

CUADERNO DE TRABAJO N.º 19



# **¿Qué propuso la Misión de Empleo?**

## **¿Quién gana y quién pierde?**

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y MERCADO DE TRABAJO  
OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL  
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA  
Noviembre de 2022



# ¿Qué propuso la Misión de Empleo? ¿Quién gana y quién pierde?

Stefano Farné<sup>1</sup>  
Alejandro Nieto<sup>2</sup>

## RESUMEN

El pasado 12 de enero, la Misión de Empleo, convocada por el Gobierno nacional, presentó su informe final. En este se hace un diagnóstico del mercado de trabajo colombiano y se presentan propuestas para mejorar su funcionamiento. A pesar de que las iniciativas de reforma planteadas no siempre se concretan con precisión, en este documento se ha procurado hacer una interpretación y cuantificación prudencial de las principales iniciativas presentadas en el informe. Nuestro análisis indica que, si bien el conjunto de medidas propuesto por la Misión podría favorecer la formalización laboral y la generación de empleo, habría también un grupo de población —los trabajadores formales asalariados de clase media— que vería aumentadas las contribuciones a pagar sobre sus salarios y, al mismo tiempo, sería sujeto de mayores impuestos a la renta. En todo caso, el éxito de las reformas dependerá de la forma como se implementen, en vista de que algunas propuestas requieren cambios legislativos y, sobre todo, cambios de categoría constitucional que pueden ser de difícil consenso social.

**Código de clasificación JEL:** E2, H51, H53, H55, J18, J3

**Palabras clave:** mercado laboral, empleo, formalización, seguridad social, reformas

Bogotá, noviembre de 2022

ISSN: 1900-5598  
ISBN 978-958-790-  
e-ISBN 978-958-790-

- 
- 1 Magíster en Economía, Universidad de Londres, Reino Unido. Director del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia.  
Correo electrónico: diobservatorio@uexternado.edu.co
  - 2 Magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Estudiante de doctorado en Historia Económica en la Universidad de Valencia, España.



## Tabla de contenido

1. Introducción	9
2. Medidas de protección social y salario mínimo	11
2.1. Seguro de desempleo	12
Comentarios	13
2.2. Cajas de compensación familiar (CCF)	14
Comentarios	14
2.3. Salud	15
Comentarios	15
2.4. Pensiones	16
Comentarios	17
2.5. Salario mínimo	19
Comentarios	20
3. ¿Cuánto valen las reformas y quién paga?	23
¿Quién gana y quién pierde con las propuestas de reforma avanzadas por la Misión?	24
4. Conclusiones	29
Bibliografía	33



## 1. Introducción

El pasado 12 de enero de 2022, la Misión de Empleo convocada por el Gobierno nacional presentó su informe final. Lo primero que se afirma en este informe es que los resultados de la Misión son parciales porque esta no analiza temas tributarios, crediticios, de derechos de propiedad y relativos al cambio tecnológico. Sin embargo, tampoco se tomaron en consideración otras importantes causas de la informalidad laboral y del desempleo, por ejemplo: el modelo de desarrollo vigente, el auge de la migración venezolana, la calidad de la educación básica, la inversión en logística y en infraestructura, entre otras. Y la problemática laboral de los jóvenes, las mujeres, así como la preocupante pérdida de capacidad generadora de empleo de la economía colombiana son temas que no han tenido atención especial por parte de la Misión.

Dicho esto, las principales propuestas del informe pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) Las empresas solo deben ser responsables de los costos de la protección social que son intrínsecos a la relación trabajador-empresa. Esto, en opinión de la Misión, implicaría que solo deberán hacerse cargo de la financiación de un seguro de desempleo, del seguro de accidentes de trabajo y de las compensaciones por despido.
- b) Destinar mayores recursos al fortalecimiento de las instituciones que fiscalizan e imparten justicia laboral para obtener un mayor cumplimiento de los derechos laborales y de seguridad social establecidos en la ley.
- c) En materia de capacitación, se propone mejorar el uso de los recursos existentes. Agrupar la oferta de educación vocacional y técnica en un único sistema, el cual deberá utilizar toda la información existente para vincular estrechamente la oferta de capacitación con las necesidades de las empresas y evaluar tanto la calidad como la pertinencia de los programas ofrecidos.

Según la Misión, estas propuestas tendrán el efecto de reducir el desempleo y el empleo por cuenta propia y en microempresas y de facilitar el empleo en empresas formales de mayor tamaño y productividad. Como consecuencia, la formalidad aumentará y con ella también lo hará la productividad, se acelerará el crecimiento económico y se generará más empleo.

Desafortunadamente, más allá de estas entusiastas afirmaciones de los autores, no se reportan estimaciones cuantitativas de los efectos esperados. Del informe de la Misión no se deriva ninguna información concreta sobre el aumento esperado del empleo formal y total. Es más, muchas de las propuestas avanzadas no van más allá de un enunciado —que en ocasiones debe ser interpretado para ser cuantificado— y tampoco resultan siempre respaldadas por estimaciones empíricas. Con el fin de esclarecer, al menos en parte, el alcance de las propuestas presentadas, a continuación, se profundizará el examen del primer tipo de medidas: aquellas relativas a la protección social, que son las que más controversia pueden generar.

Este documento consta de cuatro secciones, de las cuales esta introducción es la primera. En la segunda se hace un análisis crítico de las medidas propuestas por la Misión de Empleo, en materia de protección social y salario mínimo. En la tercera se intenta cuantificar los efectos de las reformas formuladas por la Misión sobre los principales colectivos laborales. En la cuarta y última se resumen las conclusiones más importantes del trabajo y se presentan unos comentarios finales.

## 2. Medidas de protección social y salario mínimo

En materia de protección social, la Misión propone avanzar hacia programas de carácter universal y para tal fin «considera necesario separar los programas de protección social que están inherentemente asociados a la relación de dependencia y subordinación entre empresas y trabajadores, de los que son ajenos a esa relación» (Alvarado *et al.*, 2021b, p. 10).

