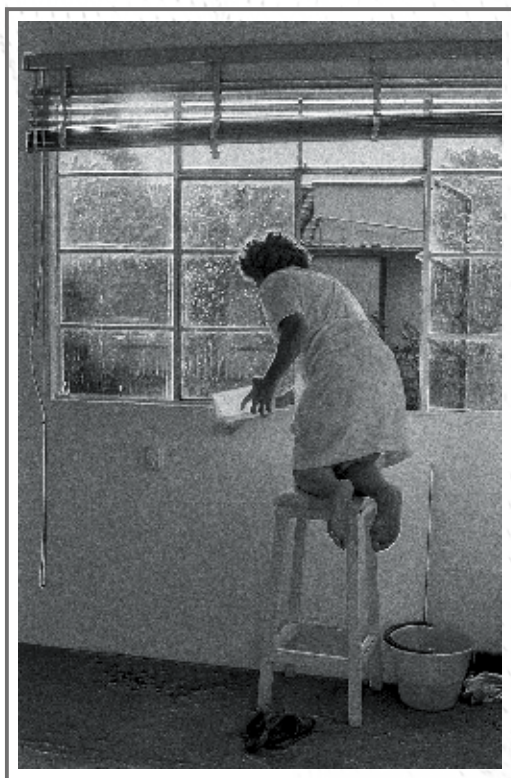




Misión Alternativa de Empleo e Ingresos

Propuestas para una Colombia incluyente




MISIÓN
ALTERNATIVA DE
EMPLEO E
INGRESOS

EDICIONES
ciens ESCUELA
NACIONAL
SINDICAL
LIBROS
CULTURA & TRABAJO

Misión Alternativa de Empleo e Ingresos

Propuestas para una Colombia incluyente



Escuela Nacional Sindical
Corporación Latinoamericana Sur
Asociación Colombiana de Estudios del Trabajo
Observatorio de Deuda Social de la Universidad Javeriana
Grupo de Socioeconomía Instituciones y Desarrollo
de la Universidad Nacional de Colombia
Centro de Estudios e Investigaciones Rurales
de la Universidad de la Salle
Red Académica Alternativas Programáticas
de la Universidad Nacional de Colombia

Medellin, julio de 2021



© Misión Alternativa de Empleo e Ingresos

Medellín, Colombia

Primera edición: junio de 2021

Escuela Nacional Sindical

Corporación Latinoamericana Sur

Asociación Colombiana de Estudios del Trabajo

Observatorio de Deuda Social de la Universidad Javeriana

Grupo de Socioeconomía Instituciones y Desarrollo de la Universidad
Nacional de Colombia

Centro de Estudios e Investigaciones Rurales de la Universidad de la Salle
Red académica Alternativas Programáticas de la Universidad
Nacional de Colombia.

Director académico

Ricardo Bonilla González

Coordinación editorial

Ruth Maritza Quevedo-Fique

Fotografía de portada

«Virgelina», Juan Camilo Moreno, 2020

Premio: «Trabajo doméstico y economía del cuidado»

Diseño y diagramación

Raúl París.

ISBN: 978-958-8207-81-0

Se puede reproducir total o parcialmente por
cualquier medio con permiso de los editores.

Para esta publicación la Escuela Nacional
Sindical recibió el apoyo de



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS

Contenido

| | |
|---|-----|
| Presentación | |
| <i>Ruth Maritza Quevedo-Fique</i> | 5 |
| Ampliar la demanda agregada, mejor con trabajo decente | |
| <i>Ricardo Bonilla González.</i> | 11 |
| Decálogo de propuestas de la misión alternativa de empleo e ingresos. | 89 |
| La economía extractiva no genera empleo | |
| <i>Jorge Iván González Borrero</i> | 95 |
| Papel del Estado, tamaño y funciones | |
| <i>Ricardo Bonilla González.</i> | 119 |
| Elementos para una reforma alternativa al sistema de pensiones | |
| <i>Flor Esther Salazar Guatibonza, Paula K. Triviño-Gaviria y Santiago Castaño Salas.</i> | 177 |
| Informalidad y mundo del trabajo, un debate abierto | |
| <i>Juan Sebastián Acero Vargas</i> | 207 |
| Propuestas y acciones de política pública de empleo y trabajo decente territorial | |
| <i>Jorge Enrique Coronel López y Carlos Julio Díaz Lotero</i> | 261 |

| | |
|---|-----|
| Agenda normativa alterna | |
| <i>Clara Eugenia López Obregón</i> | 303 |
| Costos extrasalariales e impactos de las reformas tributarias en el empleo | |
| <i>Stefano Farné</i> | 333 |
| Reflexiones: lo rural en la pandemia | |
| <i>Cecilia López Montaña</i> | 359 |
| Efectos de la crisis del Covid-19 en el trabajo: hacia un plan de transición por la reconstrucción y el empleo decente | |
| <i>Eric Alberto Orguloso Martínez y Camilo Andrés Guevara Castañeda</i> | 387 |
| Cambios productivos, sociotécnicos y alternativas de regulación en la Colombia de la pandemia (2020-2021) | |
| <i>Juan Carlos Celis Ospina, Jaime Alberto Rendón Acevedo, Carlos Mejía Sanabria, Carolina Mosquera Vera, Santiago Garcés Correa y Diego Fernando Rodríguez Barrera</i> | 421 |
| Impactos de la crisis de la pandemia en la salud de los trabajadores. Lineamientos sindicales para su enfrentamiento | |
| <i>Jairo Ernesto Luna-García y Mauricio Torres-Tovar</i> | 489 |
| Juventud y empleo ¿Cómo promover el empleo juvenil? | |
| <i>Suelen Emilia Castiblanco, Sebastián Gutiérrez, Néstor Eduardo Mateus y Jaime Alberto Rendón Acevedo</i> | 535 |
| La crisis también es de cuidados. Trabajos de cuidado remunerado y no remunerado: hacia las políticas del cuidado para Colombia | |
| <i>Francis Margot Corrales-Acosta, Ruth Maritza Quevedo- Fique y Suelen Emilia Castiblanco-Moreno</i> | 567 |

Presentación

Al publicarse este libro, el pueblo colombiano, desde el 28 de abril de 2021 (más de 40 días) se sostiene en un proceso permanente de movilización, desde que, en medio de la crisis social, económica, laboral y sanitaria más grave que ha vivido el país, el Gobierno nacional emprendió una de las reformas tributarias más regresivas, abstraído absurdamente de la realidad nacional. Esta fue la gota que rebose la copa del hartazgo de la población colombiana, sometida, además de las penurias de la crisis, a una serie de reformas contrarias a la ampliación de sus derechos, bajo el manto de la pandemia y la restricción de los derechos a la protesta, derivadas del obligado confinamiento pandémico.

Este estallido social, único en la historia de Colombia, ha logrado, a este punto, la renuncia del ministro de Hacienda y de la canciller de Colombia; ha impedido el trámite de la reforma tributaria; ha bloqueado un proyecto de ley que privatizaba aún más el sistema de salud, entregándolo a la voracidad de los negocios financieros y ha puesto en jaque al ministro de Defensa, por medio de la aplicación de moción de censura en el Congreso, que fue rebatida por las mayorías de la clase política parlamentaria, pero que expuso la grave violación de los derechos humanos, permitida y

coadyuvada por el Gobierno nacional y las Fuerzas Militares. Más de 70 muertos, miles de heridos por la fuerza pública, centenares de desaparecidos, violaciones a mujeres por parte de la fuerza pública, brutalidad de la policía, son las imágenes dantescas de este paro nacional que, con el paso de los días, se ha expresado como un enorme y polifónico estallido social, que abarca toda la geografía nacional con las manifestaciones más diversas del pueblo colombiano.

El modelo económico en Colombia está en tensión, la insistencia corporativa y de los grupos económicos colombianos sobre la invulnerabilidad del modelo económico privatizador que consolidaron durante más de tres décadas se remueve en sus bases; un modelo de base minero y primario-exportador, frágil en el desarrollo del mercado interno y, por lo mismo, destructor del trabajo para las mayorías, que deterioró la participación del Estado en la economía y el desarrollo regional, ampliando la brecha entre regiones, entre ricos y pobres, entre hombres y mujeres trabajadoras, entre campo y ciudad. Un modelo que ha deteriorado la autonomía territorial y ha puesto a los y las trabajadoras, con y sin trabajo, a tributar a un sector financiero parasitario por la vía del endeudamiento, el pago de servicios públicos y de servicios sociales gestionados por él.

Poco podemos decir de la economía del narcotráfico y sus mecanismos institucionales, pero es clara la vinculación de altos funcionarios del Gobierno en las dos décadas de «embujo autoritario» en este negocio que carcome la institucionalidad colombiana. El hecho de la desigualdad, al parecer naturalizado, no se puede tolerar más y debe ser atacado por medio de la reorientación de las políticas económicas y sociales. La asistencia social, basada en transferencias monetarias condicionadas, ha convertido a ciudadanos pobres en masas de pobres infantilizados, cuyos principales incentivos son seguir siendo pobres o presentarse al Estado como pobres para no perder las migajas,

mientras la sociedad señala este fenómeno como responsabilidad de los pobres «atenidos». Y en el campo colombiano, siempre oculto y en resistencia, sus gentes han vivido la más cruel embestida de la violencia del proyecto económico protegido por la acción paramilitar.

Sectores de empresarios, luego de un mes de paro, anuncian aportes propios por \$2,5 billones para las vacunas, instan al gobierno nacional a que les cobren los impuestos antes no pagados y defendidos como prebendas necesarias para garantizar su viabilidad como generadores de empleo. Al mismo tiempo, el Gobierno nacional anuncia que por fin encontró el mecanismo para financiar el costo de la matrícula para los jóvenes sin recursos estudiantes de universidades públicas. El estallido social ha permitido abrir varias puertas y ablandar el rigor de los determinadores de las políticas económicas en el país, no tanto los del ala más radical, representada por terratenientes, ganaderos y rentistas del narcotráfico, pero sí de quienes ven que, como nunca antes, la población colombiana ya no está dispuesta al engaño y a la traición de todos los acuerdos.

En este contexto, la Misión Alternativa de Empleo e Ingresos, que fue recomendada por la doctora Cecilia López en el marco del seminario interno ENS, el 13 de junio de 2020 y justificada por la necesidad de articular propuestas de la academia crítica y de los sectores de trabajadores y trabajadoras afectados negativamente por el modelo socioeconómico y la arquitectura institucional del país, avanzó de manera con la producción de una serie de documentos que contribuyen a problematizar temas sociales y económicos prioritarios, optando por hacer énfasis en propuestas concretas de reformas necesarias, ejercicio que permitió articular a quienes hoy presentamos este documento. En este sentido, el primer documento “Ampliar la demanda agregada, mejor con trabajo decente”, compilado por Ricardo Bonilla, como director académico de la Misión Alternativa, constituye la síntesis de una agenda de

reformas necesarias, donde afirmamos que sí, que se trata precisamente de tocar el modelo económico sin más rodeos y sin más justificaciones.

Cuando más del 60% de la población colombiana trabaja en la informalidad laboral y esta informalidad, además, es precaria, se quiebra el pacto social fundante del Estado social de derecho, que es el acceso a la protección y seguridad social, con el que, en Colombia, se ha generado ese estado de desprotección, asistencialismo y desentendimiento de los asuntos sociales que el pueblo en la calle rechaza, y que debe ser substituido por un nuevo pacto social incluyente. Este clamor social solo puede ser atendido con la apuesta por la superación de la agenda neoliberal, por la implementación profunda de lo contenido en el acuerdo de paz, como un pacto de país, y con la implementación verdadera de la constitución de 1991, cuya reglamentación merece la pena modificarse y cuyos actos legislativos regresivos deberían revisarse.

La formulación de una agenda alternativa de empleo e ingresos está coordinada por la Escuela Nacional Sindical (ENS), y el economista Ricardo Bonilla, socio de esta, exsecretario de Hacienda de Bogotá y docente universitario, a la que se articularon, además, la Corporación Latinoamericana Sur, la Asociación Colombiana de Estudios del Trabajo, el Observatorio de Deuda Social de la Universidad Javeriana, el Grupo de Socioeconomía Instituciones y Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad de la Salle, y la Red Académica Alternativas Programáticas de la Universidad Nacional de Colombia.

Los avances de esta agenda se ponen a consideración del mundo del trabajo, del sindicalismo, de los sectores académicos, de los programas de gobierno hacia agendas alternativas, del gobierno nacional, de los y las congresistas de diferentes bancadas y de la opinión pública, con el fin de generar un proceso de diálogo social público hacia la construcción de acuerdos por la recuperación de un país para

los colombianos. Un primer momento de este encuentro se vivió en el Foro internacional «Hacia una agenda laboral y de ingresos alternativa para Colombia», realizado los días 5 y 6 de mayo de 2021, en colaboración con el Grupo de Puebla, y cuyas memorias pueden encontrarse en la página de la Misión Alternativa de Empleo e Ingresos, alojada en la página institucional de la ENS <https://www.ens.org.co/mesa-alternativa-de-empleo-e-ingresos>.

Ruth M. Quevedo-Fique
directora académica, ENS

Ampliar la demanda agregada, mejor con trabajo decente¹

Ricardo Bonilla González²

1. Documento síntesis del grupo constituido para presentar una agenda alternativa de empleo e ingresos que impulsa la Escuela Nacional Sindical, y en el que participan el Observatorio de Deuda Social de la Pontificia Universidad Javeriana, el Grupo de Investigación en Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo de la Universidad Nacional, la Corporación Latinoamericana Sur, la Asociación Colombiana de Estudios del Trabajo, y 25 investigadores de diferentes espacios académicos.

2. Economista. Ex-Secretario de Hacienda de Bogotá. Miembro ACCE. Profesor pensionado Universidad Nacional de Colombia. Director académico de la Misión Alternativa de Empleo e Ingresos y socio de la Escuela Nacional Sindical.

La economía colombiana viene mal desde los años sesenta, así lo muestran los diferentes indicadores: crecimiento por debajo del promedio de largo plazo, desigualdad regional, desindustrialización, desruralización, caída de las exportaciones, balanza comercial y en cuenta corriente deficitarias, déficits gemelos con el fiscal sin manejo y mayor endeudamiento público, desempleo de dos dígitos, informalidad y subempleo a la orden del día, tasas de interés e intermediación próximas a la usura y captura del Estado por cazadores de rentas, además de un desorden gigante en el ordenamiento territorial. Simultáneamente, el proceso de paz no se aclimata y hay nuevos episodios de violencia rural en las zonas de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Lo único favorable ha sido el control de la inflación y las metas del Banco de la República que, sin embargo, se han logrado en detrimento del crecimiento y el empleo. Ahora bien, la pandemia del Covid-19 agudizó los problemas, pues el bajo crecimiento se volvió recesión, el desempleo alcanzó el 15% y el endeudamiento externo es ahora del 65% del Producto Interno Bruto (PIB). Sin resolver lo del Covid-19 hay que pensar en la reconstrucción de los tejidos social y económico.

El Gobierno nacional, en un golpe de astucia y para mostrar acción, creó varias comisiones con la pretensión de resolver los problemas del país, entre las cuales, una de ellas trata los temas laborales y el desempleo: la tercera Misión

de Empleo del último medio siglo. Su propósito es ambientar una mayor flexibilización y la contratación por horas. El economista mexicano que la dirige asegura conocer la problemática nacional y las soluciones pendientes, y propone un ejercicio de afinar el reloj de la economía colombiana, aceitar sus piezas y sincronizarlas adecuadamente.

El ejercicio sincrónico, sin embargo, requiere una visión integral. Lo que aquí proponemos, a manera de agenda alternativa, es examinar cuatro componentes que son complementarios unos con otros: i) el marco macroeconómico colombiano y la propuesta progresista, ii) el mercado laboral para el trabajo decente, iii) la parafiscalidad y la seguridad social, y iv) las poblaciones objeto de atención prioritaria. Al final presentamos el decálogo de propuestas de la Misión Alternativa de Empleo e Ingresos.

Un programa macroeconómico progresista

El crecimiento económico colombiano de largo plazo ha sido, en promedio, del 4%, y está por debajo de los mejores resultados de las economías emergentes y muy lejos de las expectativas de un país en desarrollo. En los últimos 20 años ese crecimiento ha sido muy volátil y ha estado por debajo del promedio. La razón de ello es la persistencia en el modelo primario exportador (Ocampo, 2007), que se ha concentrado en una canasta limitada a pocos productos minero-energéticos y agrícolas, al petróleo, al carbón y al café, sin que se hagan mayores esfuerzos por diversificar ni por incorporar valor agregado. Es un modelo que entró en su fase de agotamiento con la crisis climática y la necesidad de sustituir combustibles fósiles y alimentos ultraprocesados por energías alternativas y alimentos saludables.

La alta dependencia de los *commodities* y las fluctuaciones de sus cotizaciones internacionales nos llevaron a padecer las consecuencias de la enfermedad holandesa: una a fuerte revaluación de la tasa de cambio, una creciente

desindustrialización y desruralización y un abastecimiento importado de parte sustancial de la canasta alimenticia y de insumos. Con el prurito de la libre competencia internacional, que no existe, y la compra a menor precio para favorecer al consumidor, terminamos comprando bienes subsidiados en otros países y producidos con empleo extranjero en detrimento del trabajo nacional, razón por la cual tenemos una de las tasas de desempleo más altas del mundo (10% promedio en el largo plazo). Crecemos poco, compramos importado, no diversificamos nuestra economía, no generamos suficientes oportunidades de trabajo y se les da prioridad a los sectores rentistas. Es un modelo construido por quienes nos han gobernado durante dos largos siglos.

