Mercado Laboral y las Políticas Sociales: Colombia 2016**

RESUMEN EJECUTIVO,  
EVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES

Originalmente publicado por la OCDE en inglés bajo el título: *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Colombia 2016* © 2016 OCDE,  
**<http://dx.doi.org/10.1787/9789264244825-en>**.

© 2016 Ministerio de Trabajo, Colombia para esta edición en español.

Esta traducción se publica en acuerdo con la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE. La calidad de la traducción y su coherencia con el texto en el idioma original de la obra son de exclusiva responsabilidad del autor (es) de la traducción. En caso de discrepancia entre esta traducción al español y la versión original en inglés, solo la versión original se considerará válida.

## *Prólogo*

El presente volumen consiste en un informe de antecedentes elaborado por la Secretaría de la OCDE, en apoyo del Estudio sobre el Mercado Laboral y las Políticas Sociales de Colombia que actualmente está realizando el Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE como parte del proceso de adhesión de Colombia a la OCDE [ver la Hoja de Ruta para la Adhesión de Colombia a la Convención de la OCDE: C (2013)110/FINAL]. De conformidad con el párrafo 14 de la Hoja de Ruta para la Adhesión de Colombia, el Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales se comprometió a desclasificar este informe en su versión actual y publicarlo bajo la autoridad del Secretario General, con el fin de permitir que un público más amplio se familiarice con los asuntos abordados en él. La publicación del presente documento y el análisis y las recomendaciones que contiene no prejuzgan de ninguna manera los resultados de la evaluación de Colombia que actualmente lleva a cabo el Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, como parte del proceso de adhesión de Colombia a la OCDE.

El informe fue elaborado por Horacio Levy, Thomas Liebig y Veerle Miranda (líder de proyecto), con el apoyo de Rodrigo Fernández y Hervé Philippe en cuanto a estadísticas y de Mónica Meza-Essid en cuanto a asistencia con el proyecto, bajo la supervisión general de Monika Queisser. Stefano Scarpetta, Mark Pearson y muchos otros colegas de la OCDE aportaron valiosos comentarios. El informe también incluye comentarios del Ministerio del Trabajo de Colombia y del Departamento para la Prosperidad Social.



## *Tabla de contenido*

Siglas y abreviaturas.....	9
Resumen ejecutivo .....	11
Evaluación y recomendaciones .....	13
<b>Capítulo 1. Sólido crecimiento, pero sociedad desigual.....</b>	<b>37</b>
1. Crecimiento económico sostenido debido al auge minero y a una prudente gestión macroeconómica.....	38
2. Las mejoras en los resultados del mercado laboral ocultan profundos problemas estructurales .....	40
3. Alta desigualdad de ingresos y pobreza, en lento declive .....	50
4. Cambios en los patrones de migración .....	57
5. Desplazamiento interno relacionado con el conflicto y la violencia.....	60
6. Conclusiones.....	62
Notas.....	64
Bibliografía.....	65
<b>Capítulo 2. Hacia oportunidades de empleo más equitativas .....</b>	<b>69</b>
1. Introducción.....	70
2. Políticas para corregir la informalidad laboral .....	70
3. El elevado salario mínimo se ha convertido en norma salarial para muchos empleados formales e informales.....	80
4. Se ha implementado un nuevo sistema de protección al cesante .....	85
5. Se burla la legislación laboral mediante el uso de contratos civiles .....	88
6. Conclusiones.....	101
Notas.....	104
Bibliografía.....	105
<b>Capítulo 3. La salvaguarda de los derechos laborales en Colombia .....</b>	<b>109</b>
1. Introducción.....	110
2. Los altos índices de violencia afectan las actividades sindicales .....	110
3. Dificiles relaciones industriales.....	120
4. Se ha fortalecido el sistema de inspección del trabajo, pero las dificultades persisten .....	136
5. Un sistema lento de justicia laboral, a pesar de un eficiente mecanismo de conciliación prejudicial.....	144

6. Conclusiones.....	146
Notas.....	149
Bibliografía.....	151
<b>Capítulo 4. Mejoramiento de la redistribución mediante las políticas sociales ..</b>	<b>157</b>
1. Introducción.....	158
2. Identificación de beneficiarios de la protección social en Colombia.....	164
3. Pensiones.....	166
4. Salud.....	169
5. Familias.....	170
6. Género.....	176
7. Vivienda.....	178
8. Políticas para la población pobre o vulnerable.....	181
9. Conclusiones.....	189
Notas.....	194
Bibliografía.....	195
<i>Anexo 4.A1. UNIDOS: Dimensiones y logros.....</i>	<i>202</i>
<b>Capítulo 5. Colombia debe aprovechar al máximo la migración internacional .</b>	<b>203</b>
1. Introducción.....	204
2. Nexos con la diáspora.....	204
3. Políticas sobre la migración de retorno.....	211
4. Políticas sobre la migración y la integración de inmigrantes.....	215
5. La cooperación internacional: Prometedora ruta con beneficios mutuos.....	224
6. Conclusiones.....	228
Notas.....	231
Bibliografía.....	231
<b>Tablas</b>	
Tabla 1.1. Los grupos desfavorecidos aprovecharon las nuevas oportunidades laborales.....	42
Tabla 2.1. Distribución de gastos con base en el aporte del 4% del patrono, 1982 y 2014.....	79
Tabla 2.2. Beneficios complementarios provistos por el Gobierno colombiano a los trabajadores que ahorran sus cesantías de manera voluntaria.....	87
Tabla 2.3. Colombia tiene un número muy alto de empleados con contratos a término fijo o a través de una EST.....	96
Tabla 2.4. Evolución de la contratación por medio de terceros.....	99
Tabla 3.1. Reducción significativa de la violencia contra sindicalistas y sindicalizados.....	111
Tabla 3.2. Los convenios colectivos representan un porcentaje decreciente de la negociación colectiva.....	126

Tabla 3.3. Se incrementa el uso de tribunales de arbitraje para la resolución de conflictos laborales.....	135
Tabla 3.4. Número de inspectores del trabajo y actividades que desempeñan.....	138
Tabla 3.5. La mayoría de las multas son por falta de cooperación de las empresas	143
Tabla 3.6. La conciliación se utiliza con frecuencia.....	145
Tabla 4.1. El gasto público social reduce la pobreza y la desigualdad, pero beneficia principalmente a los ricos .....	162
Tabla 4.2. Registro en el SISBEN .....	166
Tabla 4.3. Distribución del gasto de los recursos provenientes del aporte del 4%, 1982 y 2014 .....	171
Tabla 4.4. Atención a la primera infancia: distribución de recursos, 2013 .....	176
Tabla 4.A1.1. Dimensiones de la Red UNIDOS .....	202

## Gráficos

Gráfico 1.1. PIB y PIB per cápita en Colombia y en los países de la OCDE.....	39
Gráfico 1.2. Las cifras del mercado laboral reaccionaron con retraso al crecimiento económico.....	40
Gráfico 1.3. Baja incidencia del desempleo prolongado .....	43
Gráfico 1.4. La participación del trabajo independiente en Colombia es mucho más alta que en los países de la OCDE .....	44
Gráfico 1.5. La informalidad en Colombia es alta tanto entre los empleados como entre los trabajadores independientes .....	45
Gráfico 1.6. Informalidad según las características de los trabajadores, 2013.....	47
Gráfico 1.7. Gran brecha de ingresos entre los trabajadores formales y los informales .....	48
Gráfico 1.8. Los bajos índices de transición sugieren una segmentación del mercado laboral .....	49
Gráfico 1.9. Los empleados con contratos a término fijo tienen más probabilidades de pasar al sector informal .....	50
Gráfico 1.10. Niveles de desigualdad de ingresos y tendencias en Colombia y en los países de la OCDE.....	51
Gráfico 1.11. Niveles de pobreza y tendencias en Colombia y en los países de la OCDE .....	55
Gráfico 1.12. Las personas altamente educadas están sobrerrepresentadas entre los emigrantes colombianos .....	58
Gráfico 1.13. La inmigración hacia Colombia es marginal en comparación con la de los países de la OCDE.....	60
Gráfico 2.1. Evolución en la generación de empleo formal e informal.....	75
Gráfico 2.2. El salario mínimo se fija en un nivel muy alto.....	81
Gráfico 2.3. Distribución salarial comprimida debido al elevado salario mínimo....	83