La tabla 1 reporta estos programas y la forma de financiación propuesta. Como se mencionó en la introducción, las empresas deberían hacerse cargo de la financiación de las compensaciones por despido, del seguro por riesgos laborales y del seguro de desempleo (y de las cesantías como se verá más adelante) de sus trabajadores. El Estado, por su parte, debería proporcionar una cobertura a toda la población colombiana —trabaje o no— en materia de salud, una pensión mínima universal y una serie de otros subsidios que, en parte, hoy son proporcionados por las cajas de compensación familiar (CCF). Finalmente, los trabajadores serían responsables de cotizar por una pensión complementaria a la mínima garantizada por el Estado.

A continuación, se detallan las propuestas de la Misión de Empleo respecto a estos programas y al salario mínimo, las cuales se complementan con algunos comentarios.

Tabla 1

### Elementos de protección social que son intrínsecos a la relación trabajador-empresa y aquellos que no lo son

Todas las personas	Todos los trabajadores	Trabajadores en empresas
Servicios de salud	Pensión no contributiva complementaria	Seguro de desempleo
Pensión ciudadana (no contributiva)	Seguro de invalidez y vida	Seguro de accidentes de trabajo
Otros (educación infantil temprana, vivienda, etc.)		Compensaciones por despido

### Respectivas fuentes de financiamiento

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

Fuente: Misión de Empleo Colombia, *Síntesis Ejecutiva*.

## 2.1. Seguro de desempleo

Al respecto, la Misión propone adoptar «un seguro de desempleo de mayor cobertura y generosidad que el actual Mecanismo de Protección al Cesante [MPC]» (Alvarado *et al.*, 2021b, p. 16) que otorgue una prestación monetaria por un «tiempo determinado» (p. 16) y cubra las contribuciones al sistema pensional. Inicialmente, este seguro ampararía solo a los trabajadores asalariados.

La Misión pone en claro que el seguro de desempleo será enteramente financiado por las empresas, destinando «una proporción sustancialmente mayor de los recursos que hoy se canalizan a las cajas [de compensación familiar]» (p. 19).

La reforma al seguro de desempleo, además, se complementaría con dos propuestas muy controvertidas: la prohibición de los retiros parciales de las cesantías, que podrán ser solicitadas solo en caso de terminación del contrato de trabajo, y la inclusión, entre las causas justas de despido, de las atinentes a los *shocks* de demanda y a los cambios tecnológicos —hasta ahora considerados motivos de despido injusto— la cual se compensaría con una indemnización de un par de meses de salarios.

Se propone dar más eficacia a las políticas activas actualmente previstas por el MPC, de la siguiente forma: «la Misión propone que los recursos para las políticas de búsqueda y colocación no estén fragmentados entre prestadores, asegurando, además, que no se reduzcan durante la parte baja del ciclo económico. En paralelo, sugiere fortalecer los vínculos entre las políticas de búsqueda y colocación, por un lado, y el seguro de desempleo propuesto, por el otro. Lo anterior se complementaría con mejoras en las políticas de intermediación y capacitación, como esquemas de financiamiento por resultados» (p. 17).

Así que «mejores políticas de búsqueda y colocación, combinadas con un seguro de desempleo más generoso y con mayor cobertura, y con los fondos de las cesantías y las compensaciones automáticas, le darían al trabajador desempleado mayores recursos para buscar con más tiempo y holgura un empleo acorde con sus intereses y habilidades» (p. 17).

Finalmente, la Misión reconoce que es «necesario desarrollar mecanismos adicionales para proteger a los trabajadores por cuenta propia de *shocks* negativos de ingresos fuera de su control... [pero]... considera que esta tarea debe abordarse más adelante» (p. 18).

### *Comentarios*

La Misión insinúa que en la mayor parte de los países los seguros de desempleo se financian con aproximadamente el 3% del valor de la nómina, pero no indica cuál sería el costo exacto para el caso colombiano. Tampoco da luces sobre cómo se alcanzará la mayor cobertura, ni en qué consistirá la mayor generosidad —es decir, ¿cuál será el monto del subsidio entregado a los desempleados?—, ni es posible intuir el tiempo determinado durante el cual los desocupados recibirán el subsidio.

En este mismo sentido, las propuestas de mejoramiento de la eficacia de las políticas activas contempladas en el MPC son muy generales y aportan pocas propuestas concretas. En el documento técnico de González-Velosa (2021), por ejemplo, se recomienda que: «este seguro de desempleo debe tener un esquema de financiamiento con reglas diferentes a las que rigen al FOSFEC» (p. 41); «es fundamental, también, contemplar reglas de administración de los fondos que reduzcan la ciclicidad del gasto» (p. 41); «se debe ampliar la cobertura del Servicio Público de Empleo... mejorar su efectividad... en particular, fortaleciendo los espacios de gestión empresarial» (p. 43); «es fundamental adecuar la oferta normativa al perfil de los buscadores y los requerimientos de las empresas. Esto implicaría ampliar las opciones de capacitación, lo que supone, por ejemplo, modificar el modelo actual del MPC en el que los beneficiarios solo pueden acceder al portafolio de capacitación de la CCF a la que están afiliados» (p. 43), y que es necesario introducir esquemas de pago por resultados que «alinean los incentivos de los proveedores hacia la colocación de empleos formales y permiten prestar servicios flexibles, no estandarizados, y que pueden adecuarse a las características y necesidades de los buscadores de empleo» (p. 47).

En cuanto a la ampliación del concepto de *justa causa* con motivos como *shocks* de demanda y cambios tecnológicos, si bien esta tiene racionalidad económica, debería ser minuciosamente definida y justificada. Por ejemplo, ¿los *shocks* de demanda deben interpretarse como crisis de qué tamaño? ¿A nivel empresarial, sectorial o nacional? Y si el propósito principal es «evitar que el pago de las indemnizaciones acelere la bancarrota de las empresas en una crisis» (p. 42), entonces, podría pensarse que, por razones similares, las mismas indemnizaciones podrían tener un tratamiento simétrico e incrementarse en periodos de auge económico.