Ese desempeño tan pobre produce desequilibrios fundamentales (Arteaga et al., 2012), como los déficits gemelos, el desahorro, la baja inversión y la estabilidad de precios, mientras se sacrifican el crecimiento y el empleo. Como le corresponde a una economía inestable y donde los fundamentos fallan, tenemos simultáneamente y durante un período largo de tiempo los déficits en cuenta corriente y fiscal (ambos superan el -3%) y se colocan en los límites de la sostenibilidad. Como consecuencia de ello, permanece el desequilibrio financiero con la relación ahorro-inversión. El déficit en cuenta corriente es el resultado del desequilibrio comercial en las cuentas de bienes y servicios, pues se hacen más importaciones que exportaciones, donde el mayor daño de la revaluación en la tasa de cambio es la ruptura de los encadenamientos internos, que no se recuperan cuando cambia el péndulo, generando devaluación. La cuenta financiera también es negativa y se intenta resolver con endeudamiento privado externo.

El déficit fiscal es recurrente, y se origina al preferir la deuda antes que resolver los problemas estructurales del Estatuto Tributario. Los gobiernos del presente siglo han presentado y obtenido la aprobación de 10 reformas

tributarias,³ una cada dos años y todas con el pomposo propósito de hacer la «verdadera» reforma estructural, pero sin lograrlo. En los últimos cinco años se han realizado tres misiones sobre asuntos tributarios: la primera abordó el gasto, la segunda fue sobre equidad tributaria y la tercera sobre beneficios tributarios. Ni una de las recomendaciones emanadas de ellas ha sido incorporada en las reformas promovidas. Entre un gobierno cooptado por grupos económicos y un Congreso que pupitrea proyectos a favor de los diferentes intereses de *lobby*, cruzados con sus patrocinadores de campaña, ninguna reforma tributaria ha sido estructural, todas han resuelto problemas de caja de corto plazo y han afianzado un universo de beneficios y exenciones que terminaron por distorsionar el Estatuto Tributario. Ello, a su vez, ha ocasionado un enorme divorcio entre las tasas nominal y efectiva de la renta corporativa, ha promovido la acumulación de activos improductivos y ha hecho que las personas naturales de altos ingresos no declaren ni paguen lo que deberían.

La inflación como objetivo monetario

El propósito de controlar la inflación ya ha cumplido 30 años. Se le entregó como objetivo principal al Banco de la República y sus autoridades lo convirtieron en el único objetivo de política económica. Cualquier decisión monetaria o cambiaria se toma con el horizonte de la meta de inflación (Kalmanovitz, 2000). El objetivo se cumplió: la inflación se encuentra por debajo del 3%, colocado como meta, y las dos recesiones recientes (1998-1999 y 2020) contribuyeron a su mayor corrección, ambas con el común denominador de terminar en un choque de demanda, pérdida de poder adquisitivo por mayor desempleo e informalidad. La forma

3. Reformas tributarias siglo XXI: Leyes i) 633 de 2000, ii) 788 de 2002, iii) 863 de 2003, iv) 1111 de 2006, v) 1370 de 2009, vi) 1430 de 2010, vii) 1607 de 2012, viii) 1739 de 2014, ix) 1819 de 2016, x) 1943 de 2018, «de financiamiento», declarada inexecutable, xi) 2010 de 2019, «de crecimiento».

de medirlo también cambió: el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) pasó de 220 bienes a una canasta de 443 artículos y sus respectivos ponderadores, con un diagnóstico más certero.

Es hora de que las autoridades monetarias reconozcan e introduzcan en sus objetivos el crecimiento y el empleo, puesto que el mayor castigo para la población es tener estabilidad de precios y no tener poder de compra para hacerla efectiva, ni tener un empleo para derivar ingresos. El país requiere un tratamiento de choque, esta vez no para bajar la inflación, sino para aumentar el crecimiento y reducir el desempleo. La democracia empieza por dar oportunidades de trabajo y mejores ingresos, solo así tiene sentido tener controlada la inflación. En la revisión de objetivos y prioridades (González, 2020), el Banco de la República también debe incluir la propuesta del Banco de Pagos Internacional (BPI) de impulsar la transformación de la matriz energética, en la perspectiva de garantizar la estabilidad financiera internacional.

Desde hace 60 años, sobre Colombia ondea un reconocimiento negativo: el de ser uno de los países con mayor desigualdad (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2019), en riqueza e ingresos, y una de las más altas tasas de desempleo del mundo. Ambos factores siguen sin corregirse, pues todos los gobiernos han confundido reducir la desigualdad con disminuir la pobreza, prefiriendo entregar subsidios a crear nuevas oportunidades para la población. La pobreza se reduce momentáneamente con subsidios, la desigualdad no. Para combatir esta última se necesitan transformaciones efectivas en la tenencia y la propiedad de la tierra, reducir sustancialmente los costos financieros, bajar los costos de transporte, recentrar el urbanismo, darle calidad a los bienes públicos, así como acceso universal y efectivo a salud y educación y abrir oportunidades novedosas de trabajo decente.

Tener alto desempleo e informalidad y reducir la pobreza es contradictorio, pues significa que la solución dada es

temporal e ilusoria. La verdadera situación es la desigualdad: un Gini de 0,92 en tierra rural y 0,9 en activos financieros, con créditos costosos, con movimientos de hasta dos horas entre la vivienda y el trabajo, con la mitad de la población pagando arriendo y, además, el 51% de los predios rurales sin titulación. Esos son los problemas del país.

El reconocimiento internacional negativo, dice que Colombia es desigual y violento (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2014), y su gobierno no tiene el control territorial ni el monopolio de las armas. El conflicto interno permanente (una guerra nunca declarada entre diversos actores), ha dejado secuelas dolorosas en cuanto a crecimiento económico y vidas humanas, y una gran inestabilidad social. Algunas evaluaciones señalan que el escenario de guerra dejó pérdidas de, al menos, un punto del PIB anual, que debería recuperarse y superarse con la implementación del proceso de paz que se firmó con el principal grupo guerrillero (siempre y cuando lo acordado se cumpla). Es decir, homicidios, masacres, guerra sucia, «falsos positivos», desapariciones forzadas, atentados a la infraestructura y redes, bombardeos y otras acciones bélicas podrían desaparecer con el Acuerdo, sin embargo, los esfuerzos por «hacerlo trizas» han generado nuevas dinámicas en las que predominan los asesinatos selectivos de líderes sociales, las masacres y el desplazamiento. El escenario de la paz sigue siendo una expectativa que podría modificar las condiciones de trabajo en el mundo rural y en los pequeños municipios.

La crisis venía antes del Covid-19

Ahora bien, como ya se dijo, la contingencia del Covid-19 acentuó los problemas, no los creó. El año 2020 pasará a la historia como un año maldito porque desnudó los problemas nacionales y puso al descubierto la liviandad de las soluciones aplicadas y sus efectos: la precariedad laboral y social (Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad

Javeriana, 2020). Con la pandemia se hizo un tránsito rápido de bajo crecimiento a recesión (-6,8%); se demostró que no tenemos una oferta exportable que sustituya las de petróleo y carbón, no se recuperaron los encadenamientos perdidos por importaciones y aumentó la capacidad instalada ociosa; los déficits gemelos pasaron a un nivel de insostenibilidad; aumentaron el desempleo y la inactividad (sobre todo en mujeres de todas las edades y en los jóvenes); se redujeron las horas efectivas de trabajo y se aumentaron los costos financieros, a pesar de la mayor liquidez suministrada por el Banco de la República. El resultado general fue un choque de demanda que contribuyó a reducir la inflación y aumentar la desigualdad y la pobreza, y los ganadores fueron las entidades financieras (con una ganancia de \$6,1 billones, según la Superintendencia Financiera, 2020) y diversos especuladores.

Para transformar esta situación no se puede seguir haciendo lo mismo que antes de la contingencia Covid-19. Eso sería asumir que esta crisis, profundizada por la pandemia, se solucionaría con las recetas utilizadas en otros episodios donde no hubo nada parecido a lo de hoy. La crisis viene de atrás y el virus la catapultó. A falta de mejores programas sociales que atenuaran la pérdida de ingresos, se perdió la oportunidad de reaccionar diferente, como por ejemplo, construir un nuevo paradigma económico, de producción diversa y mayor valor agregado. El momento existe, el futuro minero-energético no es promisorio, hay otras expectativas con energías renovables y nuevos materiales, en fin, es hora de empezar la transición hacia esa otra economía, lo cual implicaría ajustar al menos 10 aspectos de carácter macroeconómico y social. Ellos son:

1. Un compromiso nacional por la paz y el fin de la guerra sucia

El largo plazo colombiano no lo ha determinado la contingencia del Covid-19 sino la asombrosa convivencia de

una economía aparentemente estable y una violencia desgarradora. Dos siglos de gobierno republicano, en los que los períodos de tranquilidad han sido muy escasos, pues se rompen fácilmente ante la incapacidad de construir acuerdos nacionales y respetarlos. Como consecuencia, ningún gobierno ha logrado ejercer soberanía sobre la totalidad del territorio nacional ni ha logrado hacerse al monopolio de las armas, por lo que diversas fuerzas, a nombre de la insurgencia guerrillera y del paramilitarismo, ejercen el control en vastas porciones del territorio. Desde hace cuatro décadas se han adelantado conversaciones de paz con diversa suerte y alcance. Ello ha implicado la incorporación a la vida legal de algunos grupos con los que se firmaron acuerdos y múltiples desmovilizaciones individuales, pero no ha significado pacificar el país.

La última de estas negociaciones, con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), ha sido la más ambiciosa y la que ha tenido mayores expectativas por sus resultados, pues ese era el grupo bélico más antiguo y el mejor armado, el que tenía el mayor control territorial diseminado en diversas regiones del país y el más numeroso, organizado como estructura militar y capacidad de presión sobre la ciudadanía. La búsqueda de la estabilidad social y política pasa por consolidar este tipo de acuerdos y lograr consensos para avanzar en otros, como son los casos del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el paramilitarismo, de tal manera que las preocupaciones del país no sean profundizar la guerra y aumentar el armamento, sino diversificar la estructura productiva y crear más y mejores puestos de trabajo.

2. Superar el agotamiento del modelo minero-energético (González, 2020)

La bonanza petrolera terminó, y difícilmente volverá a presentarse mientras el carbón tiende a ser el primer combustible fósil en abandonarse. Todavía hay reservas para

mucho tiempo y el *fracking* contribuye a extenderlas. El problema no está en la perspectiva del agotamiento, sino en el daño experimentado en el medio ambiente, conocido como «cambio climático». La transición energética de diversos países ha conducido a tener menor demanda de los minero-energéticos, pero ello ha obligado a iniciar un proceso de transformación productiva en el que se le da prioridad a la ampliación de la variedad agrícola, la reindustrialización de la producción de bienes intermedios, la promoción de la industria metalmeccánica y el estímulo a los servicios inteligentes. El futuro no está en la economía de rentas mineras ni financieras, sino en los sectores agropecuario, industrial y de servicios dinámicos.

El nuevo modelo debe ayudarnos a dar el salto de la segunda a la cuarta revolución industrial, es decir, pasar de las fuerzas mecánicas alimentadas por petróleo o carbón a máquinas automatizadas gobernadas por una inteligencia artificial de gran capacidad. El aprendizaje y asimilación de esas nuevas tecnologías permitirá modernizar el campo y brindará oportunidades al campesinado desde la producción hasta su comercialización y consumo. Los nuevos trabajos requieren mayores destrezas y habilidades intelectuales, pasando del trabajador-músculo al trabajador-cerebro, y dicho tránsito lo debe preparar el sistema educativo. La industria informática compleja, de óptica, de máquinas-herramientas de precisión y los medios de transporte energizados son el futuro que el país tiene que visualizar y hacer realidad. Ese futuro no existe en la mentalidad minera.

3. Construir una economía rural diversa y productiva (López M., 2020)

En cuanto a la transformación productiva es importante volver la mirada hacia el campo colombiano por lo que no ha sido y lo que puede llegar a ser: un sector moderno y de alta productividad. La ruralidad colombiana atraviesa por

tres tipos de conflictos que no le han permitido progresar, ellos son: i) la altísima concentración de la tierra registrada catastralmente (con un Gini de 0,92 en tierra y 0,83 en avalúo), donde 5.100 propietarios de 3.053 predios poseen 40,2 millones de hectáreas, mientras 2,2 millones de propietarios de 1,4 millones de predios poseen 7,4 millones de hectáreas de las que depende su sobrevivencia; ii) la diferencia entre el uso real de la tierra y su capacidad (con solo 43 millones de hectáreas de uso agropecuario, de las cuales 34,4 se usan en ganadería extensiva y 8,6 en agricultura), mientras que la capacidad efectiva es de solo 15 millones para ganadería y 22 para agricultura, es decir, hay una sobreexplotación en la ganadería, y iii) el desigual aporte al PIB colombiano, al que el sector agropecuario le contribuye con 6,7% (71% de origen agrícola y 22% en ganadería, que incluye también aves y cerdos), es decir, la agricultura contribuye al PIB con el 4,7%, y el conjunto de ganadería bovina, porcina y avícola, con el 1,5%.

El campesinado colombiano tiene una doble virtud frente a la pandemia: le aporta más al PIB que los latifundios improductivos y ha sido el motor de salvación de la población con la seguridad alimentaria. ¡Imagínense si tuvieran a su disposición toda una tierra apta para la agricultura! Modernizar el campo y hacerlo más productivo significa resolver los tres conflictos existentes y fortalecer el sentido de pertenencia a la tierra. Para ello hay que: i) resolver los problemas de tenencia y agilizar el proceso de restitución de tierras; ii) dotar de más y mejores bienes públicos en vías terciarias, distritos de riego y centros de acopio; iii) fomentar el tratamiento poscosecha y la comercialización directa y sin intermediarios; iv) promover el uso adecuado de la tierra y desestimular la baja productividad de actividades extensivas; v) fortalecer el encadenamiento agroindustrial y su mayor transformación, y vi) darle salida a los productos con la construcción masiva de vías terciarias.

4. Reconocer el valor del trabajo campesino y el de su familia

El campesinado colombiano y sus familias, esencialmente minifundistas y trabajadores del campo sin tierra, constituyen la base de nuestra seguridad alimentaria, pero está mal remunerado y no se reconocen sus esfuerzos. La participación en el mercado de trabajo se da bajo las formas más precarias y marginales que existen: son trabajadores por cuenta propia y jornaleros pagados al día, mientras su familia se clasifica como trabajador no remunerado; viven de la venta de sus productos a precios de productor, el eslabón más débil de la cadena, y las ganancias del negocio se las llevan los intermediarios y las cadenas de comercio e industria. Se califica como una actividad de baja productividad, cuando en realidad son los proveedores del insumo básico para la alimentación de los hogares y la transformación de productos con valor agregado, y se les castiga con los ingresos por su baja capacidad de negociación.

La potencialidad del campo colombiano comienza por reconocer la importancia del trabajo de los campesinos y por construir una política agropecuaria para ellos y no para el latifundio improductivo. Es hora de estimular la actividad integral agro-silvopastoril con inversiones locales en distritos de riego, manejo de cuencas, vías terciarias, centros de acopio y tratamiento poscosecha con valor agregado, mediante una organización cooperativa y solidaria que reduzca los riesgos de la negociación aislada e individual. La producción agropecuaria vale más de lo que se remunera y de lo que se le reconoce hoy en el mercado, porque se le da tratamiento de *commodities* y no de soporte a la seguridad alimentaria del país. Fortalecer la actividad local y generar mayor valor agregado para los mercados nacional y de exportación es el complemento perfecto a la política de pacificación del país. La mejor seguridad es el trabajo y la construcción de futuro para las familias campesinas. Como ocurre con las estrategias militares, la eficiencia del frente

se encuentra en la retaguardia con la seguridad alimentaria. Sin ella la guerra se pierde.

5. Corregir la insostenibilidad de los déficits gemelos

Mantener simultáneamente los déficits gemelos en cuenta corriente y fiscal, y tenerlos en niveles de insostenibilidad es el escenario menos propicio para superar una crisis de las dimensiones de la actual recesión. Una economía mejor administrada es aquella en la cual se obtienen equilibrios en los dos balances, con tendencia al superávit en la cuenta corriente y equilibrio o déficit sostenible en el fiscal. La política macroeconómica colombiana hay que trabajarla en las dos dimensiones: construir superávit en cuenta corriente y volver a la sostenibilidad fiscal. Para lograrlo es necesario diversificar la oferta exportable, hacer competitiva la producción nacional con las importaciones y mantener una tasa de cambio libre de presiones por el precio de los *commodities*. En materia fiscal en el corto plazo se requiere mayor intervención del Estado. No se puede priorizar pago de deuda; al contrario, hay espacio para trasladar presupuesto de 2021 de amortizaciones para financiar programas de emergencia, sin temor a las calificadoras, ya que, por efecto global de la pandemia, ellas flexibilizan sus criterios.

Superar la crisis y volver a un sendero de crecimiento sostenible otorga prioridad a resolver el déficit en cuenta corriente, comenzando a sustituir las exportaciones de petróleo y carbón con una oferta diversa de productos agrícolas con valor agregado, recuperar la producción de bienes intermedios y los encadenamientos productivos, consolidar exportaciones industriales de bienes de consumo e intermedios y volver a tener las de servicios con empresas de origen en transporte de carga y pasajeros, consultoría y turismo. El ajuste por el lado de las importaciones se dará siempre y cuando recuperemos la producción de bienes intermedios, construyamos diversas cadenas de valor y volvamos competitiva la producción nacional. No

se necesita cerrar el país, lo que se requiere es estimular la producción diversa y olvidar la pesadilla de las rentas mineras y su ilusión de una falsa riqueza que, mal administrada, no creó empleo, desindustrializó y desruralizó al país, y puso en riesgo las finanzas públicas.