---

Gráfico 2.4. La protección del empleo en Colombia es similar a la media de la OCDE .....	91
Gráfico 3.1. La densidad sindical en Colombia se sitúa en la parte inferior de la tabla de la OCDE.....	123
Gráfico 3.2. La cobertura de la negociación colectiva en Colombia se sitúa en la parte inferior de la tabla de la OCDE.....	127
Gráfico 3.3. Las contrataciones recientes han aproximado al estándar internacional el número de trabajadores por inspector del trabajo.....	139
Gráfico 4.1. Elevada pobreza infantil y de las personas de la tercera edad, y poca redistribución de ingresos en Colombia y la OCDE .....	159
Gráfico 4.2. En Colombia, el gasto público social y el gasto privado social de carácter obligatorio son muy inferiores al promedio de la OCDE .....	161
Gráfico 4.3. Colombia redistribuye menos que Brasil y es más desigual que México y Perú.....	164
Gráfico 4.4. Atención a la primera infancia según tipo de atención, 2004-13 .....	175
Gráfico 4.5. Tenencia de vivienda.....	179
Gráfico 5.1. Los flujos de remesas a Colombia muestran una fuerte disminución .	209
Gráfico 5.2. La participación de la migración laboral en los flujos de inmigración es elevada .....	220
Gráfico 5.3. Los flujos de migración hacia Colombia son bajos en comparación con los de los países de la OCDE.....	221
Gráfico 5.4. Las solicitudes de reconocimiento de títulos extranjeros muestran una sólida tendencia ascendente .....	227

*Siglas y abreviaturas*

ANSPE	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema
AP	Alianza del Pacífico
APRE	Programa de Abono Anticipado de Prestación a Extranjeros
BEPS	Beneficios Económicos Periódicos
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CAL	Centro de Atención Laboral
CCF	Caja de Compensación Familiar
CETCOIT	Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT
CREE	Contribución Empresarial para la Equidad
CTA	Cooperativa de Trabajo Asociado
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DOIC	Base de Datos de Inmigrantes en Países de la OCDE
ECV	Encuesta Nacional de Calidad de Vida
ENIG	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos
ENS	Escuela Nacional Sindical
ESLF	Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo
EST	Empresa de Servicios Temporales
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

IDD	Base de Datos de Distribución de Ingresos
IMAN	Impuesto Mínimo Alternativo Nacional
INCYDE	Instituto Cameral para la Creación y Desarrollo de la Empresa
LAC	Países latinoamericanos
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
PAL	Plan de Acción Laboral Colombia-Estados Unidos
PLUMA	Plataforma Laboral Única para el Migrante Andino
POS	Plan Obligatorio de Salud
POS-S	Plan Obligatorio de Salud Subsidiado
SAS	Sociedad por Acciones Simplificada
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SITAC	Sistema Integrado de Trámites al Ciudadano
SPE	Servicio Público de Empleo
UNAD	Universidad Nacional Abierta y a Distancia
VIP	Vivienda de Interés Prioritario
VIPA	Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores

## Resumen ejecutivo

En los últimos años, Colombia ha realizado importantes avances económicos y sociales. La combinación de sólido crecimiento económico y políticas dirigidas hacia los grupos más vulnerables ha mejorado considerablemente el estándar de vida de la población. Hoy día, el país cuenta con tasas de empleo y de participación de la fuerza laboral más elevadas que el promedio de los países de la OCDE, y el desempleo disminuye constantemente. Estas condiciones económicas favorables también atraen a un mayor número de inmigrantes provenientes de países vecinos.

No obstante, a pesar de estas tendencias positivas, perduran profundos problemas estructurales. La informalidad laboral está generalizada, la tasa de autoempleo es elevada y muchos empleados tienen contratos irregulares. La desigualdad de ingresos es más elevada que en cualquier país de la OCDE, y la redistribución por medio de impuestos y prestaciones es insignificante. Adicionalmente, medio siglo de conflicto interno y violencia ha desplazado a una porción considerable de la población, gran parte de la cual vive en extrema pobreza. A pesar de los significativos progresos que se han hecho, la violencia continúa siendo un desafío y afecta igualmente a los líderes sindicales y miembros del sindicato.

En los últimos años el Gobierno colombiano ha implementado importantes reformas para abordar estos desafíos laborales y sociales, y los esfuerzos lentamente están dando resultados. Sin embargo, son necesarios mayores avances para mejorar la calidad de los empleos, la cobertura de la protección social, diálogo social y el bienestar general de todos. Una aplicación correcta de la legislación laboral es un primer paso hacia un mercado laboral más equitativo. Los inspectores de trabajo y el sistema de justicia laboral son actores clave para investigar y sancionar las violaciones de la normatividad laboral; pero el diálogo social y los mecanismos de negociación colectiva también son importantes para garantizar condiciones laborales decentes. Un mejor funcionamiento de cada uno de estos sistemas es crucial. Se requieren reformas adicionales para sacar a los trabajadores de la informalidad y darles mejor protección, a ellos y a sus familias, contra la pobreza, las enfermedades y el desempleo. El gasto público social, aunque

se ha incrementado, es bajo, y no siempre está dirigido a los más necesitados. El sistema de pensiones es complejo y restrictivo, y está concentrado en la población con mayores ingresos, por lo que se beneficiaría de una reforma integral. Deberían potencializarse los programas de políticas sociales para los pobres y vulnerables con el fin de optimizar los resultados, y mejorarse el efecto redistributivo de los subsidios de familia. Se podría hacer más para reforzar los vínculos con la gran comunidad emigrante en el extranjero, a menudo personas altamente educadas, y apoyar su retorno y reintegración en el mercado laboral colombiano.

Los principales elementos del informe de la OCDE son que el Gobierno de Colombia haga frente a la dualidad del mercado laboral, genere confianza entre los actores sociales, desarrolle políticas sociales inclusivas y activas, y obtenga el mayor beneficio posible de la migración internacional. En la medida en que las políticas sociales impliquen gasto público social, será importante mejorar el sistema fiscal o modificar los componentes del gasto gubernamental, haciendo mayor hincapié en el mercado laboral y las políticas sociales.

## Evaluación y recomendaciones

### Hacia una sociedad más igualitaria

*Colombia ha disfrutado de un sólido crecimiento económico, que ha mejorado el estándar de vida de la mayoría de los colombianos*

Durante los tres últimos lustros, Colombia ha experimentado un crecimiento sólido y sostenido, impulsado por el *boom* del petróleo y la minería, la inversión extranjera directa en el sector de los productos básicos y las medidas dirigidas a reducir las barreras para el comercio y la inversión. El sólido marco monetario, fiscal y financiero también moderó la volatilidad macroeconómica que caracterizó a las décadas anteriores. No obstante, Colombia necesita mantener altas tasas de crecimiento para acercarse a los estándares de vida de los países de la OCDE. Con un PIB per cápita equivalente al 34% del promedio de la OCDE en 2013, Colombia está muy por debajo de México (46%) y Turquía (50%), los dos países de la OCDE con el PIB per cápita más bajo.

La combinación de sólido crecimiento económico y políticas enfocadas hacia los más vulnerables ha mejorado considerablemente el estándar de vida de la mayoría de los colombianos, incluyendo los segmentos más pobres. Si se toma como elemento de comparación el precio de la canasta básica de alimentos, el índice de pobreza absoluta disminuyó de 48% a 31% en el decenio que terminó en 2013. Igualmente, la pobreza extrema disminuyó de 16% a 9%, y la pobreza multidimensional, la cual toma en cuenta la educación, las condiciones de vida de los niños y jóvenes, el trabajo, la salud, los servicios públicos y la vivienda, se redujo de 49% a 25% en ese mismo periodo.

*No obstante, la desigualdad de ingresos aún es muy marcada*

A pesar de estos progresos, Colombia sigue siendo un país muy desigual, con un coeficiente de Gini de desigualdad de ingresos disponibles de 0,56 frente al promedio de 0,31 de la OCDE. El coeficiente de Gini es sustancialmente mayor que en Chile (0,50) y México (0,47), los países de la OCDE con los más elevados niveles de desigualdad de ingresos. Las

significativas diferencias entre regiones en cuanto a resultados de los mercados laborales y el nivel y la calidad de la educación son los principales factores que contribuyen a los altos niveles de desigualdad de ingresos y pobreza en el país. Además, a diferencia de la mayoría de los países de la OCDE, en Colombia prácticamente no existe redistribución de ingresos por medio de impuestos y prestaciones.

### *Las notables mejoras en las tasas de empleo ocultan profundos problemas estructurales*

Las tasas de empleo y de participación de la fuerza laboral son ligeramente superiores a las de los países de la OCDE, en particular debido a los elevados índices de empleo entre los hombres (de todas las edades) y las grandes mejoras en los índices de empleo de jóvenes, mujeres y trabajadores de la tercera edad. En el 2013, el 73,4% de la población entre los 15 y los 64 años de edad era activa en el mercado laboral, y el 66,5% estaba empleada, mientras que en la OCDE los promedios eran de 71,1% y 65,3% respectivamente. No solamente los hombres, sino también los jóvenes y las personas de la tercera edad tienen ahora tasas de empleo más elevadas que sus contrapartes en los países de la OCDE; únicamente las mujeres siguen rezagadas. El índice de desempleo también ha caído considerablemente, pasando del 15,6% de la fuerza laboral mayor de 15 años de edad en 2002 al 9,6% en 2014, y el desempleo de larga duración es marginal.