Por último, la prohibición de retiros parciales de los fondos de cesantías durante la vigencia de la relación laboral puede enfrentarse con un fuerte rechazo por parte de los trabajadores porque, como se resalta en uno de los informes técnicos de la Misión: «en un país con baja tasa de ahorro, especialmente en los grupos de bajos ingresos, [el uso de las cesantías] constituye una de las pocas formas de financiación de la adquisición de bienes durables o de capital (humano o físico)» (Álvarez y Villaveces, 2021, pp. 60 y 61).

## 2.2. Cajas de compensación familiar (CCF)

«La Misión estima que la mayoría de las actividades que realizan las cajas de compensación familiar son de gran valor social y deben continuar» (Alvarado *et al.*, 2021b, p. 18). Sin embargo, «considera que aquellas actividades ajenas a la relación entre empresas y trabajadores se deben financiar de la tributación general o, en algunos casos, con tarifas por prestación de servicios» (p. 19).

### *Comentarios*

Al parecer, las contribuciones de las empresas a las CCF deberían dirigirse a financiar exclusivamente el seguro de desempleo. En el supuesto de que este tenga un costo similar al de los demás países estudiados por la Misión, lo anterior implicaría que los aportes hechos por los empleadores a las CCF bajarían del 4 % al 3 % del valor de la nómina.

Con el subsidio familiar, programa que por voluntad de los mismos empresarios dio origen a las CCF, no se aclara lo que va a pasar. Tampoco se define cuáles de los demás servicios y subsidios que ahora administran las CCF van a quedar a cargo del presupuesto nacional.

### 2.3. Salud

En opinión de la Misión, la salud debe ser una prestación universal financiada con recursos de la tributación general. Lo anterior implica que los dos regímenes —el contributivo y el subsidiado— se unificarían con la consecuencia práctica de que quienes se encuentran actualmente afiliados al régimen subsidiado tendrán también derecho a reclamar las prestaciones económicas, es decir, a recibir la licencia de maternidad y los subsidios por incapacidad. También, que ampliaría la cobertura a todos los miembros del hogar de los trabajadores formales contribuyentes. Según Alvarado *et al.* (2021a), la unificación de los dos sistemas tendría un costo adicional para el fisco, del orden del 2 % del PIB.

Por otro lado, como consecuencia de la reforma propuesta, en el mercado laboral no se cobrarán más las contribuciones sobre la nómina. Más precisamente, los trabajadores formales dejarán de contribuir el 4 % de sus ingresos si son asalariados y el 12,5 % si son independientes. Tampoco los pensionados harán aportes al sistema de salud. En cambio, las empresas del sector privado, que ya hoy no aportan para la gran mayoría de sus dependientes, con la universalización del servicio de salud solo dejarían de pagar la contribución del 8,5 % sobre el salario de sus dependientes que ganan más de 10 salarios mínimos. En este punto vale la pena indicar que estos apenas representan, a nivel agregado, un 3 % de la nómina de las empresas.

#### *Comentarios*

Aunque la cobertura en términos de servicios y prestaciones es similar en los dos regímenes del sistema de salud, la afiliación al régimen subsidiado en salud ofrece unas importantes ventajas que son muy valoradas por sus usuarios: los hogares de menores ingresos. Si bien este régimen no da derecho a prestaciones económicas, tampoco exige el pago de contribuciones mensuales ni de cuotas moderadoras y cubre todos los miembros del hogar. Caso distinto es el de la salud contributiva, donde sí hay un pago mensual, además de cuotas moderadoras al momento de requerir los servicios, y donde la cobertura se limita estrictamente al núcleo familiar hasta que los hijos cumplan los 25 años. Dado que los beneficios del régimen subsidiado se pierden al aceptar un empleo formal, los individuos prefieren trabajar en la informalidad, hecho que dificulta el monitoreo de sus ingresos y, por ende, garantiza la continuidad de

las prestaciones subsidiadas<sup>3</sup>. Financiar con recursos del presupuesto general un sistema de salud universal eliminaría estos incentivos a la informalidad y favorecería la formalización (medida como no cotización al sistema pensional) de los trabajadores de menores ingresos. De por sí, la universalización de la salud no aportaría importantes ahorros a las empresas.

La Misión no menciona lo que pasaría con los copagos y cuotas moderadoras que deben ser costeadas por los beneficiarios al momento de acceder a los servicios de la salud, que ahora son liquidadas con base en los niveles de ingresos laborales de los afiliados y que ayudan a financiar el sistema de salud.

## 2.4. Pensiones

En materia de pensiones se plantea «una pensión ciudadana [universal] financiada de la tributación general, igual para todos...» que «... permitiría eliminar los requisitos de tiempos mínimos de contribución para acceder a una pensión de retiro» (Alvarado *et al.*, 2021b, p. 13).

El valor de la pensión ciudadana representaría la garantía de pensión mínima —dado que «la universalidad de la protección social elimina la necesidad de utilizar el salario mínimo como umbral para las pensiones de retiro» (p. 21)— y esta se ajustaría cada año con el incremento del IPC y no del salario mínimo.

Adicional a la pensión ciudadana, existiría también una pensión complementaria financiada con los aportes de los solos trabajadores y «con subsidios cuando los trabajadores tienen bajos ingresos» (p. 15). «El régimen pensional complementario puede ser operado a través de un fondo común o de cuentas individuales...» (p. 13), pero «en ambos casos, la pensión sería igual a la actuarialmente justa, dada la esperanza de vida y el monto ahorrado por el trabajador al momento de retiro» y «... las comisiones de las empresas administradoras deberían acercarse más a sus costos de operación» (p. 14).

---

3 Esto se ha documentado en varios estudios, entre ellos, Alvarado *et al.* (2021a) destacan el de Camacho, A. *et al.* (2013), *Effects of Colombia's Social Protection System on Workers' Choice Between Formal and Informal Employment*, *The World Bank Economic Review*.

Si bien en el reporte ejecutivo no se hace una mención explícita, de su texto se deduce la necesidad de algunos cambios paramétricos como un aumento (de monto no especificado) de las semanas de cotización y de la edad de retiro a los 65 años (al parecer tanto para hombres como para mujeres<sup>4</sup>).