6. Hacia una estructura tributaria progresiva y con equidad (Bonilla, 2020)

También se tiene la oportunidad de introducir correctivos estructurales al Estatuto Tributario, sobre todo en el impuesto de renta corporativo y de personas naturales de altos ingresos. La brecha entre tasas nominales y efectivas es muy alta y dispersa, por lo que ninguna empresa paga impuesto de renta a la tasa nominal, sino que, todas, sin excepción, lo hacen a una tasa efectiva entre 15 y 25 puntos por debajo. Eso es insostenible e inequitativo. La reforma estructural debe hacer que ambas tasas sean similares, y para ello hay que: i) eliminar la amplia gama de exenciones y beneficios incorporados en el *lobby* parlamentario, ii) depurar la base gravable y que incluya solo los costos propios del negocio, iii) separar las actividades y bienes de la empresa y los de sus accionistas y ejecutivos, iv) diferenciar los activos improductivos y llevarlos a tributar por renta presuntiva, v) declarar los ingresos reales de accionistas y ejecutivos, vi) reducir el umbral de deducciones para personas naturales, vii) hacer efectivo el traslado de impuestos a la nómina a impuesto corporativo de renta para todas las unidades productivas, viii) evaluar la posibilidad de establecer tarifas planas diferenciadas por tamaño de empresa, ix) diseñar un impuesto a dividendos efectivo en personas naturales y jurídicas, y x) aumentar la tarifa del impuesto a la renta en los rangos de ingresos superiores.

La equidad también hay que construirla en los impuestos territoriales, relacionados con la propiedad inmobiliaria y los parámetros de urbanismo. Tres acciones son necesarias: i) implementar el catastro multipropósito, comenzar

a resolver los problemas de información sobre tenencia, linderos, tamaños, usos y actualización del valor catastral y garantizar que las tarifas del predial sean progresivas, en función de los avalúos; ii) reconocer el fracaso de los sistemas de plusvalía y reemplazarlos por otro de derechos de edificabilidad, que garanticen espacio público y recaudo por altura y densidad, y iii) introducir un sistema de tarifa diferencial en el impuesto predial para multipropietarios, exceptuando la vivienda principal, con sobretasa para cada una de las propiedades inmobiliarias adicionales, lo que significa identificar propietarios y construir un Gini de propiedad inmobiliaria.

7. Tratamiento de choque y emergencia contra la recesión y el desempleo

Además de corregir el rumbo del largo plazo, hay que hacer que el corto plazo sienta los cimientos de esa transformación. El programa de recuperación (Orguloso y Guevara, 2020) de la economía post Covid-19 debe ser agresivo y ambicioso para crear condiciones para hacer lo que nunca se ha hecho de manera decidida: invertir en las pequeñas inversiones y aportar recursos para expandir la demanda. La recesión es un choque de demanda del que no se sale solo entregando recursos a las empresas para que produzcan más sin tener compradores; lo que ellas requieren es mercado, y este hay que construirlo con diversas acciones, entre ellas: i) obras de menor tamaño e impacto local, veredal y/o barrial en las que se contrate a sus moradores y programas de convivencia ciudadana, para contratar y pagar por realizar actividades que reduzcan la violencia y la delincuencia; ii) extender la red de renta básica (Escuela Nacional Sindical [ENS], 2020) que permita adquirir la canasta familiar y manejar mejor el tiempo libre, y iii) apoyar las nóminas de las mipymes, las mayores creadoras de empleo y oportunidades de trabajo.

El plan de emergencia supone irrigar liquidez a la economía. Lo que hasta ahora ha hecho el Banco de la República

es ajustar las tasas de intervención, con limitada respuesta en las entidades financieras, que, a la postre, no han reducido sus tasas de colocación ni de intermediación. Aún hay mucho por hacer. El Banco de la República tiene espacio para seguir bajando la tasa de intervención, al menos hasta el nivel de inflación causada, sin embargo, ese no debe ser su único instrumento. Es hora de revisar las funciones constitucionales y darle importancia a una estrategia para promover crecimiento, empleo y nuevas fuentes de energía. El objetivo de la inflación se consiguió, pues se redujo en gran parte por la recesión, y quedó controlada, pero a costa del bajo crecimiento y del mucho desempleo. La prioridad debe cambiar, no es solo dar liquidez.

8. Organizar la «nueva normalidad» en perspectiva de trabajo decente (Celis et al., 2020)

La contingencia dejó clara la perspectiva de las nuevas modalidades de trabajo y sus requisitos tecnológicos, tales como la viabilidad del teletrabajo y el trabajo en casa, que traen incrementos en la productividad como consecuencia del menor desplazamiento y la concentración en las actividades desarrolladas, lo cual permite reducir la jornada efectiva de trabajo. Todo lo anterior debe ser objeto de reglamentación, como la entrega de dotaciones adecuadas, de tal manera que se liberen los tiempos del hogar de los del trabajo y se asuman las consecuencias del trabajo satélite y virtual. Hacer teletrabajo con un uso intensivo de capacidad virtual, o trabajar en casa como en un taller satélite con menor intensidad virtual, significa hacerlo en el espacio del hogar y no debe interferir con las labores domésticas ni del cuidado. Las jornadas dedicadas al trabajo efectivo, el cuidado del hogar, la vida social y el descanso deben precisarse y mantenerse como la nueva «normalidad» con distanciamiento social.

Sin embargo, la brecha digital es un obstáculo para el eficaz desarrollo de las nuevas modalidades de organización

del trabajo, ya que hay hogares sin conexión virtual o con un solo dispositivo para toda la familia, lo cual genera incapacidad para interactuar y profundiza la desigualdad social. La oportunidad para usar la plataforma digital está demostrada, lo que no hay es una dotación adecuada. Resolver esa limitación debe convertirse en objetivo nacional, y estas son las acciones: i) ampliación de redes en fibra óptica e inalámbricas con suficiente capacidad para permitir su uso las 24 horas, los siete días de la semana; ii) convertir el acceso, el uso de redes y los sistemas en un servicio público esencial con tratamiento preferencial para la población de menores ingresos; iii) extender el wifi gratuito a áreas escolares, centros comunales, parques, barrios residenciales y todas aquellas áreas donde se requiera mantener distanciamiento social por razones sanitarias; iv) entregar a la población tabletas y computadores de forma masiva como nuevas herramientas de trabajo, y v) emprender un agresivo plan de conectividad digital urbano y rural. La desconexión virtual es el nuevo trancón de tránsito del mundo presencial. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), desde antes de la pandemia, reconocía la importancia de la digitalización, pero también llamaba la atención sobre la importancia de respetar las jornadas de trabajo, separar las responsabilidades familiares de las laborales, aumentar el aseguramiento en seguridad social y salud en el trabajo, así como mejorar las condiciones de trabajo («Regulación del trabajo en casa...», El Tiempo, 2021).

9. Construir una nueva competitividad territorial (Coronel y Díaz, 2020)

La competitividad es un paradigma de la modernidad que significa prepararse para competir en un mundo global. Los territorios mejor dotados son los que tienen mejores resultados y los menos dotados son los que padecen la brecha en producción y servicios. La distancia en competitividad y la organización de los territorios alrededor del agua y en

prevención del cambio climático conducen a trabajar para: i) mejorar la conectividad virtual en redes y wifi; ii) realizar un ambicioso plan de obras en vías terciarias que mejore la comunicación física y el acceso a los mercados; iii) proteger las fuentes de agua, cañadas y humedales con mantenimiento de rondas y conservación de recursos naturales; iv) sustituir las fuentes de energía por las alternativas eólica y solar, a partir de parques energéticos y soluciones individuales y asociativas; v) promover los encadenamientos productivos y los clúster locales, proporcionándoles mayor valor agregado; vi) hacer viables los debates comunitario y democrático del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), del Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT); vii) fortalecer la asociatividad entre municipios y departamentos en la perspectiva de mejorar la productividad y la competitividad de sus productores; viii) desarrollar fondos financieros y de cooperación locales bajo figuras cooperativas y asociativas, y ix) direccionar las regalías para el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

10. Transformar la competitividad sectorial

Competir en el mercado externo y cooperar en el local es la base de la competitividad territorial. Ello supone la consolidación de clúster sectoriales y programas de ciencia y tecnología en las áreas de fortaleza de cada territorio. Para ello se debe promover: i) la construcción de cadenas de valor agropecuario, para que desde el territorio salga un producto limpio, seleccionado, transformado y conservado en red de frío, directo al mercado; ii) la reducción de la red de intermediarios mediante procesos de conectividad y comercio virtual; iii) programas de ciencia y tecnología en nuevos materiales, mejora de procesos, empaques y uso de tecnologías de la cuarta revolución industrial; iv) servicios inteligentes en apoyo a la productividad sectorial; v) la expansión de la economía digital en redes y

plataformas logísticas y de comercio virtual; vi) sistemas de financiamiento de producción e incentivar el mercado de futuros, y vii) las actividades relacionadas con la bioeconomía y la economía circular.

El mundo laboral y del trabajo decente

El mundo laboral colombiano tiene problemas estructurales que se relacionan con la incapacidad de los modelos rentista y primario exportador, ya que estos limitan la diversificación productiva y se quedan con una canasta exportable de pocos productos, pasando de la monoexportación, con el café, a la combinación café y petróleo más carbón. El sector minero-energético genera muchas rentas, pero escaso empleo. Esa es otra de las consecuencias de la enfermedad holandesa que se expresa en revaluación de la tasa de cambio; en la promoción de importaciones; en la pérdida de competitividad de las exportaciones diferentes a petróleo y carbón; en un exceso de rentas, proporcional a una mayor cotización internacional; en la nula capacidad de multiplicar al resto de la economía, y en la escasez de empleo. Así pues, son actividades intensivas en capital, que aportan el 6% del PIB, pero solo el 1% de puestos de trabajo.

Con el objeto de buscar soluciones al alto desempleo, diferentes gobiernos colombianos han convocado oficialmente tres misiones internacionales, con propósitos específicos (Tejada y Latorre, 2020): la Misión de la OIT, en 1970, la Misión Chenery (Misión de Empleo, 1986), de 1984, y la actual Misión Levy. Las dos primeras entregaron sus informes y la tercera se encuentra en funciones. El informe de la OIT se quedó en los anaqueles, y sus recomendaciones no fueron atendidas, a pesar de que hacían un llamado a examinar el cambio demográfico colombiano. El informe Chenery, que tuvo mejor aceptación pero con retraso, fue la base para llevar a cabo varias reformas, todas tendientes a reducir los costos del contrato de trabajo, que era la razón aducida como fuente principal del desempleo.

Entre las varias sugerencias dejadas por la Misión de la OIT se resalta la alarma sobre las consecuencias del cambio demográfico, el que, para los años setenta del siglo pasado, se reflejaba todavía en altas tasas de natalidad y en la incapacidad de crear opciones de trabajo para las nuevas generaciones. Medio siglo después, las preocupaciones de origen demográfico son otras. Aunque la tasa de natalidad descendió notoriamente, persiste la incapacidad de generar opciones de trabajo suficientes para las nuevas generaciones. La dependencia cambió de niños y adolescentes a los adultos mayores, es decir, el país envejeció y las necesidades de la población se transformaron: de requerirse una mayor educación a mayor salud y bienestar de la tercera edad.

Las principales conclusiones del informe de la Misión Chenery, hace 35 años, fueron: i) una alta tasa de desempleo de largo plazo; ii) que se explica por factores estructurales en un 80% y por factores cíclicos y/o estacionales en un 20%, iii) por factores estructurales, entendieron los mandatos del Código Laboral, por costo de contratación y las deficiencias en el sistema de formación para el trabajo; iv) el factor cíclico corresponde al comportamiento inverso entre crecimiento económico y desempleo: cuando la economía crece, el desempleo baja, y al contrario, cuando la economía decrece o entra en recesión, el desempleo aumenta, y v) aunque no mencionaron la estructura productiva, resaltaron la presencia de la informalidad y la baja productividad. Hasta el momento, lo analizado por esa misión muestra que la tasa de desempleo más alta había sido del 14%, por efecto de las desaceleraciones del crecimiento no recesivas. Sin embargo, las tasas más altas fueron posteriores y su consecuencia las recesiones de 1998-1999 y la actual (20,5%).

Las principales sugerencias que se hicieron fueron: i) flexibilizar los mecanismos de contratación y las normas de entrada y salida del mercado (léase contrataciones y despidos); ii) reducir los costos del contrato, acogiendo los

reclamos de empresarios y gremios de la producción; iii) facilitar la contratación temporal y las agencias de intermediación laboral; y iv) fortalecer el sistema de formación para el trabajo (léase Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena). Se pidió hacer algunos ajustes en la estructura de costos del contrato con el fin de reducir: a) la retroactividad de las cesantías en los contratos privados, dado que en el sector público no existía desde 1968; b) los parafiscales o impuestos a la nómina, relacionados con el financiamiento del Sena (2%), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (3%) y las cajas de compensación (4%); c) el aporte patronal a la seguridad social en salud, riesgos profesionales y pensiones, y d) las horas extras y recargos en nocturnos y festivos. La promesa planteada fue la de que al reducir costos se disminuiría el desempleo.

Varias de esas recomendaciones se incluyeron en diversos proyectos de reforma, pero sus resultados fueron parciales. Desde que se presentó el informe de la OIT se aprobaron cinco reformas que involucraron temas del mundo del trabajo, ellas son: i) la Ley 50 de 1990, «laboral»; ii) la Ley 100 de 1993, que afectó las cotizaciones y la organización de la seguridad social; iii) la Ley 789 de 2002, también «laboral»; iv) la Ley 1607 de 2012, «tributaria», que modificó los impuestos a la nómina, y v) la Ley 1636 de 2013, destinada exclusivamente al subsidio al desempleo. Las reformas laborales Ley 50 de 1990 y la 789 de 2002 fueron proyectos radicados luego de las sugerencias de la Misión Chenery, sobre todo, la eliminación de la retroactividad de las cesantías y los parafiscales, la reducción del costo de las horas extras y los recargos, y la flexibilización de los contratos.

En la Ley 50 de 1990 se aprobó la eliminación de la retroactividad de las cesantías privadas y se trasladó su administración a fondos no públicos, se redujeron los trámites y costos de despido y se facilitó la contratación temporal y el funcionamiento de agencias de intermediación laboral. En el proyecto se incluía la eliminación de los parafiscales,

sin embargo, esa iniciativa no prosperó, como tampoco lo hizo en la reforma del 2002. El tema de cotizaciones a la seguridad social se postergó para una reforma específica, que luego se convirtió en la Ley 100 de 1993, en la cual se incrementaron las tasas: a 12% en salud y a 13,5% en pensiones, que serían pagadas de manera compartida entre trabajadores y empleadores. Los empresarios reclamaron el incremento de costos y prometieron aceptarla, pero no cumplirla.

Después de la recesión de 1998-1999 y con el incremento del desempleo a dos dígitos (cercano al 20%), el gobierno argumentó que la reforma realizada a partir de la Ley 50 de 1990 había quedado incompleta. Por ello, presentó un proyecto para abordar los temas pendientes: parafiscales y horas extras. El resultado fue la Ley 789 de 2002, en la cual, de nuevo, los parafiscales no fueron tocados y se concentró en extender el horario hábil y sin recargo hasta las 10:00 p.m., dejando la alternativa de tener doble jornada sin mayor costo en las cuatro horas adicionales. También redujo el valor de las horas extras, el trabajo nocturno y el de días festivos. En este caso el argumento fue una falacia: se sugirió que quienes trabajaban más de 48 horas semanales recibirían pago por horas extras, lo cual es falso, dado que quienes deciden sobre el tiempo adicional son los empleadores, mientras que, quienes trabajan más tiempo y no se les paga las horas extras son los trabajadores por cuenta propia o los de manejo y confianza.

Por otro lado, los parafiscales fueron modificados parcialmente en una reforma tributaria: la Ley 1607 de 2012, que introdujo el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), mediante el cual se eliminaron del impuesto a la nómina las cotizaciones para el Sena, el ICBF y el aporte empresarial a salud, que fue trasladado al impuesto de renta corporativo para empresas del régimen ordinario, y a ese recaudo se le dio una destinación específica. Con la reforma tributaria del 2016 (Ley 1819) se aprobó la eliminación del CREE, pero no se

volvió a la situación anterior del 2012, es decir, se mantuvo la eliminación de los aportes de nómina para el Sena, el ICBF y el aporte empresarial a la salud, y se garantizaron los recursos de destinación específica para financiar estos programas con el 9% del impuesto de renta corporativo.

La Ley 1636 de 2015 fue una especie de placebo para hacer creer que se solucionaba un problema perenne: la falta de apoyo a quienes pierden su empleo, dada la incapacidad del régimen de cesantías y del subsidio familiar para dar mínima seguridad al cesante. Lo aprobado es simbólico, y se entrega por una vez en la vida: salario y medio mínimo distribuido en seis meses, con el objeto de mantener su vínculo a la seguridad social. Esto no resuelve los problemas de demanda ni la capacidad de compra de las familias. La experiencia del Covid-19 revela que, ante la pérdida masiva de empleos, ese remedo de subsidio al desempleo no pudo cumplir su objetivo y, aunque tarde, fue mejor el subsidio a la nómina.

En la formación para el trabajo, la tendencia ha sido desarrollar cursos cortos y obtener certificados de competencias. Así, el Sena dejó de promover el sistema de cursos largos con contratos de aprendizaje, para darle prioridad a las estadísticas de multiplicar número de estudiantes y certificaciones (Sena, varios años). Las limitaciones educativas y formativas son un verdadero problema nacional, pues tienen muchas propuestas y pocas soluciones efectivas. Las nuevas generaciones demandan más educación, y la Constitución de 1991 amparó el derecho de los ciudadanos hasta 10 años de educación obligatoria, que hoy es claramente insuficiente. Las diferentes pruebas internacionales revelan las fuertes deficiencias en matemáticas y en lenguaje, cuyo origen es la defectuosa orientación de la educación inicial; la desigualdad en su acceso, que no se corrige con la primaria, y el bajo gasto por estudiante. El sesgo del Gobierno, así como del bloque de los partidos que lo acompañan, contra la educación pública conduce a que se busquen soluciones individuales privadas y no a construir una política educativa con propósito nacional.