No obstante, los profundos problemas estructurales del mercado laboral se evidencian en la inusualmente elevada tasa de autoempleo: el 52% de la población trabaja como independiente en comparación con el 27% en México y el 39% en Grecia, y el promedio de 17% de la OCDE. Adicionalmente, la mayoría de los trabajadores independientes laboran en negocios informales (83%) y no se encuentran cubiertos por la seguridad social (93%). La informalidad también es elevada entre los empleados: alrededor del 42% no contribuye al sistema de pensiones, una cifra mucho más elevada que la de la mayoría de las demás economías emergentes. Las transiciones hacia empleos formales son muy pocas, y por lo general los que logran acceder a un empleo formal cuentan con un contrato a término definido en vez de uno a término indefinido, lo cual a su vez conlleva un mayor riesgo de recaer en la informalidad o en el desempleo.

### *A pesar de avances significativos, persiste la violencia...*

Si bien durante el último decenio Colombia ha realizado notables avances en la reducción de la violencia, la criminalidad sigue siendo elevada si se compara con la de otros países. Con aproximadamente 14.700 muertes al año, el índice de homicidios en Colombia se mantuvo en 30,8 por cada

100.000 personas en el 2012 (menos que los 66,5 del 2000), en comparación con un índice mundial de homicidios de 6 por cada 100.000 personas. Colombia ocupa el segundo lugar en Suramérica después de Venezuela. En los países de la OCDE, el índice promedio de homicidios fue de 2,2 por cada 100.000 personas en el 2012, estando México y Estonia ubicados en la cima de la clasificación, con índices de homicidios de 21,5 y 5,0 por cada 100.000 personas, respectivamente.

*...que ha desplazado a una porción considerable de la población y afecta a miembros del sindicato y líderes sindicalistas.*

Cincuenta años de conflicto interno y violencia en Colombia han desplazado a cerca de 6,2 millones de personas. El 12,9% de su población total son desplazados internos, lo que sitúa a Colombia en segundo lugar a escala mundial después de Siria, y sus desplazados representan alrededor del 22% de los desplazados internos a nivel mundial. El desplazamiento forzoso se concentra desproporcionadamente en las poblaciones de afrocolombianos e indígenas, y su concentración en ciertas regiones se incrementa continuamente. Dos terceras partes de los desplazados internos viven por debajo del umbral de pobreza, y una tercera parte por debajo del umbral de pobreza extrema.

Los miembros de sindicatos y los líderes sindicalistas también se ven afectados por la elevada criminalidad, con 20 homicidios de sindicalistas en 2014 y más de 300 incidentes de ataques, amenazas, acosos y otros tipos de violencia en ese mismo año. Se ha debatido si la violencia en contra de los sindicalistas iba dirigida contra ellos o si simplemente forma parte del clima general de violencia de Colombia. Mientras que la literatura nacional e internacional describe numerosos casos de sindicalistas asesinados debido a su participación en actividades sindicales, otros informes argumentan que la violencia en contra de los sindicalistas responde a una serie de motivaciones distintas, debido a su papel como líderes locales y su resistencia ante grupos armados y el desplazamiento. Un mejor proceso de judicialización de crímenes, en estrecho contacto con las organizaciones sindicales durante las investigaciones, será crucial para promover una mayor claridad y precisión en la determinación de los móviles y de los autores intelectuales de los crímenes.

*El programa de protección se mejoró considerablemente, aunque podría beneficiarse de un mayor refuerzo*

En los últimos tres años, el programa de protección de miembros de sindicatos y líderes sindicales ha mejorado significativamente por medio de la creación de la Unidad Nacional de Protección, la ampliación de la



cobertura del programa, mejor material, un proceso reformado de análisis de riesgos, y menores retrasos e investigaciones más cortas de los diversos escándalos de corrupción. Estas iniciativas han producido importantes resultados: desde su implementación, ninguno de los sindicalistas cubiertos por el programa de protección ha sido asesinado.

No obstante, el programa de protección continúa tropezando con dificultades. En particular, el presupuesto de la Unidad Nacional de Protección sigue siendo muy inestable, y cada año existe el riesgo de que se reduzca, incluso en el 2015. El proceso de evaluación de riesgos de 33 días hábiles sigue siendo demasiado extenso para personas que se encuentran en peligro inmediato. No existe un instrumento de evaluación de riesgos colectivos, ni se ha establecido ningún sistema para monitorear la idoneidad de las medidas de protección provistas o evitar la corrupción. Por encima de todo se debe abordar la cuestión de la impunidad por los crímenes cometidos contra sindicalistas, a causa de la ineficacia y las disfuncionalidades de la rama judicial.

## **Políticas para corregir la dualidad del mercado laboral**

*Las recientes reformas para promover la formalización laboral están dando resultados, pero se deben eliminar las barreras que persisten*

En el último decenio, una serie de iniciativas legislativas ha buscado incentivar la formalización laboral en Colombia. Las dos más importantes fueron la Ley de Formalización y Generación de Empleo de 2010 y la reforma tributaria del 2012. Por medio de un paquete de medidas que incluía la reducción del impuesto de sociedades y del impuesto a la nómina, así como desgravaciones fiscales y programas gubernamentales de apoyo, el Gobierno colombiano promovió la generación de empleo y redujo la informalidad laboral en 5 puntos porcentuales en menos de cuatro años.

A pesar del éxito de las reformas, el índice de informalidad permanece elevado en comparación con el de otras economías emergentes. El Gobierno colombiano necesita igualmente dirigir su atención hacia las restantes barreras para la formalización, como son: 1) las distorsiones del mercado laboral relacionadas con programas de seguro social; 2) la débil implementación de la legislación laboral; 3) los complejos procedimientos para la inscripción de empresas y la afiliación de trabajadores a la seguridad social; 4) el elevado salario mínimo; y 5) el gran desequilibrio entre las habilidades que se requieren en el sector productivo y la fuerza de trabajo disponible.

*Comenzando con el incremento de incentivos para que los trabajadores coticen a la seguridad social...*

La combinación de programas obligatorios mal diseñados de seguro social para los trabajadores formales y planes no contributivos para el resto de la población puede tener impactos negativos en el mercado laboral. Primero, los trabajadores en Colombia cuentan con limitados incentivos para formalizarse y cotizar al sistema de salud debido a que: 1) parte de las cotizaciones de los trabajadores formales al sistema de salud se utilizan para financiar el sistema de subsidios y por ende actúan como un impuesto; 2) el sistema de salud subsidiado ofrece servicios similares y es gratuito, y 3) se produce una discontinuidad en la cobertura en salud cuando las condiciones laborales de un individuo cambian. Segundo, existe una desconexión entre los aportes obligatorios que los patronos pagan a las cajas de compensación familiar y las prestaciones que sus empleados reciben.

Con el fin de estimular la formalización del trabajo sin perjudicar la cobertura universal en salud sería importante ampliar las fuentes de financiación del sistema de salud subsidiado. Mayores recursos le permitirían al Gobierno reducir gradualmente la participación de los aportes de los empleados formales en la financiación total de la salud e incrementar la financiación procedente del presupuesto general. La reforma fiscal que está prevista podría ser una oportunidad de captar recursos adicionales para el sistema de salud.

Una recomendación similar podría hacerse para las cajas de compensación familiar. El incremento de los recursos provenientes del Gobierno para los servicios provistos por estas cajas a personas no afiliadas permitiría una reducción gradual de los aportes de los patronos a las cajas de compensación. Igualmente, el Gobierno podría considerar la posibilidad de hacer voluntarios ciertos servicios que no están disponibles para todos los trabajadores formales (tales como los servicios recreativos y culturales que únicamente se ofrecen en las ciudades más grandes), para permitir que los patronos se excluyan de esos servicios a cambio de menores tasas de contribución.

*...y una mayor firmeza en la aplicación de legislación laboral para corregir la dualidad del mercado laboral*

La débil aplicación de la legislación laboral contribuye aún más a la dualidad del mercado laboral. Mientras que muchos trabajadores y empresas en Colombia se ven obligados a permanecer en el sector informal debido a su incapacidad para ingresar al sector formal por los elevados costos que eso supone, también es posible que ciertas empresas y trabajadores opten por la informalidad para evitar realizar aportes fiscales y sociales. Por tal razón,

será importante aplicar con mayor firmeza la legislación laboral e incrementar las multas por las violaciones de la legislación laboral relacionadas con el seguro social.

Adicionalmente, existe una tendencia entre los patronos colombianos a recurrir a contratos regulados por disposiciones del Código Civil para sus relaciones de empleo, con figuras como la del trabajo autónomo económicamente dependiente y la contratación de terceros por medio de cooperativas de trabajo asociado, sociedades por acciones simplificadas y contratos sindicales. Las diferentes formas de contratación tienen en común que los trabajadores involucrados no se benefician de los derechos estipulados en el Código del Trabajo (tales como salario mínimo, normas de contratación y terminación, afiliación a organizaciones sindicales, derechos de negociación colectiva y derechos de seguridad social), a pesar de que las condiciones laborales a menudo son similares a aquellas de los trabajadores ordinarios. La extensión del uso de contratos civiles no está del todo clara, pero se estima que afecta al 10% o más de todos los empleados que cuentan con un contrato por escrito. A pesar de que el uso de cooperativas de trabajo asociado para establecer relaciones laborales está prohibido desde 2011, ha habido un incremento en la contratación por medio de otros tipos de contratos civiles. El Gobierno colombiano debería prohibir tan pronto como sea posible la utilización de toda clase de contrato civil para establecer una relación laboral, y obligar a las empresas a formalizar a los empleados que trabajan con un contrato de esa índole, mediante el uso de contratos ordinarios de empleo que garanticen el acceso a todos los derechos laborales básicos.