### Comentarios

Si bien, en el informe ejecutivo no se indica cuál debería ser el valor mensual de la pensión ciudadana, el hecho de que este reemplazaría la pensión mínima que, actualmente, es de un salario mínimo mensual, hace pensar que su valor debería estar por debajo del mismo. Alvarado *et al.* (2021a) consideran que la pensión mínima debería «asegurar la subsistencia básica de las personas» (p. 52). Es decir, que la pensión ciudadana debería ser destinada a evitar la pobreza en la tercera edad, dejando el objetivo de suavización del consumo en la vejez para el componente complementario.

Un monto igual a medio salario mínimo (500 000 pesos mensuales) permitiría a todo beneficiario superar la línea de pobreza y según los cálculos de estos autores, implicaría un gasto anual adicional de 1,9% del PIB por parte del Estado —descontados los gastos de Colombia Mayor y de los Beneficios Económicos Periódicos—, a los cuales habría que sumarle los gastos de administración.

En cuanto a la pensión complementaria, la Misión observa que «La actual tasa de contribución a las pensiones en Colombia es alta, de 16 % del ingreso o del salario; puede ser sustancialmente menor si se compensa con mayor tiempo de contribución» (Alvarado *et al.*, 2021b, p. 13). En realidad, si las empresas dejaran de cotizar, la tasa remanente, correspondiente solo al aporte de los trabajadores, sería de apenas el 4%, de los cuales actualmente 3 puntos porcentuales irían a comisiones de las administradoras de fondos de pensiones y a primas de seguros para garantizar las pensiones de invalidez y sobrevivientes.

---

4 En el reporte ejecutivo se propone «establecer una sobretasa al impuesto sobre la renta personal mientras las personas tienen, digamos, entre 18 y 65 años; en el entendido que los recursos recaudados... tendrían como destino específico la pensión de retiro de cada aportante». Además, en el informe de Alvarado *et al.* (2021a) se explicita que «65 años es el [umbral] más acorde con la esperanza de vida actual de los colombianos y el referente internacional más frecuente» (p. 51).

Inevitablemente, con la reforma propuesta por la Misión de Empleo, la contribución a cargo de los trabajadores deberá aumentar y no disminuir.

Utilizando el modelo actuarial del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia y aplicando unos supuestos comúnmente aceptados en estos tipos de ejercicios, se estableció que la tasa de cotización necesaria para que una persona de ingresos iguales a un salario mínimo pueda recibir una mesada pensional de medio salario mínimo —de manera que, sumada la prestación ciudadana, pueda alcanzar una pensión equivalente al salario mínimo— sería de 19,2%<sup>5</sup> —17,2% para la cuenta del trabajador y 2% como comisión y seguros—. Dicho de otra forma, bajo las reglas actuales, un trabajador asalariado formal cuyo ingreso laboral es de un salario mínimo debe cotizar el 4% sobre su salario durante 25 años para obtener a la edad de 62 años una pensión mínima (también igual a un salario mínimo mensual). Con una interpretación prudencial de los cambios propuestos por la Misión de Empleo al sistema pensional colombiano —*i.e.* que el mismo trabajador cotizará cinco años más y que se retirará a los 65 años, y que las comisiones de administración y seguros se reducirán en un 33%—, para obtener una pensión igual a un salario mínimo este mismo trabajador deberá hacer aportes mensuales del 19,2% de su salario, en lugar del actual 4%. Esto, bajo el supuesto de que la pensión complementaria sea «igual a la actuarialmente justa» (Alvarado *et al.*, 2021b, p. 14), es decir, que no reciba ningún subsidio.

La alternativa a no subir las contribuciones a pensiones es ver reducidas drásticamente las tasas de reemplazo y las pensiones en comparación a las reconocidas en los dos regímenes actuales. Así que, la rebaja sustancial en las cotizaciones totales a pensiones que propone la Misión no parece una opción de política viable.

Finalmente, vale la pena recordar que fijar un monto para la pensión ciudadana inferior a un salario mínimo mensual requiere de una reforma constitucional, dado que el Acto Legislativo 01 de 2005 establece que ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. La anterior norma

---

5 A falta de guías concretas por parte de la Misión de Empleo, pero siguiendo sus indicaciones, se ha supuesto que la persona se jubila a los 65 años y cotiza al sistema pensional por 30 años.

constitucional implica también que el incremento anual de la pensión mínima no puede efectuarse tomando como referencia exclusiva la inflación realizada en el año anterior, como propone la Misión.

## 2.5. Salario mínimo

A pesar de que la Misión reconoce que «no hay estudios empíricos sobre el valor óptimo del salario mínimo para Colombia» (Alvarado *et al.*, 2021b, p. 32), observa que el nivel del salario mínimo colombiano «relativo al salario mediano está entre los más altos de América Latina» (p. 19) y que esto, «si bien ayuda a los trabajadores de bajos ingresos cuando obtienen un empleo formal, su nivel actual dificulta que otros puedan acceder a la formalidad, en particular aquellos que tienen ingresos aún menores» (p. 20).

Adicionalmente, la remuneración mínima, al constituir también el monto mínimo sobre el cual se debe cotizar a la seguridad social, es fuente de otra importante causa de informalidad de los trabajadores de menores recursos, dado que conduce a que las personas con ingresos inferiores al salario mínimo tienen que cotizar una mayor proporción de sus ingresos que todos los demás ocupados.

En consecuencia, «la Misión propone que durante algunos años en los que, en su caso, se transite hacia un sistema de protección social más universal, el aumento anual del salario mínimo se indexe a la inflación observada» (Alvarado *et al.*, 2021b, p. 21). «En paralelo, la Misión considera necesario adecuar la forma de funcionamiento del salario mínimo a las particularidades del trabajo rural y explorar modalidades para evitar que se convierta en un impedimento para que los jóvenes obtengan empleos en empresas al inicio de su ciclo laboral» (p. 22).

En resumen, la Misión aboga por atar el crecimiento del salario mínimo a la sola inflación y, aunque no lo diga explícitamente, insinúa salarios mínimos diferenciados, muy probablemente inferiores o por fracciones de su valor mensual para los trabajadores más jóvenes y para aquellos del campo<sup>6</sup>.