Después de las reformas registradas, la situación del mercado laboral antes de la pandemia, a diciembre de 2019, no es muy diferente de la analizada hace 35 años por el equipo Chenery: una tasa de desempleo de dos dígitos (y con un promedio de largo plazo superior al 10%), una informalidad superior al 50%, una baja productividad total de factores productivos, una inactividad esencialmente femenina en todas las edades, y de hombres en edad escolar; una brecha en las tasas de participación de hombres (74%) y mujeres (54%) de 20 puntos; una tasa de desempleo femenina que dobla la de los hombres; una tasa de desempleo de jóvenes que es el doble de la general, y un desequilibrio en las remuneraciones entre hombres y mujeres. En ambos momentos, las poblaciones vulnerables fueron las mujeres de todas las edades y la juventud, mientras la informalidad se atribuye a los micro y pequeños negocios. Aunque las reformas prometieron cambiar esos factores, no lo han logrado, como tampoco lo han hecho los mensajes de reducir impuestos (Farné, 2020).

Ahora, en donde sí se dieron cambios sustanciales, antes y después de las reformas, fue en la segmentación del mercado de trabajo colombiano entre el mundo de las unidades productivas, que contratan trabajadores asalariados, y el mundo de los trabajadores independientes o por cuenta propia. Para la época en que finalizaron las actividades de la Misión Chenery, en la vida urbana, incluida en la entonces Encuesta Nacional de Hogares (ENH) (Dane, 2020), con siete áreas metropolitanas, los dos segmentos ya existían, en una proporción de 2,8 trabajadores asalariados por cada trabajador por cuenta propia. De acuerdo a la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) (Dane, 2020),⁴ a 2019, en el mundo urbano esa proporción se redujo a 1,21 trabajadores

4. Departamento Nacional de Estadística (Dane), Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH): Actual instrumento usado para medir el mercado laboral; encuesta aplicada mensualmente desde 2006, en 23 ciudades y áreas metropolitanas y proyección al resto del país.

asalariados por cada trabajador por cuenta propia, menos de la mitad que entonces, mientras que, para el total nacional la relación es de uno a uno, es decir, después de las reformas y su reducción de costos, la contratación asalariada es mínima.

Tabla 1.

Resultados mundo laboral (millones de personas)

| | 1994 | 2019 | Diferencia | Promedio |
|--------------------|------|------|------------|----------|
| Población | 33,0 | 50,0 | 17,0 | 680.000 |
| PEA | 15,0 | 25,2 | 10,2 | 408.000 |
| Ocupados | 14,0 | 22,8 | 8,8 | 352.000 |
| Asalariados | 8,0 | 9,7 | 1,7 | 68.000 |
| Cuenta propia | 4,0 | 9,8 | 5,8 | 232.000 |
| Desempleados | 1,1 | 2,4 | 1,5 | 60.000 |
| Tasa desempleo (%) | 7,6 | 9,5 | 1,9 | 0,08 |

Fuente: elaboración propia con datos de GEIH del Dane.

Las reformas no han propiciado la contratación asalariada y este segmento es el que menos evolucionó en los últimos 25 años, desde que se obtuvo la tasa de desempleo más baja conocida, en 1994 (año en el que entró en vigencia la Ley 100 de 1993), con 9,6% y 1,1 millones de desempleados. Las cifras son elocuentes (Tabla N.º 1): en 1994 se estimaba una población de 33 millones de habitantes, cuya Población Económicamente Activa (PEA) era de 15 millones, 1,1 eran desempleados y 14 trabajaban. Estos últimos se distribuían entre ocho millones de asalariados y cuatro por cuenta propia, en una relación de dos a uno. Los dos millones de diferencia correspondían a los empleadores, al servicio doméstico y a los familiares no remunerados. A diciembre del 2019, se estima una población de 50 millones; 49 de ellos están incluidos en la GEIH, con una PEA de 25,2 millones, 2,4 desempleados y 22,8 ocupados, que se distribuyen entre 9,7 asalariados públicos y privados y 9,8 por cuenta propia, en una relación de uno a uno. Los 3,3 millones de diferencia

son jornaleros (0,8), empleadores (0,8), servicio doméstico (0,7) y familiares no remunerados (0,9). En 25 años, la población creció en 17 millones de personas, hay 8,8 millones más de personas ocupadas, 5,8 adicionales por cuenta propia y solamente 1,7 más con contrato asalariado. Todo esto sin mencionar la baja tasa de sindicalización (se estima en el 4%).

La pandemia profundizó todos estos problemas, pero no los originó. Llevó la tasa de desempleo, en su peor momento, al 20,5% (trimestre mayo-julio), y luego de la apertura bajó al 13,8% (trimestre octubre-diciembre). Las cifras de la GEIH al cierre del año (cuarto trimestre 2020), revelan que, respecto a quienes trabajaban el año anterior aún permanecían un millón de personas en la inactividad, había 3,4 millones de desempleados, un millón más que hace un año, y solamente trabajan 21,3 millones, es decir 1,5 dejaron de hacerlo y se distribuyeron entre permanecer inactivos o declararse desempleados. Los trabajadores con contrato asalariado, reportados al trimestre octubre-diciembre, fueron 8,7 millones, lo cual muestra una pérdida de un millón de empleos, mientras que, en el segmento de trabajadores por cuenta propia, aparecieron 9,7 millones, con pérdida de 0,1 millones. La llamada recuperación del mercado laboral solo significa que, prácticamente todos los independientes volvieron a su actividad, mientras las unidades productivas que contratan empleados esperan que la demanda de bienes y servicios se reactive para volver a contratar.

Aquellos que tienen contrato asalariado y pueden ejercer el derecho a organizarse sindicalmente lo hacen en una proporción muy baja, ya que en el país ha predominado una fuerte campaña antisindical que incluye persecuciones, asesinatos selectivos y presiones para desafiliarse y firmar pactos colectivos. Al respecto, son varias las observaciones que el Gobierno colombiano ha recibido de diferentes organismos internacionales, entre ellos la OIT; el Gobierno de Estados Unidos, con la firma del Tratado de Libre Comercio

(TLC) con ese país, y la Secretaría de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde), en el acta relacionada con los estándares del mundo del trabajo. Las observaciones están acompañadas de recomendaciones para promover la libertad de asociación, garantizar la vida y seguridad de diversos liderazgos, permitir la negociación colectiva y desestimular los mecanismos de rompimiento de acuerdos, como los pactos colectivos y las campañas de desafiliación y persecución de dirigentes.

La misión coordinada por Santiago Levy fue convocada para entregar propuestas que pretendían solucionar los diferentes problemas mencionados, sin embargo, las declaraciones que da el Gobierno muestran que su interés apunta a profundizar la flexibilización del mercado laboral y a reducir los costos del contrato en parafiscales y seguridad social, es decir, más de lo que ya se ha hecho y que siempre ha fracasado. Creemos que muchos de estos temas no han sido objeto de reflexión ni de análisis, entre ellos la negociación colectiva y el derecho de asociación, la estructura productiva y el rentismo, la asimetría entre PIB y empleo, la arquitectura tributaria, los costos asumidos por el Estado, el desempleo juvenil y femenino, y la economía del cuidado. La agenda de la Misión Alternativa de Empleo e Ingresos (la de la otra Colombia, académica, sindical y de observatorios no financiados por el Estado) plantea otro derrotero, en los siguientes aspectos:

1. Lo estructural del desempleo es la incapacidad de diversificar la economía

El alto desempleo, de dos dígitos, y promedio de largo plazo superior al 10%, no se ha resuelto a pesar de los ajustes realizados en los costos del contrato, lo que indica que tanto el diagnóstico como la solución son equivocados. Ni la Misión Chenery ni las propuestas de los gobiernos del último medio siglo han resaltado las limitaciones del modelo de desarrollo con el que se pretende crecer y generar

empleo de manera sostenida. Solo se remiten a las hipotéticas bondades de sus ajustes y hasta los denominaron «locomotoras» del desarrollo, e incluso promueven sectores generadores de gases efecto invernadero altamente contaminantes. A la usanza colombiana, esas locomotoras no existen, se quedaron en el siglo XIX y nunca superaron la velocidad de los camiones, ese sistema está muy lejos de ser lo que es el «tren bala» y su velocidad de crucero en Europa, China o Japón.

Ni la analogía funcionó ni el resultado fue el esperado, pues las locomotoras actuaron como furgón de cola y la economía no creció ni generó empleo. Lo que tenemos es un modelo primario exportador, concentrado en minería de enclave, con muchas rentas y poco empleo, actividad de capital intensivo con efectos negativos sobre la tasa de cambio, generadora de la enfermedad holandesa, desindustrializadora y destructora de los encadenamientos agroindustriales. Los sectores que más le aportan al PIB no generan empleo y su efecto multiplicador sobre el resto de la economía es deficiente. Es un modelo agotado. Lo que se requiere es concentrar los esfuerzos en reconstruir los encadenamientos, volver a la industria y diversificar la economía en sectores que generen empleo masivo para que se dé un efecto multiplicador positivo sobre el resto de la economía.

2. Bajar costos del contrato no redujo el desempleo

La promesa de reducir el desempleo flexibilizando la contratación y reduciendo costos de contratación ya tiene medio siglo y no ha producido los resultados que lo confirmen. En esas reformas sucesivas i) se eliminó la retroactividad de las cesantías; ii) se redujeron los trámites y el costo del despido; iii) se aprobó la contratación temporal; iv) se amplió el tiempo de la jornada útil y se redujeron los costos de las horas extras y de los recargos; y v) se eliminaron los aportes al Sena, el ICBF y el empresarial en la cotización

de salud. Todo ello significa que se eliminaron o redujeron más de la mitad de lo que algunos llaman «costos no laborales». La nueva misión contratada por el Gobierno habla de flexibilizar más y puso su mirada en el parafiscal de las cajas de compensación familiar, en los aportes empresariales a pensiones y en la contratación por horas, también con la misma promesa de generar empleo.

Sin embargo, las cifras de la ENH y la GEIH dicen que lo que ha pasado en Colombia es un crecimiento inercial de la población (de 33 millones en 1993 a 50 millones en 2019), que se fue ajustando a las condiciones del mercado de trabajo en la medida en que esta población fue cumpliendo el requisito para ingresar a la población en edad de trabajar (PET). El resultado es una adición, también inercial, de la población económicamente activa (PEA) de 10 millones de personas y la creación de 8,8 millones de nuevos puestos de trabajo en los últimos 25 años, de los cuales, 5,8 millones han sido cuentapropistas o independientes sin ninguna relación laboral. Pero los empleos nuevos propiamente dichos, de personas con contrato de trabajo y salario, solamente han alcanzado 1,7 millones en 25 años, o sea, un promedio de 68.000 por año, y menos del 20% de las necesidades de la mayor población, cuya consecuencia es la inexistencia de oportunidades reales de una economía poco diversa, no por lo que cuesta contratarlo. Si la Misión Levy viene por lo que falta en parafiscales, trae una fórmula que es más de lo mismo, la cual ya fracasó.

3. La informalidad: un fenómeno estadístico que no resuelve un decreto

La informalidad define a las unidades productivas de tamaño micro y a las personas sin acceso a seguridad social contributiva. Combina el recurso del rebusque con la marginalidad de actividades que no pueden explotar economías de escala, ni de alcance ni de aglomeración. La mayor parte de las actividades consideradas informales

corresponden a negocios unipersonales y familiares, clasificados en la GEIH como de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados dedicados a prestar algún servicio personal a las familias o a las empresas, a partir de un activo y/o una habilidad específica, de la que dependen sus ingresos y los de su familia. Varias de esas actividades son consecuencia de antiguos procesos de tercerización, tales como convertirse en la fuerza de ventas externa, de mantenimiento, empaque o logística, etc., a las que grandes y medianas empresas contratan esporádicamente.

La definición de informal (Acero et al., 2020) por criterio de tamaño T5, y/o por afiliación a la seguridad social, deja dos alternativas respecto a cualquier estrategia de formalización: i) que las unidades productivas crezcan y superen el límite establecido, y ii) que la cotización la pague el Estado, como ya lo hace en salud, o se incluya como criterio contributivo a los Beneficios Económicos Periódicos (BEPs). La definición de tamaño genera un sesgo estadístico difícil de superar: los que se incorporan como informales, por ser unidades productivas con menos de cinco personas en área urbana, son el 80% de los trabajadores por cuenta propia, el 100% del servicio doméstico y el 95% de familiares no remunerados, que sumados representan el 74% de los informales y que seguirán siéndolo, dado que no van a crecer; mientras las microempresas y sus patrones, el 26% de la informalidad, podrían hacerlo y superar el límite, sin embargo, ello depende de la expansión de la demanda por sus bienes o servicios, lo que no lo resuelve un decreto. Por seguridad social en pensiones, bajaría la informalidad al incluir los BEPs, que no es propiamente una pensión de vejez. Las estrategias para formalizar son ambiguas e inciertas.

4. Contratos por servicios: ¿régimen laboral o comercial?

La contratación por servicios de personas naturales tiene diferentes aristas, veámoslas: i) las personas que producen y venden bienes y/o servicios en el mercado abierto,

sin poder de monopolio u oligopolio, lo hacen a partir de explotar sus activos y habilidades, responden por su calidad y consistencia y se rigen por las normas del código de comercio; ii) las personas que realizan trabajos específicos sobre pedido, equivalentes al verdadero contrato de obra por mantenimiento, refacción, construcción, asesoría o consultoría, etc., tienen una relación contractual por el objeto contratado, también regulado por el código de comercio, y iii) las personas que comprometen su capacidad de trabajo para realizar labores diversas y subordinadas, mediante contratos no laborales cumplen con los requisitos del contrato realidad: horario, sitio, subordinación y pago, mediante Órdenes de Prestación de Servicios (OPS) en el sector público, o contratos por prestación de servicios, en el sector privado.

La tercera alternativa se convirtió en un mecanismo para evadir la seguridad social y las prestaciones sociales de un contrato laboral. Técnicamente las personas figuran en la GEIH como trabajadores por cuenta propia. No hay evidencia clara del alcance y la magnitud de los contratos realidad, aunque se estima que son un tercio de los trabajadores al servicio del Estado (la llamada «nómina paralela»), y que podría llegar a dos millones de personas que estuvieron, en su momento, asociadas a cooperativas de trabajo asociado (CTA). La estrategia de tercerización de los contratos de trabajo culminó negando la legalidad de las relaciones laborales, envileciendo las condiciones de trabajo y precarizando las remuneraciones, asunto del cual no se habla en la Misión Levy. Reivindicar la dignidad de los contratos de trabajo y devolverles su carácter legal, sin que se exija una decisión judicial, es el compromiso de la Misión Alternativa de Empleo e Ingresos.

5. El mundo rural: ¿empleos o propietarios de tierra productiva?

En el mundo rural colombiano coexisten, al menos, cinco tipos de situaciones en cuanto al trabajo: i) predominan

los trabajadores por cuenta propia (52%), acompañados por familiares no remunerados (10%); ambos conforman el núcleo familiar del universo minifundista y del comercio rural, más de 2,5 millones de familias que viven de lo que produce su terruño constituyen la base de la seguridad alimentaria colombiana; ii) los campesinos sin tierra, alrededor de un millón de familias rurales, la población objetivo a ser contratada en labores del campo y otras, son la fuerza jornalera (14%), o con contrato laboral privado (18%) o público (1%); iii) en la agricultura de plantación (banano, palma, caña, flores y otros monocultivos) son la principal fuente de contratación privada y la base de las organizaciones sindicales que brindan alguna seguridad y certeza en el trabajo; iv) otras actividades no agrícolas del área rural, tales como seguridad y defensa, salud, educación, comercio, transporte, minería, etc., son fuente complementaria de contratos de trabajo; v) los empleadores rurales (3%) surgen de las explotaciones agrícola, pecuaria, minera o de servicios, combinando algunos trabajos permanentes con los de jornaleros, pagados al día y sin seguridad social, y vi) el 2% restante corresponde al servicio doméstico.

En el mundo rural, a diferencia del urbano, la preocupación no es la falta de trabajo sino su mal pago y la pobreza extendida. Las familias rurales están acostumbradas al trabajo pesado y extenso en el que participan todos sus miembros, lo que hace que los indicadores de la GEIH sean asombrosos y dejen sin piso algunas de las probables recomendaciones de la Misión Levy. La tasa global de participación (TGP) (del 59% antes de pandemia y del 58% a diciembre de 2020) refleja una brecha mayor con las mujeres, que al final participan como familiares no remunerados, para dejar una tasa de desempleo del 5% y 7%, respectivamente, en ambos casos la mitad del desempleo de las cabeceras. Los períodos de recolección de cosechas son los momentos estacionales donde hay mayor necesidad de mano de obra, la cual se importa de otras regiones cuando

hace falta. Hablar de reducir el salario mínimo rural y contratar por horas cuando no hay brecha de desempleo y ya se contrata por días, implica acentuar la pobreza, presionar al minifundio y destruir las organizaciones sindicales (donde existen), cuando lo que se requiere es promover la propiedad rural, diversificar su producción y reducir la improductividad del latifundio.