Por último, mientras que los contratos a término definido y la subcontratación por medio de empresas de servicios temporales (EST) proporcionan a las empresas flexibilidad para ajustar su fuerza laboral a las cambiantes circunstancias económicas, estos tipos de contratos generan igualmente un elevado grado de inseguridad laboral para los trabajadores involucrados. Aunque Colombia tenga normas muy flexibles sobre los contratos a término definido y reglas bastante estrictas sobre el empleo por medio de EST, la participación de ambos tipos de contratos en las cifras de empleo total es elevada. En 2013, el 34% de todos los empleados tenía contrato a término definido, una cifra superior a la de Chile (30%) y Polonia (27%), los dos países de la OCDE con mayor porcentaje de contratos de trabajo a término definido. La elevada proporción de contratos por medio de una EST —9% de los empleados con contrato por escrito laboran para una empresa de servicios temporales, mientras que en casi todos los países de la OCDE la cifra es inferior al 3% (no se dispone de información de Chile y México sobre los empleos por medio de empresas de servicios temporales)— a pesar de la estricta reglamentación apunta a una débil

aplicación de la legislación. Para salvaguardar la calidad de los empleos de los trabajadores de las EST y limitar abusos, el Ministerio del Trabajo deberá seguir supervisando de cerca a las empresas de servicios temporales.

*Se ha implementado un nuevo sistema de protección de los cesantes, pero se requieren recursos adicionales*

Para hacer frente a los elevados niveles de desempleo, el Gobierno colombiano introdujo en 2013 un nuevo mecanismo de protección al cesante. El sistema consta de cuatro elementos: 1) pequeños subsidios para los desempleados; 2) un sistema voluntario de cuentas individuales de ahorro de cesantías; 3) una red de servicios públicos de empleo (SPE) con una base de datos compartida a nivel nacional, y 4) programas activos del mercado laboral .

Tomando en cuenta los recursos financieros y la capacidad administrativa de Colombia para manejar un plan integral de protección al cesante, la opción de las cuentas individuales de ahorro de cesantías es probablemente la forma más apropiada de proporcionar compensación de ingresos en el caso de pérdida de empleo. Dicho sistema evita los problemas de riesgo moral inherentes a los planes tradicionales de seguro de desempleo y promueve la búsqueda activa de empleo entre los beneficiarios de las prestaciones, algo que sería muy difícil de monitorear en presencia del enorme sector informal. Las cuentas individuales de ahorro también establecen una clara vinculación entre aportes y prestaciones. Con el fin de fortalecer el sistema e incrementar el uso de cuentas individuales de ahorro de cesantías, sería importante limitar las opciones para retirar fondos por razones distintas al desempleo (como la compra/renovación de una vivienda o la educación).

La insignificante financiación de los proveedores de servicios de empleo implica que el apoyo que son capaces de suministrar sea muy limitado. Aunque los trabajadores formales altamente calificados encuentren rápidamente nuevo empleo por medio de contactos personales o a través de la base de datos de empleo a nivel nacional, los solicitantes de trabajo que son más difíciles de ubicar, tales como los cesantes de larga data, las personas inactivas y los trabajadores poco calificados, requieren asesoría personalizada y capacitación específica para mejorar sus destrezas. Pensando en estos grupos, será importante garantizar que los proveedores de servicios de empleo cuenten con suficiente financiación para la organización de mecanismos de apoyo en la búsqueda de trabajo y de eficaces programas activos del mercado laboral.

## Mejoramiento del diálogo social

### *La afiliación sindical es baja debido a la segmentación del mercado laboral y a las violaciones de los derechos sindicales*

Colombia ha ratificado todos los convenios fundamentales de la OIT (a diferencia de algunos países de la OCDE), y el derecho a la libre asociación es reconocido por la Constitución y el Código del Trabajo. Con una densidad sindical estimada en 9,2% de los trabajadores asalariados (formales e informales) y 4,5% de la fuerza laboral total, Colombia se encuentra en el extremo más bajo del *ranking* de la OCDE y considerablemente por debajo de Chile y México. Al igual que en la mayoría de los demás países de la OCDE, la densidad sindical es mucho más baja en el sector privado (estimada en 5,1%) que en el público (55,5%). La organización sindical promedio cuenta con poco más de 200 miembros, pero la gran mayoría (80%) cuenta con menos de 100, lo cual limita su poder de negociación. La baja densidad sindical en Colombia está relacionada con una serie de factores, como la segmentación del mercado laboral, la violencia contra sindicalistas y sindicalizados, y las repetidas violaciones de la libertad de asociación.

Para mejorar los derechos de las organizaciones sindicales, en el 2011 se reformó el Código Penal, estableciendo penas más elevadas y posible encarcelación para los patronos que socaven el derecho a la organización y negociación colectiva. Igualmente, el Ministerio del Trabajo ha estado organizando campañas publicitarias para mejorar la imagen de las organizaciones sindicales entre los patronos y la población colombiana en general. La Fiscalía General de la Nación investiga actualmente 277 casos de supuestas violaciones del artículo reformado. Será importante ver si dichas investigaciones conducen a condenas donde haya lugar. Entretanto, no está claro si se han cobrado las sanciones administrativas impuestas por los inspectores de trabajo a las empresas que infringen el derecho a la asociación sindical.

### *La cobertura de la negociación colectiva es limitada a pesar del reciente incremento en el número de convenios de negociación colectiva*

La cobertura de la negociación colectiva sigue siendo baja, 6,2% de todos los trabajadores asalariados, a pesar del significativo incremento en el número de convenciones colectivas. A diferencia de la mayoría de los países de la OCDE, pero a semejanza de Chile y México, el índice de cobertura de las negociaciones que afectan a trabajadores asalariados es menor que la densidad sindical, lo cual indica que muchas unidades sindicales locales son

demasiado débiles para hacer participar a los patronos en negociaciones colectivas. Además, las convenciones colectivas auténticas tienen una participación decreciente en la totalidad de los convenios firmados en el sector privado en 2013; por el contrario, el grueso de las convenciones colectivas son contratos sindicales, los cuales se han convertido en un instrumento popular para la subcontratación laboral.

### *Se han logrado importantes progresos para los trabajadores del sector público*

Hasta el 2012, la mayoría de los trabajadores del sector público no disfrutaba en la práctica del derecho a la negociación colectiva, a pesar de la ratificación por parte de Colombia de los convenios relevantes de la OIT. Dos nuevos decretos, expedidos en 2012 y 2014, establecieron los procedimientos de negociación para los empleados públicos (con la excepción de las fuerzas armadas, la policía y los oficiales de alto nivel) y permitieron avances sustanciales en sus derechos de negociación colectiva. En 2013 se celebraron 266 convenciones colectivas que afectaron a más de 430.000 empleados públicos. Adicionalmente, por primera vez en la historia se logró un acuerdo nacional entre el Gobierno y varias federaciones de organizaciones sindicales con respecto a una serie unificada de peticiones relacionadas con la administración pública, que favorecieron a más de 1 millón de empleados públicos de todo el país.

### *Las lagunas legislativas afectan la negociación colectiva en el sector privado*

La negociación colectiva en el sector privado se ve afectada por una serie de restricciones legislativas, como la falta de extensiones dentro de la empresa y de un marco para la negociación sectorial, los pactos colectivos y la fragmentación de las organizaciones sindicales.

### *Las convenciones colectivas no se extienden automáticamente dentro de las empresas*

Las convenciones colectivas únicamente se extienden a todos los empleados de una empresa si la organización sindical que negoció el contrato representa más de una tercera parte de la fuerza laboral de la empresa. Esta práctica contrasta con lo que sucede en la mayoría de los países de la OCDE, donde, una vez que se firma una convención, los beneficios resultantes de la negociación colectiva se extienden normalmente a los trabajadores no sindicalizados de la empresa (con frecuencia con la excepción del personal gerencial/supervisor), independientemente del tamaño de la organización sindical e incluso si no existe normativa legal al

respecto. El problema de los *beneficiarios sin contrapartida* que puede crear la extensión dentro de una empresa se suele considerar de menor relevancia que la necesidad de preservar la armonía y cooperación entre todos los trabajadores.