---

6 Alvarado *et al.* (2021a), por ejemplo, sugieren «transitar a la fijación de un salario mínimo por hora» (p. 54).

Además, plantea que el salario mínimo ya no sea el umbral «para las contribuciones de los trabajadores independientes o por cuenta propia a la seguridad social» (Alvarado *et al.*, 2021b, p. 21), y que, más bien, estas se hagan proporcionalmente a los ingresos devengados.

### *Comentarios*

En opinión de la Misión, la indexación del salario mínimo a la inflación observada ayudaría a contener su crecimiento y concurriría a reducir el desempleo y la informalidad, al tiempo que facilitaría el empleo en empresas formales; asimismo, la posibilidad de cotizar sobre los ingresos efectivos, y no obligatoriamente sobre el salario mínimo, representaría un fuerte incentivo a la formalización de los trabajadores con ingresos inferiores al salario mínimo.

Con respecto a la propuesta de que el incremento del salario mínimo debería únicamente indexarse a la inflación causada, vale la pena recordar que por disposición de la Corte Constitucional en la fijación de este, se debe tener en cuenta también la productividad<sup>7</sup>, además de la inflación pasada, y que, según la Ley 278 de 1996 es la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Sociales la encargada de discutir, proponer y acordar el reajuste del salario mínimo legal. Por tanto, una indexación solo al IPC parece una fórmula con pocas probabilidades de aplicación a menos de que se realizaran controvertidos cambios en la legislación vigente.

Y aunque fueran posibles estos cambios en la legislación, el efecto final de la reforma propuesta dependería de la elasticidad frente al salario mínimo del empleo formal y total. Con respecto a esta última, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en las comprobaciones empíricas «son cada vez más numerosos los autores que consideran que los efectos de los salarios mínimos en el empleo suelen ser reducidos o incluso insignificantes (y, en algunos casos, positivos)» (s.f., p. 97). Sin embargo, en los países en desarrollo, caracterizados por amplios sectores informales, «varios estudios han dado cuenta de una reducción del empleo formal» (p. 106). En Colombia, por ejemplo, Mora y Muro (2014 y 2017) encuentran en promedio un efecto positivo,

---

7 Sentencia C-815 de 1999.

pero moderado, entre el salario mínimo y el empleo informal. Sin embargo, su magnitud depende de las características de los individuos y la especificación del modelo (persistencia de la informalidad, efectos de cohorte, etc.).

Por otro lado, el hecho de que las contribuciones que se harían para la pensión de retiro complementaria y para los seguros de vida e incapacidad serían proporcionales a los ingresos devengados, también implica que las prestaciones que se recibirán serían proporcionales a los ingresos y, si estos fueran bajos, la pensión de retiro, de sobrevivientes o por invalidez también lo sería, precisamente, en los momentos cuando los trabajadores ya no pueden ser productivos, ya sea por su avanzada edad o por alguna condición de incapacidad.



### 3. ¿Cuánto valen las reformas y quién paga?

¿Cuánto vale la universalización de la protección social propugnada por la Misión de Empleo? La Misión no lo indica, pero con base en información publicada en sus informes es posible efectuar algunas inferencias.

La igualación de prestaciones en salud y la puesta en marcha de una pensión ciudadana tendrían un costo adicional para el Estado colombiano del 4 % del PIB<sup>8</sup>. Además, el gasto del Estado deberá aumentar para financiar las contribuciones de los trabajadores de bajos ingresos en el sistema pensional complementario. Sin información sobre cómo funcionaría este subsidio resulta imposible estimar su monto, aunque es importante reconocer su existencia y contemplar la posibilidad de que se trate de un monto sustancial.

Por otra parte, si todos los servicios y subsidios que actualmente prestan las CCF —con excepción del seguro de desempleo— se revirtieran a cargo del erario, se requeriría de un adicional 0,64 % del PIB<sup>9</sup>.

También habría que reponer los aportes de solidaridad que actualmente hacen los trabajadores de ingresos más altos afiliados al sistema pensional.

Por otro lado, un importante ahorro, de al menos un 1,5 % del PIB, se derivaría de la eliminación de los subsidios pagados a las pensiones del régimen de prima media (Alvarado *et al.*, 2021b, p. 12).

En fin, la Misión es consciente de que, con toda probabilidad, aumentará la carga neta impositiva, con un cambio en su composición, pues «los impuestos a la relación de dependencia entre empresas y trabajadores se reducirán, y otros impuestos tendrían que aumentar, en los casos pertinentes con la progresividad requerida» (p. 30).

En realidad, el reto fiscal es enorme y al respecto no hay propuestas concretas de la Misión. En principio, habrá que dotar al Estado de la capacidad de recaudar

---

8 Cálculos con base en los datos aportados por Alvarado *et al.* (2021a, pp. 52-53)..

9 Cálculos con base en la información aportada por Álvarez y Villaveces (2021, p. 69).

significativamente más ingresos derivados de impuestos a las personas naturales, fundamentalmente, a través de la imposición a la renta.

### **¿Quién gana y quién pierde con las propuestas de reforma avanzadas por la Misión?**

En primera instancia, los principales ganadores de las reformas planteadas por la Misión de Empleo serían los desempleados y los trabajadores informales, que podrán insertarse en el circuito formal de la economía. Junto a ellos, los adultos mayores de escasos recursos, que recibirían prestaciones económicas suficientes para cubrir sus necesidades básicas.

En cuanto a los demás colectivos del mercado laboral, las empresas dejarían de pagar el 13% sobre su nómina salarial, 12% porque no serían más responsables de las cotizaciones a pensiones y 1% por los cambios de la parafiscalidad de las CCF (ver tabla 2). Algunos ahorros adicionales derivarían de la eliminación de las contribuciones a salud todavía a su cargo, como es el caso de los trabajadores con ingresos superiores a diez salarios mínimos y de los cambios propuestos en la indemnización sin justa causa. Nótese que esta disminución en los costos extrasalariales es similar a la propiciada por la Ley 1607 de 2012 de reforma tributaria (que fue de 13,5%). Tal vez valga la pena recordar que una revisión de las comprobaciones empíricas de las ganancias ocupacionales derivadas de la mencionada reforma tributaria lleva a concluir que esta no condujo a un importante aumento del empleo formal ni tuvo impactos sobre el desempleo<sup>10</sup>.