6. Baja productividad: mezcla de rentas diferenciales y activos improductivos

Las mediciones de Productividad Total de Factores (PTF) y del trabajo (PL) son útiles, siempre y cuando la cuantificación de ingresos, del capital y del trabajo sean consistentes. La que se hace en Colombia está influenciada por i) la existencia de rentas diferenciales, mineras y financieras, que conducen a distorsionar la capacidad de producción efectiva de los colombianos y a generar brechas sectoriales irreales entre estos dos sectores y los demás, originados en cotizaciones internacionales de los *commodities* y el costo financiero asumido por el conjunto de la actividad productiva nacional, reflejada en la elevada tasa de intermediación financiera y las grandes tasas de colocación, de hasta 10 veces la inflación; ii) un capital que combina activos productivos e improductivos sin depurar ni precisar el aporte de cada uno de ellos. Esta mezcla hace que en la PTF se incluyan latifundios, viviendas, fincas de recreo, acciones en clubes sociales, vehículos suntuarios, aviones privados y activos financieros, entre otros, que no tienen nada que ver con el objeto social ni la actividad de la unidad productiva, y iii) un trabajo sobre el cual no hay homogeneidad para medirlo (horas efectivas de trabajo, número de personas, remuneración real pagada, participación en el PIB, etc.).

Existe un acuerdo sobre la necesidad de tener indicadores claros y eficientes en el suministro de información sobre la realidad de la producción nacional. En lo que no hay acuerdo es en la caja negra incluida en las valoraciones y

mediciones.⁵ Para depurar activos improductivos se requiere tomar decisiones drásticas en las normas contables y en el Estatuto Tributario, que excluya de la estructura de costos lo que no sea objeto del negocio y grave con renta presuntiva alta los activos que no contribuyen a aumentar la productividad. La inclusión de rentas diferenciales y la participación de los costos financieros en las estructuras empresariales debe ser objeto de reflexión y ajuste, dado que los sectores de alta productividad no generan empleo masivo y sus ingresos provienen de circunstancias especiales e insostenibles en el tiempo. De allí que la transparencia de los costos financieros sea urgente. A muchas unidades productivas las ahogan estos costos y no la contratación de trabajadores, pues esta contribuye a generar riqueza, mientras que los costos financieros la desangran. Diferentes valoraciones revelan que el trabajo siempre es productivo, incluso en condiciones difíciles y dramáticas de la economía, como la pandemia del Covid-19, por lo que muchos empresarios creen que, en verdad, trabajan para los bancos. Se requiere una mejor y más efectiva valoración de la productividad.⁶

7. Salario mínimo: solo para efectos salariales y pensionales

El tema del salario mínimo y su ajuste anual se convirtió en el centro de la polémica acerca de las tasas de desempleo e informalidad e, incluso, algunos lo consideran el culpable de los desequilibrios del mercado. El salario mínimo, como su nombre lo indica, es un salario, es decir, el pago por una relación contractual regida por el código laboral, que es una relación entre un empleador que contrata y un empleado o trabajador que es contratado para realizar actividades subordinadas al empleador, en el horario y sitio que aquel señale. Es por ello que el salario no debe confundirse con

5. Podría proponerse una medición sencilla, como el valor agregado por trabajador.

6. Para ampliar este punto ver el texto de González (2020): *La economía extractiva no genera empleo*.

la compra y la venta de bienes o servicios que ofrecen los trabajadores por cuenta propia, salvo que sea aceptar la existencia de los contratos realidad en la ficción de algunos contratos de obra o servicios. El salario mínimo es el límite inferior que se paga por la relación contractual en el territorio nacional, normado y ajustado con procedimientos establecidos en la ley. El no cumplirlo constituye evasión al código laboral, cuya vigilancia y control le corresponde al Ministerio de Trabajo.

En la larga historia de la negociación del salario mínimo (más de 70 años en Colombia), a su definición, concertada o por decreto, se le fueron adicionando otras implicaciones ajenas al mercado laboral, de las que hoy es importante desprenderse, entre ellas: i) ser la base del incremento y ajuste de multas, sanciones y otros ingresos no tributarios del gobierno, ii) ser la base de ajuste de tasas, contribuciones y tarifas de diversos bienes y servicios públicos y privados, y iii) medir los ingresos de los emprendedores que venden bienes y servicios y que se rigen por el código de comercio. Este último es la base de comparación del salario mínimo y el mediano (cuando se refiere a los ingresos de las personas que trabajan), para señalar que los trabajadores asalariados ganan más que los no asalariados, y que deja dos constancias: a) el promedio de los trabajadores por cuenta propia obtiene ingresos precarios e inferiores a los trabajadores asalariados, y b) los trabajadores en que se configura el contrato realidad, por obra o servicio, ganan menos que aquellos que cumplen las formalidades del contrato, por efecto de la evasión de normas. Hay que dejar claro entonces que el salario mínimo debe despojarse de todo lo que no sea laboral para trabajadores activos y pensionados.

8. La crisis evidenció que no tenemos un real subsidio al desempleo

Aparte de las transferencias condicionadas (Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor), la contingencia del Covid-19 puso en evidencia la falta de un

esquema sistemático y sólido de apoyos a la población, tanto para quienes perdieron el empleo como para quienes vieron disminuidos sus ingresos. Tanto el subsidio al desempleo, creado por la Ley 1636 de 2015, como el subsidio familiar administrado por las cajas de compensación familiar son simbólicos y no brindan respaldo efectivo en momentos cruciales como este. Para ambos sistemas se requiere una reglamentación que supere lo simbólico y se convierta en un auténtico respaldo ante las contingencias: el desempleo, con ampliación de tiempo y cantidad, y el familiar extendido y en confluencia hacia una definición de renta básica en Colombia.

9. Derechos de asociación y libertad sindical sin pactos colectivos (López O., 2020)

El país tiene uno de los más bajos índices de sindicalización en el mundo, originado en las prácticas restrictivas a la libertad de organización sindical y de negociación colectiva (entre otras razones), en las cuales las empresas priorizan los pactos colectivos con el fin de desanimar la afiliación a las organizaciones sindicales. La agenda normativa para fortalecer el derecho de asociación implica el fortalecimiento de los derechos laborales bajo la figura de presunción legal de los contratos de trabajo de plataformas y personal tercerizado, sin esperar decisiones judiciales individuales que significan denegar la justicia. La agenda para fortalecer los derechos sindicales implica regular la negociación colectiva por rama, reglamentar los servicios públicos esenciales, extender el derecho a la negociación colectiva a los trabajadores independientes, regular la representación sindical, prohibir los pactos colectivos y promover la afiliación sindical, cumpliendo los compromisos adquiridos tras la firma del TLC con Estados Unidos.⁷

7. La Oede sostuvo que «Colombia ha ratificado todos los convenios fundamentales de la OIT (a diferencia de algunos países de la Oede), y el derecho a la libre asociación es reconocido por la Constitución y

10. Aplicar las recomendaciones la OIT y de la Ocede (Vidal, 2020)

Finalmente, en materia de organización laboral y relaciones democráticas, son varias las recomendaciones que el país ha recibido de organismos internacionales y gobiernos extranjeros. Nos queda agregar que todas esas recomendaciones son de urgente aplicación y deben dársele prioridad, entre ellas, las originadas en la OIT, la Ocede y el Gobierno de Canadá. Especial atención y urgencia requiere reconocer el enfoque del trabajo decente promovido por la OIT, sobre el cual el Gobierno nacional se ha obligado a reportar indicadores, hasta ahora sin éxito, demostrando con ello su total desconocimiento sobre el tema.

Parafiscalidad y seguridad social

La política de seguridad y protección social llegó a Colombia con retraso y se aplicó con cuentagotas. Primero los militares, luego los magistrados, más tarde los funcionarios del Estado y le siguieron los y las trabajadoras del sector privado, hasta llegar finalmente a la familia, todos concentrados en su propio cuerpo, exclusivo y excluyente de los demás. La política de protección empezó con medidas de salud, le siguieron los recursos para la viudez, pasaron por la determinación de las primeras pensiones, se extendieron a varios sectores en un esfuerzo de construir un sistema de «salubridad pública», les asignaron subsidios y concluyeron con la construcción del sistema de seguridad social vigente, luego de la Ley 100 1993. Para financiarlo se establecieron los parafiscales y las cotizaciones a la seguridad social.

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 de la clasificación de la Ocede y considerablemente por debajo de Chile y México» (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [Ocede], 2016, p. 19).

Durante el siglo XIX, y en plena vigencia de las acciones militares de la Independencia, se plantearon las primeras ideas de alguna política de protección social. Lo hizo Bolívar (Riaño, 2013) con los militares del ejército libertador y a la usanza de los montepíos militares existentes en España, en 1819. Por entonces, fueron financiadas con contribuciones destinadas a las familias desamparadas por los estragos de la guerra. Con el tiempo, y por sugerencia de una misión suiza, se estructuró la Caja de Sueldos de Retiro de las Fuerzas Militares, en 1925, y más tarde, la de la Policía, embrión del principal régimen excluido de la Ley 100 1993.

Los congresistas fueron el segundo grupo que se tuvo en cuenta. En 1886, con la Ley 50, se les otorgó una pensión (después de que cumplieran 20 años en cargos políticos). En 1905, se aprobó la Ley 29, el primer régimen pensional para magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que se complementó en 1927, con Ley 102, con los empleados de los tribunales superiores y se les reconoció la pensión a sus viudas. En 1912 se aprobó la pensión de viudas de presidentes (Ley 29) y se creó la primera Caja de Previsión Social (Ley 82); la de Correos y Telégrafos, transformada luego en Caprecom en 1960. Con la Ley 86 de 1923 se aprobó la primera pensión temporal por incapacidad para funcionarios públicos. En 1945 se amplió su cobertura al resto del sector público, con la Caja Nacional de Previsión (Cajanal) (Ley 6ª), y la autorización para crear cajas departamentales. Este conjunto es el embrión de lo que se llama regímenes especiales, el sector público financiado por el presupuesto nacional.

El magisterio (Gómez y Rodríguez, 2016) empezó a ser considerado con tratamiento especial en la llamada «pensión gracia», reconocida a los maestros de escuela primaria oficial a cargo de los entes territoriales, con la Ley 114 de 1913, como una compensación al tiempo de servicio y sin cotización. Con las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933 se amplió la cobertura a empleados y profesores de escuelas normales, maestros de enseñanza secundaria e inspectores de ins-

trucción pública, con pagos de pensiones y jubilaciones. En 1975, la Ley 43 nacionalizó la educación primaria y se organizó el escalafón. Para 1989, con la Ley 91, se creó el Fondo Especial de Prestaciones Sociales del Magisterio (Fomag). La Ley 100 de 1993 los exceptuó, situación que se mantuvo hasta el 2003, cuando las leyes 797 y 812 los incluyó, en lo esencial, y se ratificó luego con el Acto Legislativo del 2005, dejándolos como régimen de prima media (RPM) del Sistema General de Pensiones, y con recursos en el Fomag.

Para los trabajadores particulares se creó el Instituto de Seguros Sociales (ISS), con la Ley 90 de 1946, para salud y pensiones. Sin embargo, solo hasta el Decreto 3041 de 1965 se reglamentó el seguro social obligatorio de invalidez, vejez y muerte. Mientras tanto, las empresas respondían por sus trabajadores hasta que fueran transferidos al ISS y durante el período de transición, pero, mientras el ISS asumía plenamente el riesgo se presentó el fenómeno de pensiones compartidas. Con la Ley 100 de 1993, el ISS quedó como operador del RPM para los trabajadores particulares y aquellos nuevos funcionarios del sector público que se afiliaran a él. Más tarde, mediante el Decreto 2013 de 2012, se liquida, y la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) asume el rol de operador.

En materia de salud, la organización a lo largo del siglo XX se concentró en tres sistemas: i) el de seguridad social contributiva, distribuida en Fuerzas Militares y Policía, en sus propias cajas; los trabajadores oficiales y empleados públicos, dispersos en muchas cajas de previsión, siendo las más importantes Cajanal y la Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom), y los trabajadores particulares en el ISS (salud), mientras las cajas de compensación familiar contribuían a cubrir a los familiares de estos; ii) el sistema privado y de prepagadas, conformado por clínicas y seguros privados, que atendían a la población con capacidad de pago; y iii) el sistema nacional de salud, conformado por la red de hospitales públicos y de organizaciones

de beneficencia que brindaban atención al resto de colombianos, con alguna financiación del Estado bajo la figura de subsidio a la oferta, recurso entregado directamente a la institución de salud. Ese era el esquema antes de la Ley 100 de 1993.

Se necesitaron algunas coyunturas específicas para avanzar en materia de otros aspectos de la política social, entre ellos: i) romper con la hegemonía conservadora y dar paso a un gobierno de apertura liberal para aprobar la jornada de ocho horas (1934); ii) superar la dictadura de Rojas con ofertas que involucraron a los trabajadores, al reglamentar el subsidio familiar (Decreto 118 de junio de 1957), por intermedio de las cajas de compensación familiar y con una cotización del 4%, a pesar de que esa autorización estaba contemplada en la Ley 90 de 1946 y de que se había creado la Caja de Compensación Familia de Antioquia (Comfama) (1954); iii) en la misma coyuntura y en el mismo decreto se creó el Sena, inicialmente con una tasa de cotización del 1%, para capacitación, y iv) entrar en un proceso de reforma del Estado para crear el ICBF (Ley 75 de 1968). Los parafiscales del 9% sobre la nómina, que se consolidaron en 1968, llevan vigentes 52 años y desde un principio se tuvo la intención de derogarlos.

La Ley 100 de 1993, que entró en vigencia el 1 de abril de 1994, creó el Sistema General de la Seguridad Social Integral, compuesto de cuatro subsistemas: i) pensiones, ii) salud, iii) riesgos profesionales y iv) servicios sociales complementarios. En pensiones, se creó el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) en competencia con el RPM, administrado por el ISS, y que otorga un período de transición para los regímenes especiales de la administración pública y los convencionados, y exceptúa de su aplicación a las Fuerzas Militares, Policía, Magisterio y Ecopetrol. En salud, promueve el régimen contributivo, y le retira la exclusividad al ISS y a las cajas de previsión social, reemplazándolas por Entidades Promotoras de Salud (EPS) de

diverso origen. Mantiene como regímenes especiales a los mismos exceptuados en pensiones, y sustituye el subsidio de oferta por el de demanda en el nuevo régimen subsidiado, atendido por sus propias EPS, mientras las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) se encargan de la prestación de los servicios. En riesgos profesionales, introduce a las Aseguradoras de Riesgos Laborales (ARL). Como servicios sociales complementarios se incluyen los auxilios a los adultos mayores.

En realidad, el régimen pensional colombiano nunca ha sido un régimen de carácter general ni ha tenido reglas de juego similares para toda la población (Azuero, 2020 y Salazar et al., 2020). La Ley 100 de 1993 dejó cinco regímenes y diversos administradores del sistema: i) un sistema de capitalización RAIS, que hoy tiene cuatro administradores, y fue construido sobre la idea de que ofrecería mayor rentabilidad a las cuentas individuales, cobra los costos de administración por anticipado y no por resultados, y depende de los rendimientos de la deuda pública; ii) el sistema clásico de reparto RPM, con un administrador en reemplazo del antiguo ISS, que depende de los cotizantes y de los giros de la nación; iii) los exceptuados: Fuerzas Militares, Policía, Magisterio y Ecopetrol tienen sus propias cajas y no entregan información a la Superintendencia Financiera; iv) los regímenes especiales para los altos funcionarios del Estado, que estuvieron en proceso de transición hasta 2014, y los administra el Ministerio de Hacienda, y v) los excluidos, todos aquellos que nunca estuvieron afiliados a ningún régimen de los anteriores o, si lo estuvieron, no cumplieron requisitos.

Después de 26 años de vigencia de la Ley 100 de 1993 tenemos tres regímenes y ocho administradores encargados de organizar a sus afiliados y recaudar cotizaciones; ellos son: i) en RAIS hay cuatro administradores: Porvenir, Protección, Skandia y Colfondos; ii) en RPM, dos administradores: Colpensiones, en reemplazo del ISS, y el Fomag, para el Magisterio, y iii) en regímenes exceptuados, dos

administradores: la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (Cremil) y la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (Casur), para las Fuerzas Militares y la Policía, respectivamente. De ellos, solamente los cuatro administradores de RAIS y Colpensiones, en RPM, suministran información a la Superintendencia Financiera. El Fomag, que en la Ley 100 de 1993 fue exceptuado, Cremil y Casur no suministran información a la Superintendencia y constituyen una caja negra respecto a situación efectiva de afiliados, cotizantes y recursos. Los antiguos regímenes especiales ya no tienen afiliados ni cotizaciones, por tanto, no hay administrador ni expectativa de nuevos pensionados bajo esas condiciones.

Tabla 2.

Colombia: afiliados y cotizantes en sistemas de pensiones (diciembre 2020)

| Régimen | Afiliados | Activos | Cotizantes |
|--------------------|------------|------------|------------|
| AFP - RAIS | 17.087.922 | 6.740.049 | 6.381.303 |
| RPM - Colpensiones | 6.812.751 | 2.976.178 | 2.596.007 |
| Cremil - Casur* | 400.000 | 400.000 | 400.000 |
| Fomag* | 300.000 | 300.000 | 300.000 |
| Total sistema | 24.600.673 | 10.416.227 | 9.677.310 |

* Estimados.

Fuente: Superintendencia Financiera, cálculos propios.

A diciembre del 2020 se reportaron 24,6 millones de afiliados (tabla N.º 2) que prácticamente son el 99% de la PEA, lo cual no es de extrañar, dado que la afiliación es un acto único y permanente del cual la persona solamente puede retirarse cuando cumpla el requisito de la edad y se resuelva su situación, ya sea esta la devolución de saldos o la declaratoria de pensión de vejez. Esa es la razón del ahorro forzoso del sistema pensional. Lo real son los cotizantes del último mes, de los cuales se asume que en las cajas de retiro y el Fondo del Magisterio coinciden con los afiliados, lo que no sucede ni en el RAIS ni en Colpensiones, lo que deja un estimado de

9,7 millones de personas, equivalentes al 39,1% de la PEA. El impacto de la pandemia redujo en 250.244 personas el número de cotizantes con respecto a los que había a diciembre del 2019: 180.369 en RAIS y 69.875 en Colpensiones.