### *No existe un marco que permita la negociación sectorial*

El Código del Trabajo permite que las organizaciones sindicales de alto nivel (tales como los sindicatos industriales, las federaciones y las confederaciones) firmen convenciones colectivas; pero en la práctica la negociación sectorial o regional casi no se da, ya que no existe mayor reglamentación por parte del Ministerio del Trabajo para estructurar las negociaciones (por ejemplo, el Código del Trabajo únicamente ofrece reglas sobre la negociación a nivel de empresas). En la OCDE, todos los países miembros (exceptuando a Japón) cuentan con convenios sectoriales e incluso nacionales. No obstante, es verdadero que en los últimos decenios muchos de los países de la OCDE han observado una tendencia a descentralizar la negociación colectiva hacia el nivel de las empresas. A semejanza de muchos países de la OCDE, Colombia podría promover el desarrollo de un sistema de dos niveles de negociación colectiva, en el cual la negociación a nivel de empresa se acompañe con una negociación sectorial sobre condiciones básicas salariales y laborales. Para ello, la regulación sobre las negociaciones sectoriales y regionales debería desarrollarse más en el Código del Trabajo.

### *Los pactos colectivos socavan el poder de las organizaciones sindicales*

A semejanza de Chile y México, pero a diferencia de otros países de la OCDE, los patronos en Colombia cuentan con la posibilidad de negociar pactos colectivos con los trabajadores no sindicalizados si las organizaciones sindicales representan a menos de un tercio de la fuerza laboral de la empresa. Aunque a los patronos no se les permite ofrecer mejores condiciones que las acordadas en las convenciones colectivas con las organizaciones sindicales, los patronos se valen a veces de los pactos colectivos para evitar el surgimiento de organizaciones sindicales o debilitar su influencia. Con el fin de evitar malos usos, debería eliminarse la opción de negociar pactos colectivos con trabajadores no sindicalizados.

### *La fragmentación de las organizaciones sindicales complica el proceso de negociación*

En algunos casos operan cinco o más organizaciones sindicales dentro de una misma empresa, y hasta recientemente la empresa estaba obligada a negociar con cada sindicato por separado a pesar de que algunos trabajadores pertenecían a más de un sindicato. La fragmentación sindical es impulsada por la competencia entre las organizaciones sindicales, pero es

igualmente el resultado de la búsqueda de protección contra el despido por parte de los miembros de los sindicatos. A los fundadores y primeros miembros de las organizaciones sindicales se les otorga fuero sindical por un máximo de seis meses, así como a los miembros elegidos de las juntas de los sindicatos y de las organizaciones sindicales de mayor nivel. Eso implica que no pueden ser despedidos, ni trasladados, ni desmejorados en sus condiciones de trabajo sin justa causa, conforme determine un juez del trabajo.

Para corregir los efectos adversos de realizar múltiples procesos de negociación colectiva, el Ministerio del Trabajo expidió un nuevo decreto en enero de 2014 en el que ofrecía a las organizaciones sindicales la oportunidad de aunar sus fuerzas y fortalecer su poder de negociación con respecto al patrono, y las incentivaba a suscribir una sola convención colectiva a nivel de empresa. El decreto está alineado con las normas que rigen en la mayoría de los países de la OCDE, que requieren un *único canal de negociación* con el fin de evitar o atenuar los costos que ocasionan las rivalidades entre sindicatos; pero el decreto podría ir más allá al exigir (en vez de incentivar) que las múltiples organizaciones sindicales de una misma empresa formen un equipo negociador para garantizar una única convención colectiva.

### *Las condiciones sobre el derecho de huelga son a veces demasiado estrictas*

La Constitución colombiana reconoce el derecho de huelga, y a los patronos no se les permite en ningún momento contratar a rompeshuelgas durante el desarrollo de una huelga. No obstante, aunque la ley autoriza a las federaciones y confederaciones de organizaciones sindicales a suscribir convenciones colectivas, el Código del Trabajo les prohíbe organizar huelgas. Por consiguiente, únicamente pueden organizar huelgas los sindicatos a nivel de empresa, en contraste con la mayoría de los países de la OCDE, donde también se pueden declarar huelgas en un sector industrial. Además de otorgar a las organizaciones sindicales de mayor nivel el derecho de organizar huelgas, el Gobierno debería considerar la posibilidad de abolir la cláusula de arbitraje obligatorio después de 60 días de huelga. Aunque la legislación de los países de la OCDE suele incluir mecanismos de resolución de conflictos en disputas laborales colectivas, no se impone la utilización de dichos mecanismos a las partes negociantes por medio de disposiciones legales. En resumen, las huelgas no parecen ser particularmente comunes en Colombia: hubo 18-19 en 2012 y 2013, y solamente 2 en el periodo entre enero y junio de 2014; en comparación, cada año se resuelven entre 400 y 600 conflictos industriales sin acción industrial.



Las huelgas son ilegales cuando las disputas surgen en servicios considerados esenciales, a saber: 1) los funcionarios públicos que ejercen autoridad en nombre del Estado; 2) el transporte por tierra, agua y aire; 3) la electricidad y las telecomunicaciones; 4) la asistencia social, la caridad y la beneficencia; 5) los hospitales y las clínicas, y 6) la producción, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados; precisamente los sectores en que operan las organizaciones sindicales de mayor tamaño. A pesar de que existen diversas posturas entre los países miembros de la OCDE acerca de los sectores en los que el interés público en que se garantice un servicio ininterrumpido justifica la restricción de libertades del trabajador para iniciar una acción industrial, Colombia entraría en el grupo de los países con mayores restricciones. El Gobierno podría, por ende, reflexionar sobre alternativas a la prohibición completa de huelgas en los servicios públicos esenciales, tales como introducir un requisito de servicio mínimo a la vez que se permite que la mayoría de los empleados de un sector determinado participen en una huelga.

*Los mecanismos de conflictos colectivos se usan cada vez más y contribuyen positivamente al diálogo social*

Para los conflictos relacionados con los servicios públicos y otros servicios esenciales, así como para los conflictos que no obtengan el voto de la mayoría absoluta de la fuerza laboral de una compañía, el arbitraje es la única opción si el conflicto no se puede resolver por medio de la negociación directa. El tribunal de arbitramento para los conflictos colectivos está constituido por tres miembros: un representante de la organización sindical, uno de la empresa y un tercero, el árbitro. Este último debe contar con la aprobación tanto del sindicato como de la empresa. En caso de que no se llegue a un acuerdo con respecto al árbitro, el Ministerio del Trabajo lo designa. En los últimos años, el número de tribunales de arbitramento constituidos ha aumentado de forma notable, aunque la proporción de casos resueltos ha decrecido considerablemente.

Los conflictos en cuanto a libertad de asociación y negociación colectiva que no se resuelvan en ninguna otra instancia pueden elevarse a la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT (CETCOIT). La comisión está compuesta por nueve personas, a saber: tres representantes de las federaciones de organizaciones sindicales, tres de las federaciones de empresarios y tres del Gobierno. El CETCOIT se fortaleció considerablemente en 2011 y se designó a un facilitador independiente respetado por todas las partes. Estas medidas mejoraron la eficacia de la comisión y, en octubre de 2014, se había llegado a un acuerdo en 64 de

99 casos, muchos de los cuales eran conflictos de larga duración (11 años o más). También se acordó crear estructuras regionales, pero no hay suficientes fondos disponibles para ello. En conjunto, tanto los patronos como las federaciones de organizaciones sindicales confían en el CETCOIT, comisión que está contribuyendo positivamente al diálogo social en el país.

En 1990, el Gobierno colombiano eliminó las disposiciones anteriormente en vigor sobre la mediación en los conflictos industriales del sector privado, la cual solía ser un paso obligatorio previo a organizar una huelga o llevar un conflicto ante el tribunal de arbitramento. La abolición de todo servicio de mediación podría considerarse sorprendente en vista de las experiencias positivas que han tenido algunos países de la OCDE en lo que se refiere a asistir a las partes de una negociación colectiva por medio de la conciliación y la mediación. El Gobierno podría considerar la reintroducción de la mediación en los procesos de resolución de conflictos colectivos, preferiblemente organizada por un cuerpo autónomo respetado tanto por las organizaciones sindicales como por los patronos.

*El reforzamiento de la negociación colectiva permitiría que el salario mínimo recuperara su papel de piso salarial*

Con el pasar de los años, el salario mínimo en Colombia ha perdido su función de piso salarial y en cambio se ha convertido en la norma salarial para muchos empleados formales e incluso para la mitad de los informales. En 2013 representaba el 96% del salario mediano, mucho más que en ningún otro país de la OCDE y que en la mayoría de las economías emergentes. En consecuencia, muchos trabajadores —generalmente poco cualificados o jóvenes— no pueden acceder al mercado laboral formal debido a su baja productividad. Un salario mínimo tan elevado también contribuye a la desigualdad salarial, y no reduce el índice de pobreza, ya que los hogares pobres no tienen acceso a empleo formal.

Sin embargo, el salario mínimo debería verse en el contexto del limitado papel de la negociación colectiva en Colombia. Como el salario mínimo es uno de los pocos mecanismos de que disponen las organizaciones sindicales para garantizar condiciones laborales dignas a sus afiliados, tienden a presionar mucho para que se incremente. Con el fin de permitir que los trabajadores poco productivos se integren al mercado laboral formal y reducir la pobreza en los hogares de dichos trabajadores, el salario mínimo debería recuperar gradualmente su papel de piso salarial. De todos modos, los ajustes del salario mínimo dependen de un mayor diálogo social y de un reforzamiento de las negociaciones colectivas en otros aspectos que no sean el salario mínimo, tales como las condiciones laborales o el sueldo neto. Mientras tanto, los incrementos del salario mínimo deberían corresponder de

cerca a la inflación. Una posibilidad podría ser diferenciar el salario mínimo por regiones; un prerequisite para ello sería una mejor aplicación de la legislación laboral, dado que la diferenciación del salario mínimo incrementaría su complejidad y potencialmente podría reducir el cumplimiento de la norma. Sería igualmente importante desarrollar aún más las políticas sociales para reducir la pobreza en los hogares más pobres.