Por su parte, los trabajadores independientes se beneficiarían de una sustancial disminución de los costos de afiliación a la seguridad social, los cuales pasarían de 28,5% a 19,2% del ingreso base de cotización, o menos, como se muestra en la tabla 2. Esta disminución en las contribuciones, sumada a la unificación de los regímenes de salud, los subsidios previstos para los aportes

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, un estudio de Fedesarrollo estimó que la reforma tributaria provocó una reducción entre 1,2 y 2,2 puntos porcentuales de la tasa de informalidad nacional y otro realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo identificó un incremento del empleo formal de unos 145 000 nuevos empleos generados exclusivamente por micro y pequeñas empresas. Para un análisis crítico de los efectos ocupacionales de la Ley 1607 de 2012 ver, entre otros, Farné (2021).

de los contribuyentes independientes de menores ingresos y la posibilidad de cotizar sobre un ingreso base inferior al valor del salario mínimo, puede representar un fuerte estímulo a la formalización (medida como no cotización al sistema pensional) de los trabajadores por cuenta propia.

Quienes perderían serían los trabajadores asalariados formales, pues, en la actualidad, contribuyen para su salud y pensiones con una tasa de 8% sobre sus salarios (9%, si sus ingresos de cotización superan los cuatro salarios mínimos y 10% si son iguales o superiores a los veinte salarios mínimos) y con la reforma propuesta por la Misión de Empleo tendrían que hacerse cargo por completo de la financiación de su pensión complementaria.

Ahora, suponiendo que la pensión de ciudadanía fuera de medio salario mínimo, un trabajador hombre que devengara en su vida productiva una remuneración de un salario mínimo, al jubilarse, para obtener —como pasa actualmente— una mesada pensional total igual al valor de un salario mínimo vigente<sup>11</sup> debería cotizar mensualmente el 19,2% de sus ingresos, con destino a su fondo de pensión complementaria (17,2% como aporte a su cuenta y 2% como comisión y seguros). Es decir, debería aportar a pensión 15,2 puntos porcentuales adicionales, con respecto al escenario actual, y cinco años más de aportes, para jubilarse con tres años más de edad. En consecuencia, de manera neta, incluyendo la reducción en los aportes a salud, sus contribuciones totales con la reforma propuesta por la Misión de Empleo aumentarían en unos 11,2 puntos porcentuales sobre sus sueldos (ver tabla 2).

Nótese que en el caso de trabajadores con remuneraciones de cuatro salarios mínimos en adelante para mantener pensiones similares a las que recibirían actualmente en el régimen de prima media, el incremento sería inferior. Tendrían que cotizar un 17% —en lugar de un 19,2%— sobre sus ingresos y, además, dejarían de realizar los aportes solidarios a pensiones.

---

11 La cual en el nuevo régimen propuesto por la Misión sería igual a la suma de la pensión de ciudadanía y de la pensión complementaria.

Por tanto, para ellos, el aumento neto de las contribuciones sobre sus salarios sería de 8 o 7 puntos porcentuales, según los ingresos devengados<sup>12</sup>.

**Tabla 2**

**Contribuciones a los programas de protección social como porcentajes sobre la nómina antes y después de las reformas propuestas por la Misión de Empleo**

	Salud		Pensiones		CCF / Seguro de Desempleo	
	Ahora	Con reforma	Ahora	Con reforma	Ahora	Con reforma
Empresas	-	-	12 %	-	4 %	3 %
Trabajadores asalariados	4 %	-	4-6 %	19,2*	-	-
Trabajadores independientes	12,5 %	-	16 %	19,2*	Si cotizan 2 % pueden ser beneficiarios del MPC	Están excluidos del seguro de desempleo

\* La tasa de cotización con reforma es la que garantiza una pensión de un salario mínimo a los trabajadores cuya remuneración durante su vida productiva también fue de un salario mínimo.

Fuente: elaboraciones propias con base en los informes de la Misión de Empleo.

En fin, los trabajadores asalariados formales y, en especial, los de menores ingresos, resultarían afectados de forma directa por la reducción de impuestos a la relación de dependencia entre empresas y trabajadores que propone la Misión de Empleo. La alternativa de no subir las cotizaciones a pensiones y, en consecuencia, de no subir las contribuciones totales pagadas por los trabajadores llevaría a mesadas pensionales sustancialmente más bajas y, por ende, no se perfila como viable.

La anterior conclusión es particularmente preocupante porque estos trabajadores no solo verían aumentar sus contribuciones mensuales a la seguridad social, sino que serían sujetos de mayores tributos generales y si se trata de impuestos a la renta, serían doblemente perjudicados. En efecto, Garayy Espitia han mostrado que «la tarifa efectiva de tributación es creciente... pero con menor intensidad a partir de los ingresos medios» (2021), es decir, que los salarios muy altos no pagan porcentualmente más que los de clase media, y

<sup>12</sup> 17% menos el aporte de solidaridad, menos el 4% del aporte del trabajador a pensiones y menos 4% del aporte a salud.

que «de todo el grupo de [personas naturales], los asalariados son el conglomerado que tiene la mayor tarifa efectiva de tributación, triplicando la del resto de personas naturales contribuyentes» (2021).



## 4. Conclusiones

El pasado 12 de enero, con cinco meses de retraso, la Misión de Empleo entregó su reporte final y se pudieron conocer los cinco informes técnicos que lo sustentaron. La Misión fue creada por el Gobierno nacional y contó con el apoyo del Banco Interamericano de Integración Económica, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. En este punto, sorprende que la Misión de Empleo no haya contado con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo, la única agencia del sistema de las Naciones Unidas que tiene conformación tripartita (de gobiernos, empresarios y trabajadores) y que, por misión institucional, persigue los objetivos de crear mayores oportunidades para que mujeres y hombres puedan tener empleos e ingresos dignos y de mejorar la cobertura y eficacia de una seguridad social para todos (OIT, s. f. b), que son los mismos propósitos que persiguió la Misión.