De acuerdo con información de la Superintendencia Financiera, en los próximos 10 años cumplen el requisito de edad 3,76 millones de personas, a un promedio de 376.000 por año: 2,06 en Colpensiones y 1,70 en RAIS. Sin embargo, se presume que el segundo requisito, el del tiempo cotizado, solamente lo alcanzarán a cumplir 1,39 millones de personas, un promedio de 139.000 por año, distribuidas en 0,90 en Colpensiones y 0,49 en RAIS. Ante esta situación, se espera que 2,37 millones de personas soliciten la devolución de sus aportes (1,16 en Colpensiones y 1,21 en RAIS). El 52% se encuentra cotizando sobre un salario mínimo y, el 29%, entre uno y dos; de tal manera que, para el 81% de los futuros pensionados la expectativa es obtener una pensión equivalente a un salario mínimo mensual, sea por garantía de pensión mínima (GPM) o por reconocimiento del Estado. Solamente 88.257 afiliados reportan cotizar por más de 16 salarios mínimos. De ellos, el 65% se encuentra en RAIS y el 35% en Colpensiones.

Tabla 3.

Colombia: pensionados, costo fiscal (\$miles de millones) y % del PIB (2019)

| Administrador fondo | Pensionados | % | Costo fiscal | % | % PIB |
|---------------------|-------------|--------|--------------|--------|-------|
| RPM Colpensiones | 1.386.960 | 58.93 | 11.545 | 27,79 | 1,20 |
| Fopep y Fonpet | 322.471 | 13.70 | 12.607 | 30,35 | 1,31 |
| Cremil y Casur | 242.376 | 10.30 | 7.234 | 17,41 | 0,75 |
| RPM Fomag | 219.927 | 9.34 | 7.139 | 17,19 | 0,74 |
| RAIS* | 181.697 | 7.72 | 3.017 | 7,26 | 0,31 |
| Total | 2.353.431 | 100.00 | 41.542 | 100,00 | 4,32 |

* Redención bonos Tipo A.

Fuente: Superintendencia Financiera, Ministerio de Hacienda PGN. Cálculos propios.

Los pensionados, las personas que cumplieron requisitos y accedieron a la pensión de vejez, invalidez o sobrevivencia, constituyen un segmento particular del sistema pensional colombiano. Las cifras de la tabla N.º 3 son a diciembre de 2019. En el mundo de los pensionados hay cuatro regímenes y 10 administradores: i) RAIS, con cuatro administradores y 181.697 pensionados, de los cuales el 45,5% son por vejez, 22,5%, por invalidez y 32% por sobrevivencia; ii) en RPM hay dos administradoras: Colpensiones y el Fondo Nacional de Pensiones del Magisterio (Fomag). En el caso de Colpensiones son 1.386.960 pensionados, de los cuales el 72,1% son por vejez, el 5,2%, por invalidez y el 22,7% por sobrevivencia; mientras, en el Fomag se reportan 219.927, sin distribuir; iii) los antiguos regímenes especiales, marchitados para efectos de nuevos pensionados, pero vigentes para quienes recibieron resolución y sus potenciales sobrevivientes, concentrados en Fondo de Pensiones Públicas (Fopep) y el Fondo de Pensiones de la Entidades Territoriales (Fonpet); en la práctica los administra el Ministerio de Hacienda, quien hace los traslados presupuestales a las diferentes cajas pagadoras. Se reportan 322.471 pensionados sin mayor información; y iv) las exceptuadas, Fuerzas Militares y de Policía, en sus respectivas cajas de sueldos de Retiro (Cremil y Casur), con recursos transferidos desde el Ministerio de Hacienda, reportan 242.376 pensionados.

A diciembre de 2019 se reportaron 2.353.431 pensionados en el consolidado de los diferentes regímenes vigentes y todos sus administradores: el 59% en Colpensiones, el 13,7% en regímenes especiales, el 10,3% en las exceptuadas Fuerzas Militares y Policía, el 9,3% en Fomag, ya incorporado a la Ley 100 de 1993, y el 7,7% en las cuatro administradoras de RAIS. El pago de estas pensiones proviene del acumulado de los fondos, las cotizaciones recaudadas, sus rendimientos y las transferencias de la nación. En el caso de Colpensiones, el recaudo efectivo en 2019 fue de \$10,6 billones, por traslados de afiliados de RAIS recibió

\$8 billones y por transferencias de la nación apropió \$11,5 billones, para un total disponible de \$30,1 billones. Sin embargo, al parecer, los pagos efectivos a sus pensionados fueron de alrededor de \$27 billones. En los cinco fondos de regímenes especiales, exceptuados y Fomag no hay información disponible sobre recaudo ni existencias, por tanto, el costo fiscal equivale a las transferencias desde nación. En el RAIS, el costo fiscal equivale a la redención de bonos Tipo A, solicitadas en el año fiscal de 2019.

Tabla 4.

Portafolio inversiones RAIS, títulos deuda pública (\$millones) (junio 2020)

| Títulos deuda | Moderado | Conservador | > riesgo | Programado | Total |
|-------------------|-------------|-------------|------------|------------|-------------|
| Bonos pensionales | 80.451 | 7.644 | 66 | 9.256 | 97.417 |
| Deuda externa | 2.965.042 | 406.434 | 110.178 | 231.371 | 3.713.025 |
| Tesorería | 63.946.301 | 14.881.359 | 3.712.508 | 16.882.014 | 99.422.182 |
| Deuda interna | 1.318.833 | 286.455 | 89.526 | 499.545 | 2.194.359 |
| Externa D 2681 | 2.115.500 | 537.619 | 252.255 | 201.163 | 3.106.537 |
| Total deuda | 70.426.127 | 16.119.512 | 4.164.532 | 17.823.349 | 108.533.520 |
| Participación % | 35,9 | 58,7 | 22,1 | 64,1 | 40,2 |
| Total fondo | 196.178.001 | 27.470.709 | 18.801.914 | 27.823.751 | 270.274.375 |

* Inversiones en títulos de deuda con respecto a los recursos totales del fondo.
Fuente: Superintendencia Financiera, Portafolio de Inversión RAIS. Cálculos propios.

El costo fiscal equivale a los desembolsos que hace el Ministerio de Hacienda para cubrir los requerimientos del sistema pensional colombiano, y corresponde a cuatro tipos de gasto: i) el principal: el pago a pensionados respaldados por el Estado, asignado en el Presupuesto General de la Nación (PGN) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018), que es el 4% del PIB, y se destina: a) las administraciones de fondos y cajas pagadoras de los regímenes especiales, Fopep y Fonpet, el 1,3% del PIB; b) para los exceptuados, Cremil y Casur, el 0,75% del PIB; c) para antiguos exceptuados y reagrupados en la Ley 100 de 1993, Fomag, el 0,74% del PIB; y d) el complemento de Colpensiones, 1,2% del PIB;

ii) redención de bonos Tipo A solicitados por el RAIS con destino a asignar pensiones o devolver aportes: en 2019 fue el 0,3% del PIB. La oficina de bonos pensionales del Ministerio de Hacienda (2020) informó haber pagado al RAIS \$18,9 billones por este concepto desde 1995 y estima en \$28 billones los pagos para el período 2020-2029; iii) el reconocimiento de intereses por el servicio de la deuda pública en manos de las administradoras de pensiones del RAIS (Superintendencia Financiera de Colombia [SFC], 2020) (tabla N.º 4), que constituye la fuente principal de los rendimientos incluidos en las cuentas individuales, son \$108,5 billones de deuda, equivalentes al 40,2% del acumulado de los fondos, y una retribución de \$7,6 billones a la tasa efectiva del 7% anual, y iv) la asignación de recursos para cubrir el aporte patronal por empleados públicos y trabajadores oficiales, proyectados en los presupuestos de personal.

En el subsistema de salud, la Ley 100 de 1993 dejó cuatro regímenes y múltiples administradores:⁸ i) el régimen contributivo (que reemplazó al ISS y a las cajas de previsión públicas) cuenta con 23,4 millones de afiliados, distribuidos entre cotizantes (aproximadamente 11 millones), y beneficiarios (aproximadamente 12,4 millones), en una relación de un cotizante por cada 1,13 beneficiarios; ii) el régimen subsidiado, que reemplazó la red pública y de beneficencia con subsidio de oferta por el subsidio de demanda (24 millones de afiliados); iii) los regímenes especiales y exceptuados (2,2 millones de afiliados, de ellos un millón cotizando), los docentes (en Fomag) y las universidades públicas (acogidas en la Ley 647 de 2001), la Policía, las Fuerzas Militares y Ecopetrol, y iv) los vinculados, los que no se encuentran en ninguno de los regímenes anteriores y cuya

8. Ministerio de Salud, Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO) y Base de Datos Única de Afiliados (BDUA) del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) de la Administradora de Recursos del Sistema (ADRES). (Cifras de aseguramiento en salud, corte a febrero 2021).

atención se realiza a partir de contratos entre entidades territoriales y empresas sociales del estado (ESE).

De todas las administradoras del sistema en los regímenes contributivo y subsidiado, 41 EPS, con 14 de mayor concentración en el contributivo y 27 en el subsidiado, la Superintendencia Nacional de Salud tiene alguna medida especial en 25, más de la mitad de las EPS. De ellas, 18 con medida preventiva de restricción para realizar nuevas afiliaciones y traslados. Los regímenes especiales y exceptuados tienen sus propias administradoras y redes de servicio, mientras que el grupo de vinculados está ligado a las ESE. Hay más de 8.000 instituciones prestadores de salud (IPS) registradas, sin embargo, solo 51 están acreditadas a nivel nacional.

La financiación proviene del PGN y de las cotizaciones de los usuarios. El PGN financia todo el régimen subsidiado y el aporte patronal, en especiales, exceptuados y unidades productivas de régimen tributario ordinario que inscriben sus trabajadores en el contributivo. El aporte de los particulares se concentra en trabajadores activos (4%), independientes (12,5%, sobre el 40% del ingreso), pensionados (12% para mesadas superiores a 2 salarios mínimos, 10% para mesadas entre uno y dos salarios mínimos y 8% para la mesada de un salario mínimo); también el aporte patronal de unidades productivas de personas naturales que contraten un solo empleado, de toda empresa que contrate empleados de más de 10 salarios mínimos y las que correspondan al régimen tributario especial.

El subsistema de riesgos profesionales estableció que las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) fueran las encargadas de promocionar el Sistema de Riesgos Laborales entre los empleadores, con el objeto de prevenir, proteger y atender trabajadores con ocasión de enfermedades de origen laboral y accidentes de trabajo. A diciembre de 2019 se encontraban afiliados 10,5 millones de personas entre trabajadores dependientes e independientes, el 46% de la

población ocupada. La cotización la paga el empleador o el trabajador independiente, según sea el caso, de acuerdo a la clase de riesgo identificado (hay cinco clases de riesgo, con tasas entre 0,522% y 6,960%). Las principales prestaciones económicas son: i) subsidio por incapacidad temporal, ii) indemnización por incapacidad permanente parcial, iii) auxilio funerario, iv) pensión de invalidez, cuando el trabajador pierda el 50% o más de su capacidad laboral, y v) pensión de sobrevivientes.

Otro aspecto de la política social, el subsidio familiar no condicionado y el subsidio de desempleo, está delegado en las cajas de compensación familiar (CCF) (Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar [Asocajas], 2021), creadas en 1957 al finalizar la dictadura de Rojas Pinilla. Las CCF se financian con el 4% del impuesto a la nómina y retribuyen a los hogares con un subsidio familiar en que se invierte el 1,1%. Actualmente hay 43 CCF en todo el país, con 9,2 millones de trabajadores afiliados y 10,4 millones de familiares beneficiarios. La cuota monetaria se aplica a trabajadores que devengan hasta cuatro salarios mínimos mensuales y por cada persona a cargo, hijos menores de 18 años, hermanos y padres dependientes y otros con capacidad física reducida o invalidez, y cubre a 4,6 millones de niños, personas de la tercera edad y otros en situación de discapacidad. La cuota monetaria distribuida se estimó en \$2,2 billones en 2019, mientras el recaudo de las CCF, el mismo año, fue de \$8,1 billones, es decir que, el subsidio familiar equivale al 27% de lo recaudado.

Después de las reformas tributarias de 2012 y 2016 (Ley 1607 y Ley 1819), el pago de parafiscales y contribuciones a la seguridad social quedó sujeto a diversas condiciones de las empresas, así: i) las empresas de régimen tributario ordinario declaran y pagan la tarifa plana del impuesto de renta corporativo (31%), el parafiscal para las CCF, el aporte a la ARL y el aporte patronal del sistema de pensiones (en total, el 16,5% sobre la nómina); ii) las empresas de régi-

men tributario especial, tipo entidades sin ánimo de lucro (ESAL), declaran y pagan a tarifa baja, (20%), el impuesto de renta corporativo, y los parafiscales destinados a las CCF, Sena e ICBF y los aportes patronales correspondientes a salud, pensiones y ARL (en total, 30% sobre la nómina, es decir, 13,5% más que los anteriores); iii) las empresas e instituciones públicas pagan parafiscales y contribuciones a la seguridad social completas (el 30% de la nómina); iv) las personas naturales que contraten un empleado (30% de la nómina); y v) las empresas que contraten empleados que devenguen más de 10 salarios mínimos (pagan sobre ellos la totalidad de parafiscales y contribuciones a la seguridad social).

Para la Misión Alternativa de Empleo e Ingresos es importante tener en cuenta:

1. Pagar parafiscales en nómina o en renta es un trámite de formalidad

Los parafiscales destinados a financiar al Sena, el ICBF y las CCF tienen más de medio siglo y se originaron por la incapacidad del gobierno para financiarlos directamente con el PGN. Desde entonces se critica su existencia con el argumento de que encarece la contratación laboral y estimula el desempleo. En las reformas de 1990 y 2002 se radicaron proyectos para eliminarlos, pero los trámites para esas iniciativas no prosperaron, con el argumento de que era necesario entregar recursos ciertos para esas instituciones. La reforma tributaria de 2012 (Ley 1607) ofreció la alternativa de eliminar una parte (Sena e ICBF con el aporte patronal de salud, en total 13,5 puntos) y trasladarlos al impuesto de renta corporativo (en nueve puntos de destinación específica). Fue una operación que no redujo el desempleo y tuvo un efecto marginal en informalidad.

Con la definición estadística de informalidad (OIT, 2003) de incluir a todo el que trabaje en una empresa con menos de 10 empleados (T10) y los trabajadores independientes no

profesionales, la informalidad llegaba al 60%. Con el cambio estadístico de su definición, que la redujo a cinco trabajadores (T5),⁹ la informalidad cayó al 51%, un descenso de nueve puntos originado en una simple reducción de tamaño. Con la rebaja de 13,5 puntos de impuesto a la nómina se esperaba mayor formalidad y sustitución de contratos por servicios a contratos laborales, pero, en la práctica, ese ajuste, en el mejor de los casos, fue de cuatro puntos y la informalidad bajo hasta el 47%.

2. La cotización en salud contributiva ya se trasladó y la paga el Estado

El impacto más significativo de la reforma tributaria de 2012 fue el dejar la financiación del sistema de salud al Estado y a los trabajadores que cotizan a las EPS del régimen contributivo, mientras solo las empresas públicas y las entidades sin ánimo de lucro de régimen tributario especial siguen haciendo el aporte patronal. El Estado, a partir de la Ley 1607 de 2012, financia en su totalidad el régimen subsidiado y el sistema de salud pública y, parcialmente, el régimen contributivo. De los 11 millones de trabajadores afiliados a las EPS, en 23 áreas metropolitanas, ocho se encuentran en el contributivo y tres en el subsidiado; de quienes están en el contributivo, 6,7 millones son cotizantes y 1,3 millones son beneficiarios, los cotizantes pagan el 4% establecido, mientras el 8,5% que les correspondía a los empleadores ahora lo cubre el Estado. Las excepciones son: las entidades públicas, que son también Estado; las entidades sin ánimo de lucro del régimen tributario especial; los empleados de más de 10 salarios (integral) y las empresas que contratan una persona. No es cierto, entonces, que estén incurriendo en este costo las empresas de régimen tributario ordinario.

9. «A partir de diciembre de 2009, se comienza a hacer uso de la resolución de 1993 de la OIT, la cual cambia el límite de escala de personal ocupado en las empresas, pasando de 10 a 5 trabajadores» (Dane, 2009).

3. La reforma en salud es necesaria: caja única e IPS

La pandemia ratificó las fallas que se evidenciaban en el sistema de salud (Luna y Torres, 2020): la incapacidad de las EPS para responder oportuna y eficazmente a la coyuntura: hay deficiencias de largo plazo, bases de datos incompletas y desactualizadas, falta de acciones de salud preventiva, agendamiento de citas en tiempos poco prudentes, baja sincronía en consulta de especialistas y decisiones quirúrgicas, limitaciones para aprobar exámenes y entrega de medicamentos. La pandemia mostró, además, las limitaciones para la aplicación de pruebas y los cronogramas de vacunación. Igualmente, la Superintendencia tiene algún grado de intervención en más de la mitad de las EPS, y no se ha resuelto el déficit histórico y estructural de la relación entre EPS e IPS, mientras que la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres), que juega el papel de administradora de los recursos, demostró que puede trasladar recursos directamente. Hasta ahora, el principal vacío se encuentra en la intermediación entre usuarios e IPS, que se ha venido resolviendo con una mayor agilidad en el recaudo, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) y mayor eficiencia de las IPS en la aplicación técnica y científica. La reforma pasa por sustituir a las EPS por un mecanismo de construcción de base única de usuarios, caja central en Adres y asignación de servicios y pago directo hacia las IPS.