## **Salvaguarda de los derechos laborales**

*El sistema de inspección laboral se ha fortalecido sustancialmente, pero son necesarias mejoras adicionales*

Los inspectores del trabajo tienen un papel importante en la aplicación de las normas laborales. En los últimos años Colombia ha adoptado una cantidad impresionante de medidas para mejorar el sistema de inspección laboral. En particular, el número de inspectores del trabajo ha aumentado a más del doble en cuatro años, y sus escalas salariales se han incrementado hasta llegar a ser de 4 a 6 veces el salario mínimo, a fin de atraer a mejores candidatos y evitar la rotación de personal. Igualmente, se han organizado sesiones intensivas de instrucción con la colaboración de la OIT para optimizar la capacidad técnica de los inspectores del trabajo, y se han preparado pautas prácticas, listas de control y metodologías por medio de consultas tripartitas. Los servicios de consultoría para los trabajadores se han mejorado con el fin de resolver más adecuadamente sus inquietudes con respecto a sus derechos laborales y registrar denuncias por violaciones de dichos derechos. Por último, se ha revisado y fortalecido el sistema de recaudo de multas.

A pesar de estos grandes esfuerzos, dado la alta frecuencia de las violaciones de la legislación laboral y la baja cobertura de las negociaciones colectivas, parecen necesarias mejoras adicionales del sistema de inspección laboral. El número de inspectores del trabajo por trabajador sigue siendo bajo en comparación con la mayoría de los países de la OCDE, y los inspectores cuentan con recursos insuficientes para cumplir apropiadamente su función. No todos los inspectores del trabajo han participado en las capacitaciones (las tasas de finalización oscilan entre el 59% y el 87% dependiendo del módulo de capacitación), y no hay claridad con respecto al alcance de las inspecciones preventivas que llevan a cabo, aparte de las inspecciones a raíz de denuncias. En últimas, no existe una cooperación estructural entre la inspección del trabajo y el sistema judicial.

### *En particular el recaudo de multas sigue siendo problemático*

Las multas impuestas a los patronos por los inspectores del trabajo son recaudadas por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), institución pública adscrita al Ministerio del Trabajo. Sin embargo, el SENA no parece contar con la experiencia para cumplir a cabalidad esa función. Por otra parte, hasta hace poco al SENA se le impedía recaudar las multas de una empresa si esta podía demostrar que había presentado una apelación judicial, lo cual casi todas las empresas hacían. Una nueva resolución de junio de 2014 cambió profundamente el procedimiento de recaudo del SENA y le concedió a la institución autorización para exigir el pago a las empresas y guardarlo como garantía a la espera del resultado de la apelación judicial. El efecto inmediato fue que las empresas dejaron de presentar apelaciones.

El SENA lentamente ha comenzado a recaudar las multas, pero solo se pueden recaudar las más recientes. Por ley, las relacionadas con infracciones de los derechos laborales se vencen a los tres años, y las relacionadas con la seguridad social y los derechos de las organizaciones sindicales, a los cinco años. En consecuencia, muchas multas jamás se recaudarán, especialmente sabiendo que el proceso administrativo para recaudarlas toma en promedio 417 días. Para una mejor salvaguarda de los derechos laborales, el proceso de recaudo de multas debería acortarse considerablemente, y las empresas cuyas multas se hayan vencido deberían ser visitadas y multadas de nuevo si persisten las violaciones de la legislación laboral.

### *Hay muy poca supervisión de los acuerdos de formalización*

Las empresas multadas por la contratación de terceros por medio de cooperativas de trabajo asociado pueden obtener una reducción o incluso una remisión de su multa si contratan directamente a los trabajadores con un contrato a término indefinido. Aunque esta opción garantiza la seguridad laboral de los trabajadores involucrados, el seguimiento por parte del Ministerio del Trabajo es insuficiente para verificar el contenido de los acuerdos de formalización (algunos no ofrecen a los trabajadores contratos a término indefinido, sino únicamente a plazo fijo por un año) y para corroborar que los trabajadores sean realmente contratados conforme a los términos establecidos en el acuerdo. Los acuerdos se negocian sin la participación de los trabajadores ni de sus organizaciones sindicales, y no está claro si los inspectores del trabajo o los directores regionales involucrados en el proceso han recibido orientación o capacitación para elaborar tales acuerdos. La cifra de trabajadores que han sido formalizados hasta la fecha es marginal en comparación con el mal uso que se hace de las cooperativas de trabajo asociado, y a los trabajadores no siempre se les ofrecen contratos a término indefinido. Para limitar los abusos, el Ministerio

del Trabajo debería monitorear de cerca el contenido y la implementación de los acuerdos negociados entre el Ministerio del Trabajo y las empresas que obtuvieron una reducción o remisión de su multa por contratación por medio de terceros.

## **Mejorando la redistribución por medio de las políticas sociales**

*El sistema de pensiones es muy complejo y restrictivo, y está concentrado en la población con mayores ingresos*

El régimen de pensiones está fundamentado en dos esquemas mutuamente exclusivos: un sistema público de prestación definida o de reparto y un esquema privado de ahorro individual. A los trabajadores se les permite pasar de uno a otro cada cinco años hasta diez años antes de alcanzar la edad de jubilación. Debido a su complejidad, genera desigualdades, ineficacias administrativas y elevados costos operativos. La cobertura es muy baja y favorece principalmente a las personas acomodadas. Alrededor del 35% de la población con edad para jubilarse recibe una pensión, en comparación con el promedio del 90% de la OCDE. Casi el 90% del gasto en pensiones va dirigido al 20% más acaudalado, y menos del 6% a los pobres. Además, las pensiones en su mayoría están exentas de impuestos, y no se gravan en absoluto los aportes a pensiones ni los retornos sobre inversiones financieras. La baja cobertura se debe a la elevada informalidad; cerca de un tercio de los trabajadores pagan activamente los aportes a la pensión. La informalidad también penaliza desproporcionadamente a los más desfavorecidos. Únicamente el 30% más acaudalado entre los hombres y el 10% entre las mujeres aporta lo suficiente para poder disfrutar de una pensión normal. Las personas que se encuentran en el 10% inferior cotizan en promedio cinco semanas por año; por ende, no alcanzan a cumplir el requisito de 1.300 semanas en una vida laboral normal.

Es necesaria una reforma integral para incrementar la cobertura y conseguir que el sistema de pensiones sea más equitativo y sostenible. Con el tiempo, podría haber varias opciones para lograrlo. En todo caso, debería eliminarse la competencia entre el esquema público de prestación definida y el privado de contribuciones definidas, ya que es costosa e ineficiente. La limitación de que la pensión mínima no sea inferior al salario mínimo debería flexibilizarse. Igualar la edad de jubilación de hombres y mujeres — que ahora está en 62 y 57 años respectivamente— incrementaría la cobertura de la pensión en las mujeres, ya que les daría periodos de cotización más extensos y mayores posibilidades de cumplir los requisitos. El paso gradual hacia un esquema que aumente la edad de jubilación en la misma medida en que aumenta la expectativa de vida incrementaría la sostenibilidad a largo

plazo y, contrariamente a la percepción pública, sería poco probable que redujera las oportunidades laborales de las personas más jóvenes.

*Las recientes reformas en favor de las personas vulnerables de la tercera edad han supuesto significativos avances, pero hace falta más*

Recientemente se anunciaron dos programas con el objeto de cubrir a las personas vulnerables de la tercera edad que alcanzan la edad de jubilación y no han cotizado lo suficiente para acceder a una pensión: los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y la Pensión Familiar. Estos nuevos programas son positivos, pero hasta el momento pocas personas se han afiliado a ellos. Esto podría reflejar la dificultad que tienen las personas de bajos ingresos para acceder a la información, reclamar los beneficios y ahorrar para su vejez. Deberían tomarse medidas para incrementar el conocimiento y el uso de los BEPS y la Pensión Familiar. La población con derecho a acogerse a esos programas debe ser identificada (por ej., combinando la información de Colpensiones y el SISBEN) y contactada para que conozca estos beneficios. Se debe facilitar el acceso ampliando el número de centros donde la población pueda solicitar los beneficios (actualmente solo se puede hacer en las grandes ciudades). Colombia Mayor, un programa de protección social para las personas de la tercera edad, no es ni generoso ni exhaustivo; el monto es de aproximadamente el 10% del salario mínimo y, según estimaciones del Gobierno, únicamente están cubiertos la mitad de los potenciales beneficiarios. El Gobierno ha venido incrementando su cobertura y tiene planes para ampliarlo a todos los legítimos beneficiarios potenciales. Es una encomiable iniciativa que debería ir acompañada de un incremento del nivel de beneficios.