Una primera mirada a los documentos publicados muestra fallas en la coordinación. Por ejemplo, dos de los documentos técnicos presentan, cada uno, una larga sección en la cual se describe la misma temática: el sistema de protección social colombiano. Hubiera sido suficiente una sola presentación del tema, de pronto realizada con mayor precisión. Además, hay que resaltar que, en algunas ocasiones, los dos documentos aportan información discrepante. Por ejemplo, al analizar el MPC, Alvarado *et al.* (2021a) y Álvarez y Villavices (2021) coinciden en que este financia los aportes a seguridad social de los cesantes. Los primeros añaden que el MPC está también compuesto por «un beneficio monetario equivalente hasta 2 salarios mínimos para trabajadores formales que ganen 4 salarios mínimos o menos» (p. 30), mientras que los segundos no enumeran esta prestación. Otro punto para resaltar es que ninguno de los dos documentos hace mención del subsidio familiar que el trabajador cesante sigue recibiendo mientras permanece beneficiario del MPC. Imprecisiones como estas son reiteradas en los informes técnicos de la Misión, lo cual resulta preocupante, pues al tratarse de una Misión tan prestigiosa la precisión debería ser extrema.

Por otra parte, en lo que respecta a la discusión de las propuestas, lo primero que resulta pertinente mencionar es que el diagnóstico rendido por la Misión de Empleo era descontado:

«el mercado laboral en Colombia funciona mal» (Alvarado *et al.*, 2021b, p. 4). En un país que se destaca en la región latinoamericana por niveles superiores de desempleo, informalidad y desigualdad, la conclusión no podía ser otra.

Ahora bien, las propuestas presentadas para arreglar el problema laboral del país no son totalmente originales, ni novedosas. Con anterioridad, Olivera *et al.* (2021), Fedesarrollo (2021), entre otros investigadores que no integraron la Misión de Empleo habían expuesto varias de las propuestas avanzadas por la Misión. Además, el sistema de protección social universal que la Misión propone ya se encuentra, de alguna forma, vigente en muchos países europeos. Hubiera sido interesante conocer las características y el funcionamiento en algunos de ellos. En el reporte ejecutivo de la Misión no se mencionan ni los primeros ni los segundos.

Por otro lado, las reformas que plantea la Misión de Empleo son extremadamente vagas. ¿Quién no estaría de acuerdo con un seguro de desempleo más generoso y con mayor cobertura? ¿O con un sistema de protección social universal? Empero, en la práctica, ¿cuáles son los servicios y las prestaciones ofrecidas? ¿Cómo hace un Gobierno para implementarlas? ¿Cuál va a ser la línea de tiempo de su ejecución? ¿Cuáles son las prioridades? Nada de esto plantea con claridad la Misión. Aunque es cierto que dichas reformas tendrán que ser sometidas al diálogo social, la Misión habría podido presentar algunas posiciones concretas y económicamente viables para empezar la negociación.

A pesar de esta falta de precisión, en este documento se ha hecho una interpretación y cuantificación prudencial de algunas de las propuestas presentadas.

Según nuestros cálculos, los afectados por el conjunto de reformas propuestas a la seguridad social serían los trabajadores formales asalariados —la clase media— que verían aumentadas las contribuciones a pagar sobre sus salarios y serían sujetos de mayores impuestos a la renta, dadas las características del sistema tributario colombiano que los castiga frente a otras personas naturales y, cuya reforma, desafortunadamente, la Misión no enfrenta.

Una de las principales razones de tal resultado, tal vez la más determinante, radica en un diagnóstico poco penetrante del estado actual del sistema pensional. Si bien puede ser cierto que en el régimen de prima media el «70% [de los subsidios a pensiones] son capturados por las familias en los dos deciles más altos de la distribución del ingreso» (Alvarado *et al.*, 2021b, p. 12), como afirma la Misión, es

también cierto que entre los integrantes de estas familias hay trabajadores que devengan ingresos de apenas dos o tres salarios mínimos. Además, como han mostrado Farné y Nieto (2019), los subsidios en este régimen son crecientes en valor absoluto al aumentar los ingresos de los cotizantes, pero decrecientes como proporción de la reserva actuarial. Lo anterior implica que si se quieren reconocer pensiones «actuarialmente justas» y a un nivel de suficiencia aceptable<sup>13</sup>, las contribuciones de los trabajadores de menores ingresos deberían aumentar proporcionalmente más.

En materia de pensiones queda la pregunta de por qué una pensión ciudadana es preferible a los beneficios ofrecidos por el programa Colombia Mayor. Es decir, por qué una pensión universal de la cual son titulares en iguales condiciones pobres y ricos indistintamente es preferible a una pensión que se entrega solo a los necesitados, previo análisis de sus ingresos. Es cierto que Colombia Mayor tiene baja cobertura y entrega una prestación económica irrisoria, de apenas 80 000 pesos mensuales. Sin embargo, con el dinero que se necesita para implementar la pensión ciudadana se podría incrementar adecuadamente tanto el número de beneficiarios como el monto del subsidio que ellos reciben y, además, se ahorrarían recursos. La Misión no hace alguna consideración comparativa que justifique la superioridad de la pensión ciudadana sobre Colombia Mayor (con mayores recursos).

Es innegable que el conjunto de medidas propuesto por la Misión de Empleo favorecería la formalización laboral, pero mucho dependerá de cómo estas medidas se implementen en la práctica, del desvío del salario mínimo respecto a su valor óptimo, su relación con el salario promedio, de la elasticidad con respecto al empleo —que trabajos recientes para Colombia muestran como moderada— y del peso que tiene el (deficiente) diseño actual de la protección social frente a otras causas de la informalidad. El resultado final, además, dependerá de cuánto esta mayor formalidad incremente la productividad de trabajadores y empresas. Debe resultar claro que no todo aumento de la formalidad, que la Misión define en términos de afiliación a la seguridad social, conllevará también un aumento de la productividad de los trabajadores, en especial de los cuenta propia con menores

---

13 La suficiencia de las pensiones hace referencia al nivel de bienestar (consumo o ingreso) de los pensionados que no debería ser muy diferente de aquel que se había alcanzado durante la vida laboral activa.

ingresos, quienes con las modificaciones propuestas podrían alcanzar a costear su afiliación a pensiones sin que esto implicara cambio alguno en su situación laboral. Desafortunadamente, como se ha señalado, no hay estimaciones por parte de la Misión del impacto de las reformas planteadas sobre el empleo formal y total del país.