4. Los recursos de pensión son de carácter público y ahorro forzoso

La cotización a pensiones es del 16% y está distribuida en cuatro puntos de trabajadores y 12 de empleadores. Esta distribución permanece vigente y constituye la fuente de ahorro forzoso con la que se financia el sistema. Ahorro forzoso significa que la contribución obligatoria de toda persona que trabaja se entrega a un administrador autorizado por el Estado, y solamente puede reclamarse al

superar el límite de edad establecido para hacerlo. Es un recurso público de largo plazo, independientemente de quien lo administre y su titularidad es el afiliado cotizante, que debe cumplir dos requisitos para optar por esos recursos: i) la edad de retiro establecida, 57 años mujeres y 62 hombres, y ii) haber cotizado al sistema 1.150 semanas (en RAIS) o 1.300 (en RPM). Si la persona cumple los dos requisitos accede a una pensión, en cambio, si le falta tiempo de cotización, no accede a pensión, reclama el acumulado y el administrador se lo debe entregar. El objetivo del sistema es otorgar pensiones, no hacer devoluciones, por tanto, la contraprestación por mantener el ahorro forzoso de largo plazo es otorgar un beneficio proporcional al tiempo cotizado, transformando la potencial devolución en BEPS respaldados por el presupuesto.

5. La pensión es un derecho con solidaridad hacia los bajos ingresos

La pensión es un derecho al que deben acceder todas las personas que lleguen a la tercera edad, pero eso no sucede actualmente en Colombia, pues se presentan, al menos, cuatro situaciones: i) las personas que nunca se afiliaron a una administradora de pensiones y no cotizaron, a pesar de haber trabajado toda su vida en labores del hogar o en una economía popular de bajos ingresos; ii) las personas que se afiliaron al sistema y cotizaron poco tiempo, por tanto no cumplieron con el requisito de tiempo, no se pensionaron y solicitaron el reintegro (aproximadamente cuatro millones); iii) las personas afiliadas y cotizantes que cumplieron el requisito y se pensionaron en las condiciones normales del sistema (1,6 millones), y iv) las personas que se afiliaron y cotizaron, cumplieron los requisitos y se pensionaron en condiciones especiales y superiores a las normales del sistema (750.000).

El objetivo de tener un sistema pensional universal y con solidaridad significa replantear las prioridades y el destino

de los subsidios. La pensión mínima en Colombia está amparada constitucionalmente y es de un salario mínimo, a la que se accede desde Colpensiones por cumplir requisitos de edad y tiempo cotizado; mientras, en RAIS, se cubre con un seguro que garantiza la pensión mínima, que finalmente también está respaldado por el Estado. La pensión máxima está establecida en 25 salarios mínimos y recibe un subsidio del Estado de hasta del 80%, es decir, es una pensión altamente subsidiada y con ella se podrían pagar muchos subsidios a no pensionados. Para la organización del sistema es necesario definir cuatro aspectos: i) la renta básica para quienes no cumplieron requisitos, ii) una transición para quienes podrían cumplir el requisito de tiempo cotizado luego de superar la edad de retiro, iii) el monto de una pensión tipo BEPS para quienes no pudieran cumplir el requisito de tiempo cotizado, y iv) el tope de pensión máxima que podría pagar el Estado, asumiendo el subsidio allí incluido, que tendría que bajar de los actuales 25 a siete o 10 salarios mínimos, limite por definir.

6. Un sistema pensional único y general

Los aspectos paramétricos que rigen para un sistema general son: i) la edad de la persona, entendida por el momento en que accederá al beneficio pensional, actualmente 57 en mujeres y 62 en hombres; ii) tiempo cotizado: en época de la Ley 100 de 1993 eran mil semanas, que pasaron a ser 1.150 en RAIS, en razón de la garantía de pensión mínima (GPM), y 1.300 en RPM; iii) la tasa de reemplazo (que se estableció entre el 75% y el 85% del ingreso base de cotización al expedirse la Ley 100 de 1993), con el tiempo se redujo al 65% en RPM, y una tasa en RAIS que depende del comportamiento de los mercados financieros y que está entre el 20% y 30%, y iv) el ingreso base de liquidación (IBL), confirmado en RPM Colpensiones sobre el ingreso cotizado. Esos aspectos no rigen en los exceptuados, donde hay edades tempranas, tiempos menores, tasas de reemplazo hasta del

100% e IBL sin cotizar. En las Fuerzas Militares y de Policía se pasa a condición de retiro con sueldo, según el grado, y eso puede darse a los 45 o 50 años. Construir un sistema único es el objetivo de equidad, con parámetros y criterios de asignación similares, mientras se define el parámetro que fije el tope máximo de pensión por asignar y pagar desde el sistema público y el tiempo de transición para hacerlo efectivo, sin el argumento de «derecho adquirido».

7. El sistema sería sostenible sin especiales y sin exceptuados

Como el acceso a la pensión es el resultado del trabajo de toda la vida, el movimiento de recursos sigue siendo intergeneracional: mientras las personas trabajan y cotizan contribuyen al incremento de las reservas y al pago de los pensionados. La ecuación básica del fondo pensional es la suma de cotizaciones más los rendimientos, menos el pago a pensionados. La Ley 100 de 1993 incluyó al RAIS y al RPM, pero dejó por fuera a los exceptuados y a los especiales. Las cotizaciones recaudadas por estos dos regímenes en 2019 fueron de \$30 billones (RAIS, \$21 y RPM Colpensiones, \$9), mientras las pensiones pagadas el mismo año fueron \$27 billones (en el RAIS \$1,8 y en Colpensiones \$25). Las cotizaciones recaudadas cubrieron el pago de los pensionados de los dos regímenes y dejaron un remanente para acumular, esto sin contar con los traslados entre fondos (que vienen del acumulado del RAIS), ni la redención de bonos Tipo A, que cubren los requerimientos del RAIS, ni lo presupuestado para trasladar a Colpensiones como aporte de la nación. La insostenibilidad se encuentra en exceptuados y especiales, de las cuales no hay información sobre recaudos y las mesadas las cubre el Ministerio de Hacienda, y no son RPM.

8. Los subsidios están en las pensiones altas de especiales y exceptuados

Hasta ahora, el RAIS solo ha pensionado a 210.331 personas y, ninguna de ellas supera los cinco salarios mínimos

mensuales del monto que perciben. Con datos de febrero de 2021, Colpensiones, que sostiene la carga pensional de 1.442.817 personas, tiene tan solo 280 pensionados con más de 20 SMLV, pero son 16.681 los que reciben entre 10 y 20 salarios mínimos, es decir, las pensiones altas son relativamente pequeñas en Colpensiones, aun cuando por su naturaleza todas estas pensiones son subsidiadas.

Más bien se trata de que es en los regímenes especiales y exceptuados, donde está la mayor carga del Estado, si se considera el monto de la pensión con respecto al número de pensionados. De los 800.000 pensionados en estos regímenes, 250.000 corresponden al sector Defensa, que no realiza cotizaciones y cuenta con beneficiosas tasas de remplazo (hasta del 95%), entre otros beneficios; 220.000 corresponden al magisterio, que por medio de reformas constitucionales han venido ingresando a los parámetros de Ley 100 de 1993, y 330.000 están distribuidas entre Fopep y Fonpet, que corresponde a un grupo de pensiones financiadas con \$27 billones del PGN, y que tienen mesadas promedio de 2,8 salarios mínimos; las mesadas de 10.000 personas llegan al tope de 25 salarios mínimos.

Marchitar los regímenes especiales con una reforma al sistema único, basada en el reparto simple, ajustaría el sistema de subsidios en un proceso de extinción de estos beneficios excepcionales para la realidad actual. Finalmente, se critica a Colpensiones por otorgar subsidios para complementar la mesada pensional, pero no se reconoce que estos también quedaron presentes en el RAIS con el agotamiento del fondo de Garantía de Pensión Mínima (GPM).

9. Las deficiencias del RAIS son evidentes y la hacen insostenible

El RAIS está joven; no ha madurado. Por esta razón tiene muchos afiliados activos e inactivos que no han cumplido la edad de retiro, de ahí que tenga también importantes reservas y pocos desembolsos. Los resultados alcanzados

revelan que: i) se hacen más devoluciones de saldos que otorgamiento de pensiones: 230.156 devoluciones contra 181.697 otorgamientos a diciembre de 2019, lo cual es contradictorio con el objetivo del sistema; ii) la mayor ventaja del RAIS: otorgar pensión de vejez de salario mínimo al completar 1.150 semanas, que solo es posible por la existencia de la GPM pagada por las aseguradoras mientras existan recursos, para que luego las cubra el Estado; iii) es uno de los sistemas más costosos del mundo por los precios de administración y seguros; no tiene competencia en el mercado; es un oligopolio de cuatro administradoras altamente concentrado en dos, con rentas aseguradas, costos cobrados previamente y no por resultados; iv) el mayor orgullo del RAIS son los rendimientos acumulados y la mayor fuente de los mismos son intereses de la deuda pública colombiana, que constituyen el 40% del portafolio, con tasa estable y sin riesgo; v) actualmente el fondo de GPM ha reconocido alrededor de 50.790 pensiones, con lo cual, de los 29 billones disponibles, se han aprobado alrededor de 3,8 billones, lo que demuestra que es baja la capacidad de este fondo para soportar las pensiones de salario mínimo que tendrá que cumplir; lo previsible es una mayor proporción de futuros pensionados por este medio, lo que reduce el tiempo del fondo y acelera su pago por parte del Estado; vi) en rentas vitalicias hay un riesgo de longevidad que las aseguradoras no han cubierto ni garantizado, es decir, también será asumido por el Estado, y vii) el retiro programado va a caer hasta el salario mínimo, mientras el deslizamiento de este salario está subestimado. La tasa de reemplazo es baja y solamente se sostiene porque la mayoría va a tener pensión de salario mínimo.

10. Por un Piso de Protección Social efectivo, hay que derogar el Decreto 1174

En plena pandemia y sin consulta, en el paquete de decretos de emergencia, el Gobierno expidió el 1174, dirigido a establecer un Piso de Protección Social, el cual correspon-

de a una versión limitada respecto a lo que realmente debería ser: justo y equitativo. Al menos tres problemas tiene el decreto de emergencia: i) plantea un contrato «cero horas» de disponibilidad de tiempo de las personas, lo cual es absurdo y crea una relación de dependencia y falta de libertad de las personas para tomar decisiones sobre el uso de su tiempo; ii) es una reforma laboral no debatida, en la cual se crea un nuevo régimen de contratación y se instrumentaliza el trabajo por horas; y iii) es un decreto no concertado en las instancias tripartitas correspondientes y, además, al ser expedido como decreto, se saltó la competencia del Congreso y el control de legalidad de la Corte Constitucional. Por esas y más razones, el Decreto 1174 de 2020 debe ser derogado y el Gobierno debe iniciar la discusión tripartita correspondiente.

Las prioridades en la población

La informalidad del mercado laboral está directamente ligada a trabajadores por cuenta propia y a los micros y pequeños negocios (muy extendidos en el país, configuran la mayor población ocupada), mientras, el desempleo afecta a los grupos más vulnerables y desprotegidos: jóvenes, mujeres de todas las edades y minorías étnicas, afros e indígenas. Todos ellos requieren de acciones positivas para incluirlos en una perspectiva de trabajo decente y en la expansión de la economía.

La actual Misión de Empleo, coordinada por Santiago Levy, asume la informalidad desde las mismas perspectivas establecidas en las estadísticas nacionales. Por un lado, aborda la informalidad según el número de trabajadores (menos de cinco en una unidad productiva), entre otros criterios y, por el otro, considera informal a quienes no tienen seguridad social. Si bien, la misión no se ha pronunciado oficialmente, por lo menos, en lo planteado por su coordinador, prima la idea de informalidad según el número de

trabajadores. Esta idea la utiliza para argumentar que el país distribuye mal el factor trabajo y que está muy inclinado hacia unidades productivas muy pequeñas, por ello concluye que el país tiene una baja productividad.

Si bien Levy ha sugerido que la informalidad es un problema, su análisis termina concluyendo que el problema es la protección social, debido a que no permite «trasladar factor trabajo de empresas pequeñas y con baja productividad hacia empresas grandes y más productivas» (Levy, 2020). De esta manera busca introducir en el debate nacional la mala idea de reducir lo poco que queda de protección social como una estrategia para corregir la informalidad. Levy omite los diversos esfuerzos que se han hecho en el país bajo esta misma consideración, lo cual no ha corregido el problema, pero ha dejado a más personas expuestas a la pobreza y la miseria.

La informalidad, sin embargo, es solo una forma de denominar el grado de cumplimiento de requisitos de las unidades productivas y las estrategias de formalización (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Confecámaras, Red de Cámaras de Comercio, Ventanilla Única Empresarial [VUE], 2020) que se dirigen a la obtención de los mismas: i) registrarse ante las cámaras de comercio, ii) tener Registro Único Tributario (RUT) y estar registrado ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), iii) llevar contabilidad y seguir las normas contables colombianas, y iv) afiliar a los trabajadores contratados en la seguridad social.

El cuarto requisito se relaciona con las personas que trabajan y que su afiliación a la seguridad social es contributiva. De ahí surge la afirmación de que el trabajador que no esté afiliado es informal y que, por el contrario, el afiliado es formal. La calificación de formal o informal depende entonces de que la unidad productiva cumpla o no con los requisitos, por tanto, el informal no es el trabajador, sino la unidad productiva que no lo afilió; no obstante, por

extensión, también se le denomina así al trabajador. Las estrategias del Gobierno y de los gremios empresariales buscan formalizar las unidades productivas dándole prioridad al registro en las cámaras de comercio y no a la afiliación a la seguridad social. El contraste es la magnitud de recursos y esfuerzos que se hacen para impulsar la matrícula mercantil, ante lo poco o casi nada para promover la afiliación.

La misma definición y cuantificación de informalidad es ambigua respecto al mercado de trabajo. El sentido de informal se aplica, inicialmente, a las unidades productivas y al cumplimiento de requisitos. La evidencia revela que hay mayor propensión a cumplirlos cuando las empresas crecen en tamaño, cualquiera sea la forma en que se mida (número de trabajadores, volumen de negocios o activos), de tal manera que se asimilan como formales a las empresas de tamaño pequeño, mediano y grande, y se extiende esa condición a quienes trabajan en ellas. Por el contrario, se asimilan como informales las empresas de tamaño micro, unidades familiares e independientes y a quienes trabajan en ellas. No es un seguimiento al cumplimiento de los requisitos, sino la presunción del tamaño y sus resultados.

La cuantificación oficial se basa en esa presunción. Así lo hace el Dane, que maneja dos definiciones estadísticas: i) informal es toda persona que trabaje en una unidad productiva que ocupe hasta cinco personas (T5), incluido su propietario o empleador, excepto los profesionales independientes que exploten su profesión, e ii) informales son las personas ocupadas que no estén afiliadas a la seguridad social en salud y pensiones. Con la primera definición son informales todas las personas que trabajen en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta cinco personas, incluido el patrono, propietario o empleador, los trabajadores familiares no remunerados, el servicio doméstico, los jornaleros y los trabajadores por cuenta propia o independientes no profesionales. Con la segunda, toda persona ocupada o que trabaje y obtenga algún ingreso,

independientemente del tipo de ocupación y no esté afiliada a la seguridad social contributiva en salud y pensiones.

Por defecto, con la primera definición son trabajadores formales todas las personas que trabajen en establecimientos, negocios o empresas que ocupen más de cinco personas, incluidos el patrono o empleador, trabajadores familiares no remunerados, servicio doméstico, y los jornaleros y trabajadores independientes allí contratados. Con la segunda definición todas las personas ocupadas afiliadas a la seguridad social contributiva en salud y pensiones. Como la afiliación a salud se combina con el régimen subsidiado y el Estado paga el aporte patronal, la definición se reduce a estar afiliado al sistema contributivo de pensiones en cualquiera de las cuatro administradoras del sistema: RAIS, Colpensiones, Fomag y las cajas de sueldo de retiro de las Fuerzas Militares y de Policía.

Con la primera definición (T5), el Dane entrega la información de 23 ciudades y áreas metropolitanas, lo que representa el 53% de las personas ocupadas en el país y el 68% de quienes trabajan en cabeceras municipales, es decir, que más de 1.000 municipios y todos los centros poblados y el área rural dispersa no clasifican en esa cuantificación oficial. Para el trimestre octubre-diciembre de 2019, antes del Covid-19, el Dane reportó 12,14 millones de personas ocupadas, de las cuales el 52,4% son formales y el 47,6% son informales. Así, son formales el 100% de los empleados del gobierno, el 80% de los empleados en empresas particulares, el 22% de los empleadores o patronos, el 20% de los independientes y el 5% de familiares no remunerados; y son informales el 20% de los empleados en empresas particulares, el 80% de los independientes, el 78% de los patronos, el 100% del servicio doméstico y el 95% de los familiares no remunerados.

¿Qué sucede en el resto del país? De acuerdo con las cifras del Dane, en el resto de cabeceras trabajan 5,7 millones de personas y en el área rural 4,9, para un total de 10,67

millones, de las cuales 0,31 están al servicio del gobierno; 2,91, en empresas particulares; 0,38 son patronos, 5,24 son independientes, 0,28, servicio doméstico, 0,84 jornaleros y 0,71 familiares no remunerados.

Asumiendo una proporción similar a la enunciada en las principales ciudades, tendríamos como formales el total de los empleados del gobierno, el 80% de las personas al servicio de empresas particulares, el 22% de patronos, el 20% de independientes y el 5% de familiares no remunerados, para un total de 3,8 millones de personas, que equivalen al 35,6%. Los informales del resto del país serían, por analogía, el 20% de personas al servicio de empresas particulares, el 80% de independientes, el 78% de patronos, el 95% de familiares no remunerados y el 100% de servicio doméstico y jornaleros, para un total de 6,87 millones, equivalentes al 64,4%.