*El subsidio monetario del sistema de subsidio familiar podría estar mejor diseñado, y los servicios de las cajas de compensación familiar deberían racionalizarse*

El sistema de subsidio familiar, al cual los patronos aportan el 4% de su gasto salarial, es utilizado para financiar una serie de programas (subsidiarios monetarios, bolsas de empleo, vivienda y servicios). Estos programas están manejados por las cajas de compensación familiar, organizaciones privadas sin ánimo de lucro que operan a nivel departamental y cobran una tasa administrativa del 8%.

El subsidio monetario familiar está limitado a los trabajadores formales; por lo tanto, no cubre a la mayoría de las familias de bajos ingresos, ya que tienden a encontrarse en el sector informal. El subsidio monetario se entrega a la misma tasa para todos los trabajadores que ganan entre una y cuatro veces el salario mínimo; por ende, no toma en cuenta las diferentes

necesidades y crea distorsiones alrededor del umbral superior. El diseño y el efecto redistributivo del subsidio monetario podrían mejorarse incrementando el monto para las personas con menores ingresos y aplicando una tasa decreciente a los que tienen ingresos superiores.

Muchos de los servicios (tales como recreación, educación y cultura) se ofrecen en las capitales departamentales, y por lo tanto no son de fácil acceso para las personas de las ciudades más pequeñas. Asimismo, como el tamaño y la situación financiera de las cajas de compensación familiar no son homogéneos, la escala, el alcance y la calidad de los servicios que suministran tampoco son iguales.

Las cajas de compensación familiar deberían continuar jugando un papel en la prestación de servicios, pero deberían implementarse unas reglas y un control más estrictos para determinar los servicios que deben ser financiados por el sistema de subsidio familiar con base en el acceso generalizado y el interés público. A largo plazo, el Gobierno colombiano debería considerar la posibilidad de desempeñar un rol más activo en la provisión de protección familiar.

*Las políticas sociales en favor de los pobres y vulnerables están bien orientadas, pero se necesitan mayores recursos para mejorar los resultados*

Las políticas sociales de cara a las poblaciones pobres o vulnerables, tales como la Red Unidos, Familias en Acción y Jóvenes en Acción, están generalmente bien enfocadas y logran resultados positivos, según evaluaciones independientes de los programas. No obstante, el nivel de gasto en estos programas sigue siendo pequeño y por ende limita su impacto (por ejemplo, Familias en Acción gasta menos de medio dólar por niño al día). Se debe incrementar el gasto no solo en el monto de los beneficios monetarios, sino particularmente en los elementos que podrían reforzar la consecución de objetivos a largo plazo. Por ejemplo, aunque Familias en Acción incrementó la matriculación escolar, el impacto en el rendimiento escolar fue menor debido a la falta de mejoras en la calidad de la educación. Igualmente, el impacto de la Red Unidos ha sido limitado por falta de recursos. En comparación con Chile Solidario, los cogestores sociales están menos cualificados, sus visitas a las familias beneficiarias no son tan frecuentes, y no hay medios disponibles para responder a eventuales incrementos en la demanda de programas o servicios sociales. Asimismo, la falta de coordinación entre los diferentes programas, agencias y niveles de gobierno reduce su eficiencia y efectividad.

*Se podría revisar su diseño para mejorar la equidad, los incentivos laborales y la formalización*

Los niveles de prestaciones de los programas sociales para la población pobre o vulnerable no están diferenciados por ingresos ni por ningún otro indicador de estándar de vida. La mayoría de las prestaciones se entregan sin que se use una tasa de reducción o escala decreciente; la prestación se paga en su totalidad o no se paga en absoluto. Este enfoque produce discontinuidades en la distribución de ingresos y por lo tanto genera muy elevadas tasas fiscales marginales efectivas (o nudos) y posiblemente distorsiones tanto en los incentivos laborales como en la formalización. También podría causar inequidad horizontal, resentimiento público y oposición, ya que los que se encuentran marginalmente por encima del umbral (y por ende quedan excluidos) podrían terminar en peores condiciones que los que se encuentran ligeramente por debajo del umbral (y por ende están incluidos) una vez que se toma en cuenta el programa. En la actualidad, no es posible utilizar una escala decreciente con base en los ingresos debido a los datos de renta inexactos recogidos por el SISBEN. Una alternativa podría ser una reducción gradual con base en el puntaje SISBEN (un índice continuo que va del 0 al 100); se podría explorar la viabilidad técnica y administrativa de esta propuesta mientras se mejora la recolección de datos de renta.

## **Sacar el mayor partido de la migración**

*Colombia es un país de emigración, y las remesas han jugado un papel importante*

Colombia es un país de emigración neta: envía más emigrantes al extranjero de los que recibe. En 2010/11, había cerca de 1,3 millones de colombianos viviendo en países de la OCDE, siendo los Estados Unidos y España los principales destinos. Los dos destinos más importantes fuera de la OCDE son países vecinos de Colombia: Venezuela y Ecuador. Sin embargo, el número de emigrantes colombianos residentes en países de la OCDE como porcentaje de la población total de Colombia es solamente alrededor del 3%, valor que está por debajo del promedio de los países de la OCDE. La emigración colombiana se caracteriza por una sobrerrepresentación de las mujeres y las personas con alto nivel educativo; en efecto, uno de cada nueve colombianos con alto nivel educativo vive en algún país de la OCDE. La participación en el mercado laboral de los colombianos residentes en países de la OCDE es relativamente elevada (78%). No obstante, la tasa de desempleo en este grupo alcanzó el 12% en 2010/11, y de las personas con alto nivel educativo que tienen empleo, el 35% están sobrecualificadas.



Dada esa gran diáspora, las remesas han jugado un papel importante en el desarrollo económico de Colombia, y la evidencia sugiere que, aunque han disminuido la pobreza, también han contribuido a incrementar la desigualdad. Con la crisis económica mundial, las remesas se han reducido casi a la mitad y actualmente constituyen el 1,2% del PIB. A diferencia de otros países, Colombia no ha desarrollado instrumentos específicos para intentar canalizar las remesas con el fin de promover el desarrollo económico local. En cambio, el enfoque colombiano ha consistido en incentivar el ahorro individual y familiar. Esto parece adecuado, dadas las pruebas contradictorias sobre el impacto en el desarrollo económico de la canalización de remesas más allá del nivel familiar.

*Se podría hacer más para reforzar los nexos con la diáspora y apoyar la migración de retorno*

Se han implementado diversas iniciativas para reforzar los nexos con la comunidad emigrante, pero la mayoría han sido a pequeña escala, con poca coordinación de políticas. La difícil situación económica en destinos clave —particularmente España y Venezuela—, junto con las condiciones económicas favorables en Colombia, también ha impulsado a muchos emigrantes a regresar. Se han implementado algunas políticas focalizadas para apoyar el retorno de emigrantes, principalmente consistentes en asesoría e incentivos fiscales y aduaneros. Sin embargo, por razones que no son totalmente claras, se han aprovechado poco. En todo caso, un enfoque más directamente ligado al suministro de información a los migrantes en retorno acerca de las oportunidades que hay en el mercado laboral colombiano, posiblemente acompañado de algo de capacitación, parecería más prometedor. Ya se han dado los primeros pasos en esta dirección.

*Los flujos de inmigración aún son pequeños, aunque ha habido un crecimiento significativo de la migración laboral, ayudado por una política liberal*

La inmigración hacia Colombia ha sido un fenómeno marginal hasta hace poco. El porcentaje de población inmigrante, equivalente al 0,3%, es inferior al de cualquier país de la OCDE. Sin embargo, esta situación está cambiando poco a poco, y las condiciones económicas y de vida más favorables de Colombia atraen notablemente a muchos venezolanos, el grupo de inmigrantes de mayor tamaño. En contraste con la mayoría de los países de la OCDE, donde la migración familiar y —en menor medida— la humanitaria son importantes, el trabajo motiva el grueso de los nuevos flujos migratorios.

Estos flujos de migración laboral han sido apoyados por una significativa modernización y liberalización del sistema migratorio laboral. Los cambios institucionales, tales como la creación de Migración Colombia, agencia dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, y de una unidad de movilidad laboral dentro del Ministerio del Trabajo, son igualmente testigos de la creciente importancia de la migración laboral. Las actuales condiciones de admisión son más favorables que en la mayoría de los países de la OCDE. No se hace una evaluación del mercado laboral, y si un extranjero tiene una oferta de trabajo puede, en principio, tomar cualquier empleo que pague por lo menos el salario mínimo. Sin embargo, a pesar de las recientes mejoras en la infraestructura estadística, a la fecha existe poco monitoreo de los flujos. Igualmente, el sistema de permisos es bastante opaco. La gestión de la migración laboral se beneficiaría de una capacitación en el aspecto analítico, junto con una mayor transparencia del sistema de permisos y de las estadísticas derivadas del mismo.