Finalmente, no se puede pasar por alto que algunas propuestas de la Misión de Empleo requieren cambios legislativos y, sobre todo, cambios de categoría constitucional, que pueden no encontrar un fácil consenso social.

En conclusión, el informe de la Misión representa un muy buen ejercicio académico, pero requerirá de mucho más trabajo y de la ampliación de su espectro de análisis para encontrar aplicación en el mercado laboral colombiano.

## Bibliografía

- Alvarado, F., Meléndez, M. y Pantoja, M. (2021a). «Mercados Laborales Fragmentados y el Sistema de Protección Social en Colombia», *UNDP LAC Working Paper Series*, n.º 14, junio. <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/poverty/mercados-laborales-fragmentados-y-sistemas-de-proteccion-social-.html>
- Alvarado, F., Álvarez, A., Chaparro, J. C., González, C., Levy, S., Maldonado, D., Meléndez, M., Pantoja, M., Ramírez, N, y Villaveces. M. J. (2021b). *Misión de Empleo 2020-2021*. Reporte ejecutivo de la Misión de Empleo de Colombia. <https://www.misionempleo.gov.co/documentos/Paginas/informe-final.aspx>
- Álvarez, A. y Villaveces, M. J. (2021). El rompecabezas de la protección social en un mercado laboral con alta informalidad: análisis de un siglo de reformas en Colombia. *Documento CEDE* n.º 55, Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/54241>
- Farné, S. (2021). ¿Menos impuestos a las empresas, más empleo formal? El caso de Colombia, *Instituto Colombiano de Derecho Tributario*, 83(57). <https://revistaicdt.icdt.co/wp-content/uploads/2021/06/Revista-ICDT-83.pdf>
- Farné, S. y Nieto, A. (2019). Razones para reformar el régimen de ahorro individual. En López, C. y Holstine M. C. (eds.), *La reforma pensional en Colombia: el debate pendiente. Lecciones desde América Latina*, Banco de la República de Colombia. <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll18/id/1248>.
- Fedesarrollo. (2021). *Reformas para una Colombia post - COVID 19*. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4087>.
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2021). Propuesta de Proceso de Reforma Tributaria Estructural para Colombia con base en principios constitucionales del Estado Social de Derecho. *Revista Sur*. <https://www.sur.org.co/propuestaprocesodereformatributariaestructuralparacolombiaconbaseprincipiosconstitucionalesdelestadosocialdederecho/>
- González-Velosa, C. (2021). *Se buscan empleos de calidad: políticas activas y pasivas de empleo en Colombia*. Nota Técnica n.º IDB-TN-02358. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Se-buscan-empleos-de-calidad-politicas-activas-y-pasivas-de-empleo-en-Colombia.-Informe-para-la-Mision-de-Empleo.pdf>.

Mora, J. y Muro, J. (2014). Informality and minimum wages by cohort in Colombia. *Cuadernos de Economía*, 33(63), 469-486. <https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v33n63.45342>.

Mora, J. y Muro, J. (2017), Dynamic effects of the minimum wage on informality in Colombia, *Labour*, 31(1), 59-72. <https://dx.doi.org/10.1111/labr.12087>.

Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (s. f. a). *Guía sobre políticas en materia de salario mínimo*, Ginebra. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/genericdocument/wcms\\_542028.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/genericdocument/wcms_542028.pdf).

Olivera, M., Sandoval, D., Murgueitio, C., Lora, E., Rodríguez, Ó., García, A., Bejarano, N., Iguavita, J., Contreras, C., Cano, M. G., Gutiérrez, M. I., Oviedo, Y., Azuero, F., Vivas, A. y Zapata, J. G. (2021). *Colombia después de la pandemia: la urgencia de lo estructural*. Econometría Consultores.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (s. f. b). *Misión e impacto de la OIT*. <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang--es/index.htm>.

## CUADERNOS DE TRABAJO

N.º 1	Enfoques institucionales sobre sistemas pensionales: algunas reflexiones para el actual debate en Colombia
N.º 2	Efectos ocupacionales de una reforma laboral en Colombia
N.º 3	La calidad del empleo en Colombia
N.º 4	Políticas de mercado de trabajo en un país en crisis: el caso de Colombia. La administración Pastrana
N.º 5	Seguimiento a la Ley 789 de 2002, de reforma laboral. Año 2003
N.º 6	Mitos y realidades de la reforma laboral colombiana. La Ley 789 dos años después
N.º 7	El mercado laboral y la seguridad social en Colombia entre finales del siglo XX y principios del siglo XXI
N.º 8	Calidad del empleo: ¿Qué tan satisfechos están los colombianos con su trabajo?
N.º 9	El defensor en salud. Consideraciones para el diseño y desarrollo de una nueva institución
N.º 10	Los profesionales colombianos en el siglo XXI. ¿Más estudian, más ganan?
N.º 11	Encuestas de hogares para <i>dummies</i> : cómo interpretar la transición de las encuestas continuas a la gran encuesta integrada
N.º 12	Las cajas del subsidio familiar como operadores de política social
N.º 13	La realidad del empleo en la industria de los <i>call centers</i> en Colombia
N.º 14	¿Bajar los impuestos al trabajo genera empleo?: Ley 1607 de 2012 de reforma tributaria en Colombia
N.º 15	Ley 1607 de 2012 de reforma tributaria en Colombia: un análisis de equilibrio general computable
N.º 16	Participación de los adultos mayores en las economías de mercado y del hogar en Colombia
N.º 17	Impacto de los subsidios estatales sobre el mercado laboral en Colombia
N.º 18	Panorama de los migrantes venezolanos en Colombia 2014-2019
N.º 19	¿Qué propuso la Misión de Empleo? ¿Quién gana y quién pierde?

Ver números anteriores en el siguiente enlace: [Cuadernos de trabajo](#)