### *La integración aún no está en el radar*

Dada la pequeña escala de la inmigración hacia Colombia, hasta la fecha la política de integración no ha sido prioritaria. La protección formal contra la discriminación es similar a la que se ofrece en los países de la OCDE, y las condiciones para adquirir la nacionalidad colombiana son muy liberales. Sin embargo, no existen políticas activas de integración, tales como capacitaciones. Está claro que esto actualmente beneficiaría a pocos inmigrantes, más que nada a refugiados provenientes de países de habla no hispana. Si bien el número de refugiados sigue siendo insignificante, ha experimentado una sólida tendencia ascendente en los últimos años. En este contexto, valdría la pena considerar un pequeño programa piloto para la integración de refugiados reconocidos. Ese programa piloto debería incluir la enseñanza del idioma —cuando sea necesaria— y orientación con respecto al mercado laboral, y permitiría que el incipiente sistema de integración adquiriera experiencia en el manejo de la integración, en preparación para la eventualidad de que los flujos de inmigración continúen creciendo considerablemente.

### *Mejorar la cooperación internacional debería ser prioritario en la agenda de la política migratoria*

Un área que podría potencialmente generar grandes beneficios es la cooperación internacional en cuanto a gestión migratoria. Dentro de la misma, tres aspectos son particularmente relevantes en el contexto de la emigración colombiana, la cual está relativamente bien cualificada: los acuerdos de seguridad social, la cooperación con respecto al reconocimiento de títulos extranjeros, y los acuerdos bilaterales de migración laboral. La

actividad en cada una de estas áreas con respecto a los países de la OCDE ha sido limitada, con unas pocas excepciones en el tema de la seguridad social. La cooperación internacional, por su misma naturaleza, requiere — como mínimo— dos partes, y Colombia parece estar bien posicionada para jugar un papel activo en la promoción de la misma. Una cooperación a mayor escala, por ejemplo con respecto al reconocimiento mutuo, junto con acuerdos bilaterales de migración laboral, podría ensayarse en programas piloto o en profesiones seleccionadas.

### **Recomendaciones de políticas para Colombia**

En el contexto del mejoramiento de las oportunidades laborales y del bienestar general, se invita al Gobierno colombiano a considerar los siguientes ítems como parte de su estrategia para afrontar la dualidad del mercado laboral, generar confianza entre los actores sociales, desarrollar políticas sociales inclusivas y activas, y aprovechar al máximo la migración internacional. Como las políticas sugeridas implicarán un aumento del gasto público social, será importante mejorar el sistema fiscal o modificar la composición del gasto gubernamental en favor de políticas laborales y sociales.

#### **Políticas laborales y entorno institucional**

- Avanzar aún más para proporcionar ayuda económica a las personas desempleadas. En este contexto, reforzar el sistema de cuentas individuales de ahorro de cesantías limitando las opciones para retirar fondos por razones distintas al desempleo (como la compra/renovación de una vivienda o la educación), y complementar el subsidio económico dando suficiente financiación a los proveedores de servicios de empleo, con el fin de mejorar la efectividad del apoyo en la búsqueda de empleo y de los programas activos del mercado laboral.
- Afrontar la informalidad laboral 1) mejorando el vínculo entre lo que se les exige a los trabajadores y patronos que aporten al seguro social y las prestaciones y servicios que reciben a cambio; 2) informando mejor a los trabajadores acerca de las prestaciones del seguro social; 3) fortaleciendo la aplicación de la legislación laboral, y 4) corrigiendo los complejos procedimientos para la inscripción de empresas y la afiliación de trabajadores a la seguridad social.
- Revisar diferentes contratos atípicos del mercado laboral para evitar abusos y promover la formalización. En particular, monitorear de cerca los contratos a través de empresas de servicios temporales y prohibir el mal uso de contratos civiles que socavan los derechos laborales de los trabajadores involucrados. A las empresas se les debería exigir que formalicen a los empleados a los que han vinculado mediante contratos de esa clase, ofreciéndoles contratos ordinarios de trabajo que garanticen el acceso a todos los derechos laborales básicos.

### Recomendaciones de políticas para Colombia (cont.)

- Desarrollar un marco constructivo para el diálogo social 1) promoviendo un sistema de dos niveles de negociación (a nivel de sector y a nivel de empresa) mediante la inclusión en el Código del Trabajo de normas sobre la negociación sectorial y regional; 2) eliminando la opción de negociar pactos colectivos con trabajadores no sindicalizados; 3) extendiendo automáticamente las convenciones colectivas a todos los empleados de una empresa; 4) exigiendo que las múltiples organizaciones sindicales de una misma empresa formen un equipo de negociación para garantizar una única convención colectiva; 5) concediendo a las organizaciones sindicales de mayor nivel el derecho a organizar huelgas, y 6) aboliendo la cláusula de arbitraje obligatorio después de 60 días de huelga. Igualmente, Colombia debería reflexionar sobre las alternativas a la prohibición total de huelgas en los servicios esenciales (por ej., huelgas condicionadas al cumplimiento de un requisito de servicio mínimo) y considerar la posibilidad de reintroducir la mediación en el proceso de resolución de conflictos colectivos. En el contexto de un mayor diálogo social y un reforzamiento de la negociación colectiva, se podría pensar en un ajuste gradual del salario mínimo, actualmente muy elevado, para que recupere su función original de piso salarial en vez de norma salarial.
- Fortalecer más el programa de protección de sindicalistas y sindicalizados por medio 1) del aseguramiento de recursos suficientes y permanentes; 2) de la reducción del plazo para el proceso de evaluación de riesgos en el caso de personas bajo amenaza inmediata; 3) del monitoreo de la suficiencia de las medidas de protección provistas y el aumento de las mismas si se consideran inadecuadas; 4) del establecimiento de controles efectivos para evitar la corrupción; 5) de la implementación de un instrumento de evaluación para un esquema colectivo de protección y dar a participantes la opción de participar en ello, y 6) de la corrección del bajo índice de condenas por amenazas y violencia contra sindicalistas.
- Fortalecer el sistema de inspección laboral por medio 1) del incremento del número de inspectores del trabajo para acercarlo a los estándares internacionales; 2) del aseguramiento de suficientes recursos para los inspectores del trabajo; 3) del aseguramiento de que todos los inspectores del trabajo reciban la capacitación apropiada e implementen lo que aprenden; 4) de la realización de suficientes inspecciones laborales preventivas además de las inspecciones a raíz de denuncias; 5) del significativo acortamiento del proceso administrativo de recaudo de multas; 6) de la realización de nuevas visitas y la aplicación de nuevas multas, según corresponda, a las empresas cuyas multas se han vencido; 7) del monitoreo de cerca del contenido y la implementación de los acuerdos de formalización negociados entre las empresas y el Ministerio del Trabajo, y 8) del establecimiento y la implementación de un marco de cooperación entre el Ministerio del Trabajo y la Fiscalía General para mejorar el enjuiciamiento de casos laborales conforme al Código Penal.

## Recomendaciones de políticas para Colombia (cont.)

### Políticas sociales

- El sistema de pensiones necesita una reforma integral. Existen diversas opciones de reforma, pero en todo caso se deberían considerar varias medidas. Debería eliminarse la competencia entre el plan público de prestación definida y el privado de contribuciones definidas. Debería aumentarse la tributación de las pensiones, lo cual podría ser una fuente de recursos para mejorar los programas de protección de las personas de la tercera edad. La pensión mínima debería desligarse del salario mínimo. El periodo mínimo de cotización debería reducirse, y el salario de referencia debería fundamentarse en un mayor número de años. La edad de jubilación de los hombres y las mujeres debería igualarse, y su evolución ligarse a los cambios en la expectativa de vida.
- Mejorar la efectividad del sistema de subsidio familiar por medio de la optimización de su diseño y el efecto redistributivo del subsidio monetario, y racionalizar los servicios concentrándose en aquellos de acceso generalizado e interés público.
- Incrementar el gasto público en programas de política social dirigidos a los pobres y vulnerables. Destinar recursos adicionales particularmente a medidas que mejorarían el impacto de las políticas actuales (por ej., ampliar la cantidad y calidad de los recursos educativos, como complemento de la mayor asistencia escolar generada por Familias en Acción).
- Fortalecer la coordinación entre los diferentes programas, agencias y niveles de gobierno que promueven políticas sociales. Integrar las bases de datos e implementar los mecanismos e incentivos correctos para que todos los interesados participen activamente y coordinen actividades.

### Política migratoria

- Ampliar la cooperación entre Colombia y los países de destino en cuanto a acuerdos bilaterales de migración laboral, el reconocimiento de títulos extranjeros y la coordinación en el área de la seguridad social.
- Establecer nexos más fuertes con la diáspora, proporcionándole información sobre las oportunidades que hay en Colombia y ofreciendo, según corresponda, oportunidades de capacitación a los migrantes en retorno, en particular a los que necesitan adaptarse al mercado laboral colombiano.
- Capacitar a personas en la utilización de la mejorada infraestructura estadística a fin de monitorear más adecuadamente los flujos migratorios, junto con una mayor transparencia del sistema de permisos.