El consolidado nacional da un total de 22,8 millones de personas trabajando, de las cuales 10,16 serían formales (44,5%), y 12,66 informales (55,5%), lo cual revela que por fuera de las grandes ciudades el tamaño de las unidades productivas es menor, el trabajo independiente está más generalizado y se usa con mayor frecuencia el pago por jornal.

Levy insiste en la informalidad como problema, afirmando que este tipo de unidades productivas es de baja productividad y depende de subsidios, por lo que viene a proponer el fortalecimiento de las medianas y grandes empresas, desconociendo que esas mismas grandes empresas son las que promueven el surgimiento de innumerables microempresas satélites que están subordinadas a ellas bajo la modalidad de tercerización, subcontrato y contratación por servicios. Con otro agravante adicional: los pagos que les hacen a las pequeñas como proveedoras son espaciados en el tiempo (en 2019 llegó a 96 días, en promedio). Este año 2021 entra en vigencia la Ley 2024 de 2020, conocida como «Ley de plazos justos» (que busca un pago a proveedores en un plazo inferior a 60 días este año y aspira

a que después de 2022 baje a 45). El pago a plazos es una práctica que se ha normalizado: mientras en 2008 los pagos en promedio se realizaban a 60 días, en 2018 se hicieron en promedio transcurridos 101 días (Coronel, 2020).

La comparación posible es entre los afiliados cotizantes en salud y pensiones, donde hay un 5,1% de trabajadores cotizantes en salud que no lo hace en pensiones. Como el sistema de salud se complementa con el régimen subsidiado y el pensional no, la definición de informal por no estar afiliado a seguridad social se reduce a pensiones con el 64,2% de personas ocupadas a nivel nacional. Respecto a la versión oficial de la primera definición, hay una brecha entre el 47,6% y el 64,2% de seguridad social, mientras que, respecto al ejercicio de extensión a todo el país, la brecha se reduce a la diferencia entre el 55,5%, por tamaño, y el 64,2%, por seguridad social. La medición de informalidad no coincide en las dos definiciones.

Cualquiera que sea la forma de medición, el fenómeno de la informalidad (Acero, 2020) es el resultado de la combinación de varias políticas de largo plazo, que han pretendido mejorar la competitividad nacional y de las empresas, mediante la reducción de costos. Con la estrategia de adelgazamiento de las firmas se impuso la política de deslaboralización y tercerización, con lo cual el factor trabajo perdió participación en el PIB: 10 puntos en 25 años, pasando del 44% al 34% actual (Dane, 2019), la contratación asalariada se estancó y creció la actividad independiente y por servicios, que es la base de la economía popular y de pequeños negocios. Las personas dejaron de tener contratos laborales, que se sustituyeron con el contrato por servicios, que el Decreto 1174 de 2020 pretende que sea exclusivo, bajo la forma del contrato cero horas: al reducir sus plantas de personal las empresas llenaron al país de contratistas y se quedaron con los activos improductivos.

Este proceso generó dos modelos de competencia en Colombia, ambos imperfectos: i) las empresas formales,

medianas y grandes, que se posicionan en gremios y gobierno, promueven el *lobby*, aportan en campañas electorales, ejercen presión de mercado oligopólico y controlan la contratación oficial, al tiempo que buscan administrar bienes públicos con sus ingresos y con los parafiscales que se les aprueben; el resto de empresas se quedan con la función de subcontratistas y proveedores a los que les imponen las condiciones del mercado y les pagan con retrasos de hasta 180 días, y ii) las micros y pequeñas empresas y los trabajadores independientes que venden algún bien o servicio, con limitada capacidad para organizarse gremialmente y sujetos a las condiciones del mercado, impuestas por el primer grupo, están impedidos para participar en la contratación pública y quedan con oficio de subcontratistas, dadas las restricciones impuestas en las leyes 80 de 1993 (de contratación) y 142 de 1994 (de servicios públicos).

La política oficial para independientes, micros y pequeños empresarios se refleja en las estrategias de formalización y emprendimiento, ambas fracasadas. La principal intención de la política de formalización es obtener su registro en las cámaras de comercio y el RUT. El primer registro se ve como un costo sin beneficios, mientras que el segundo es un requisito para obtener pagos, por tal razón hay más de este que matrículas mercantiles, y la campaña por obtener el registro mercantil no tiene mayor éxito. El emprendimiento es una propuesta etérea, como la economía naranja: cualquier cosa que se refleje como una nueva unidad productiva sin importar su duración ni objeto, para la mayoría es simplemente la búsqueda de algo que hacer sin mucho futuro. Bastó una cuarentena para que multitud de emprendimientos desaparecieran. En fin, es una estrategia con poca cohesión social.

En un país como Colombia, con alto índice de desigualdad en riqueza e ingresos, la movilidad social es limitada y requerirá de varias generaciones para avanzar, siempre y cuando las personas tengan acceso a mejores

oportunidades, es decir, las que provienen del sistema educativo. La informalidad es consecuencia tanto de esa falta de oportunidades como de la brecha educativa existente, con la consecuente descalificación y discriminación ante la falta de títulos y de capital, con lo cual se les niega acceso a los registros de proveedores, licitaciones y contratos. A los informales, la economía popular y de pequeños negocios, compuesta esencialmente por personas sin educación (el 2%), con primaria (el 22%), con secundaria (el 57%) y con educación superior (el 19%) el sistema no les da reconocimiento político, económico, social ni cultural, y su trabajo es menospreciado, más aún, cuando es de mujeres, jóvenes, minorías étnicas o de orientación sexual diversa.

La situación de las mujeres es lamentable. La herencia de una sociedad machista y patriarcal las sigue condenando al ostracismo y, cuando algunas logran salir, se enfrentan a un techo de cristal que les impide llegar a cargos de dirección. Las mujeres, el 50,5% de la población nacional, en el último medio siglo tuvieron avances considerables en materia de reducción de las tasas de natalidad, control de su cuerpo y cobertura educativa; sin embargo, aún falta mucho para garantizar sus derechos, legalizar plenamente el aborto y erradicar la violencia de género.

Su participación en el mercado de trabajo aumentó, pero subsisten tres causas de discriminación: i) el rezago de la división del trabajo entre sexos, que las reduce al trabajo del hogar, no remunerado; ii) la doble jornada, entre las responsabilidades del hogar y los compromisos del trabajo remunerado, que repercute en una menor disposición para contratarlas, pues se prefiere a los hombres; y iii) la diferencia salarial respecto a sus colegas varones que desempeñan el mismo tipo de trabajo, diferencia que, incluso, se refleja en cargos por encima del techo de cristal.

Estas formas de discriminación resultan contrarias a las necesidades de recurso humano calificado, sobre todo

cuando las mujeres están superando los niveles educativos de los hombres.

La situación de las mujeres se refleja en los siguientes indicadores: i) son el 50,5% de la población colombiana, ii) son el 51% de la población en edad de trabajar (PET), lo que significa que tienen menor propensión a la mortalidad infantil y adolescente; iii) solo son el 42,8% de la PEA y el 41,4% de la población ocupada, lo que significa que, al menos, el 18% de las mujeres tiene alguna limitación para vincularse al mercado de trabajo; iv) son el 65,7% de la población económicamente inactiva (PEI), lo que significa que hay 5,6 millones que se dedican al trabajo doméstico y del cuidado no remunerado en las familias; v) el 49% de las mujeres que trabajan en las 23 ciudades y áreas metropolitanas, reportadas por el Dane, son informales, y vi) son el 56,6% de la población desempleada, con una tasa de desempleo del 12,6%, muy por encima de la del 7,2% de los hombres.

La pandemia fue mucho más agresiva con las mujeres, pues las devolvió al hogar y les asignó el trabajo del cuidado exclusivamente, para asumir, además, tres y cuatro jornadas en el aislamiento de las cuarentenas: i) los oficios del hogar; ii) la atención de los hijos en edad escolar, dado el cierre de los colegios; iii) la atención y cuidado de las personas enfermas o de edad, dado el cierre de los centros de apoyo, y iv) el trabajo para obtener ingresos. Incluso, en el teletrabajo y el trabajo en casa, la disponibilidad de tiempo choca con los oficios del hogar. Más de un millón de mujeres tuvieron que dejar su trabajo y volver a la inactividad; medio millón perdieron sus empleos, y el desempleo les aumentó hasta el 20,8%, contra el del 12% de los hombres.

El desempleo es el problema para el cual fue convocada la misión coordinada por Levy, que tiene en perspectiva brindar alternativas para crear empleos adicionales en volumen suficiente para reducir la tasa de desempleo y llevarla a niveles comparables con otros países (bajarla del 10% al 5%, por ejemplo). Aunque la idea de crear un empleo

significa restablecer la vigencia del contrato de trabajo y el salario, el interrogante sería saber cuántos empleos existen realmente en Colombia. La respuesta la brinda el Dane: al trimestre octubre-diciembre de 2019 existían 22,8 millones de personas ocupadas y trabajando, pero solo nueve millones lo estaban al servicio de una empresa particular y 0,8 millones al servicio del Estado. Es decir, 9,8 millones de empleos, a los que hay que agregar 0,8 millones de patronos o empleadores. De tal manera que el segmento laboral (un contratante y un contratado), es de 10,5 millones de personas, el 46% de quienes trabajan. En los últimos 25 años solamente se han creado 1,7 millones de empleos adicionales.

Las demás personas que trabajan lo hacen sin contrato laboral, como trabajadores independientes que venden un bien o un servicio y se apoyan en su familia, para constituirse como negocios familiares. En los últimos 25 años han surgido 5,8 millones de puestos de trabajo bajo esta figura de autoempleo. ¿Aspira Levy a crear más puestos de trabajo por esta vía? La definición de tasa de desempleo involucra ambos segmentos: es equivalente al número de desempleados sobre la PEA, donde entran todos, empleo y autoempleo, independientemente del tipo de trabajo desempeñado. La realidad colombiana es que se crea más autoempleo que empleo y ello contribuye a bajar la tasa de desempleo.

Antes de la pandemia, la tasa de desempleo llegó al 9,5% (diciembre 2019), a diciembre del 2020 fue de 13,4%, mientras 3,3 millones de personas estaban buscando empleo, un millón más que al finalizar el 2019. Ese es el impacto real de la pandemia. La tasa de desempleo llegó hasta el 20,5% en lo más crudo del primer pico, y fue bajando porque los independientes retornaron a su actividad, mientras los que perdieron el empleo siguen esperando que los vuelvan a vincular. El 55% de esos desempleados son mujeres de todas las edades y con un porcentaje similar están los jóvenes

entre 14 y 28 años, que tienen una tasa de desempleo del 23,5%. Entre los jóvenes, las mujeres son las tres quintas partes, y su tasa, el 32%, mientras la de los hombres jóvenes es del 17%. Para la juventud en busca de la primera experiencia, un empleo es lo deseado. Tras las aperturas sectoriales que se fueron aprobando durante el 2020, al final del año todavía no se habían recuperado 1,5 millones de puestos de trabajo, sin sumar los dos millones de desempleados más que ahora se contabilizan como inactivos, debido a que se encuentran realizando oficios del hogar.

1. Reconocimiento a la economía popular y de pequeños negocios

La informalidad es el nombre dado a la economía popular de actividades menores, trabajadores independientes, unidades productivas familiares y micronegocios, que constituyen el 65% de la población que trabaja en Colombia, limitada legalmente para competir y reducida a ser considerada como el conjunto de «emprendedores de subsistencia», sujetos de una política asistencial de transferencias condicionadas y acceso al sistema alternativo de los BEPS. Ninguna de esas políticas está diseñada para promover la movilidad social y estimular su desarrollo productivo ni mucho menos para brindarles el sentido de pertenencia con el país y acceso a un verdadero piso de protección social.

Para su transformación y reconocimiento se requieren reformas, tales como:

- i) Reconocer la existencia de la economía popular, sus prácticas, tradiciones, territorios, modos de hacer, identidades, entre otras, para garantizar sus derechos y otorgar nuevas formas de representación.
- ii) Promover empleos de emergencia con giro directo para procesos comunitarios y colectivos que suplan necesidades básicas: vivienda, alimentación, cuidado de menores, adultos mayores, discapacitados, enfermos entre otros.

- iii) Diseñar una política de «emprendimientos colectivos» para fortalecer procesos comunitarios y oficios de los trabajadores de las economías popular y del cuidado, con alianzas público-populares en sectores de bienes y servicios esenciales.
- iv) Reformar el Estatuto de Contratación (Ley 80 de 1993) y la Ley de Servicios Públicos (Ley 142 de 1994) para que las organizaciones de la economía popular y del cuidado puedan participar, contratar obras y prestar servicios públicos en áreas rurales y urbanas.
- v) Crear una entidad financiera de fomento que otorgue créditos a la medida de las necesidades de la economía popular, acabando definitivamente con el «gota a gota» y el interés de usura.
- vi) Establecer centros comunitarios de producción donde se instauren capacidades productivas de adecuada tecnología de uso asociativo y programas de comercialización a través de asociaciones de productores, auspiciados por instancias estatales.

2. Diversificar trabajos de mujeres y remunerarlos, no solo en el cuidado

La pandemia agudizó los desequilibrios de género y la discriminación laboral de las mujeres. A muchas las obligó a abandonar sus trabajos remunerados, a quedarse sin ingresos y encargarse del hogar; a otras, a multiplicar sus labores en casa y a mantener el trabajo remunerado; a las más, a asumir las cargas del cierre de entidades educativas y de apoyo a adultos mayores sin remuneración; en todos los casos, a ver aumentar la violencia intrafamiliar sin que se les reconozca socialmente sus labores y fortaleciendo el imaginario de la división sexual del trabajo en las labores del cuidado, una actividad que nunca paró.

Las mujeres suelen estar sobrerrepresentadas en las actividades económicas más golpeadas por las medidas de contención del virus (comercio, servicios y turismo).

Diversas actividades mantienen un sesgo femenino, tales como restaurantes, hoteles, entretenimiento, atención primaria en salud y educación, entre otras, mientras siguen excluidas de las labores tradicionalmente profesionalizantes de los hombres. En un momento como el actual, en el que las mujeres alcanzan mayores niveles educativos que los hombres, la política oficial busca mantenerlas en casa, bajo una visión conservadora de familia y unas transferencias condicionadas que cumplen el objetivo de reforzar ese imaginario de su trabajo exclusivo del cuidado.

En el área rural la situación es más dramática: además del hogar atienden el galpón y la huerta, en jornadas de 16 horas diarias o más. Esas actividades, el Dane las acredita como de familiar no remunerado.

Ante esta situación surgen las siguientes propuestas:

- i) Avanzar hacia un sistema público del cuidado en el marco de las «tres r»: reconocimiento, reducción y redistribución del trabajo doméstico no remunerado en las familias: reconocimiento efectivo de su aporte a la economía nacional, reducción de la carga y mejores condiciones para el ejercicio de los trabajos del cuidado, y redistribución de ese trabajo entre la sociedad, la familia, los hombres, el mercado y el Estado.
- ii) Adelantar reformas estructurales en aseguramiento y bienestar social, de manera que las trabajadoras no vinculadas a una relación salarial formal accedan a la oferta de infraestructura, servicios y derechos asociados al trabajo.
- iii) Implementar una renta básica universal no condicionada de un salario mínimo mensual legal vigente a la población vulnerable, especialmente mujeres y grupos étnicos, según niveles de pobreza e informalidad.
- iv) Reconocer la economía popular y el establecimiento de alianzas público-populares de responsabilidad colectiva y comunitaria, brindar oportunidades laborales decentes a las mujeres.

- v) Incluir a las mujeres en la agenda de la misión rural para formalizar la propiedad y darle acceso a la tierra a campesinos/as que no la tienen; apoyo a la asociatividad: proveer de bienes públicos en tecnología y vías, infraestructura de cuidado de menores y ancianos y personal de apoyo del sector salud, para aliviar la carga a las mujeres cuidadoras de enfermos, y dotar a las mujeres para las labores del hogar.
- vi) Promover programas de empleo de emergencia con recursos nacionales, regionales y de regalías con acceso prioritario a mujeres, para la construcción de caminos vecinales, arreglo de escuelas, jardines en plazas públicas y pequeñas obras que demanden trabajo, generen ingresos y mejoren la situación de los municipios.

3. Romper barreras e incluir la juventud (Castiblanco, 2020)

La doble limitación de los jóvenes para acceder al mercado de trabajo (falta de experiencia y conocimientos en formación) son obstáculos que podrían superarse con la voluntad de las instituciones y las empresas. El sistema educativo, con procesos de formación crítica y abierta al libre discernimiento, permitiría que la juventud asuma sus expectativas con mayor optimismo. Las instituciones educativas profesionalizantes y de formación para el trabajo constituirían el eslabón que, en convenio con empresas y entidades prestadoras de servicios, generen una sinergia para sacar a flote lo mejor del talento y la promoción de la creatividad. A la juventud hay que proponerle conquistar el mundo y mostrarle las bondades de un mundo globalizado, interconectado y multicultural. El futuro es de ellos y hay que hacerlo realidad.

La juventud, que es la población entre 14 y 28 años, se encuentra en alguna de las siguientes cuatro situaciones, en función de su edad: i) estudia y tiene la convicción de seguirlo haciendo hasta completar el ciclo escolar más alto

al que pueda llegar: la educación superior, ii) estudia, pero trabaja como alternativa para financiar la continuidad de sus estudios y así obtener la experiencia requerida, iii) trabaja o busca trabajo, sea porque completó sus estudios o porque desertó de ellos o porque no tuvo medios para continuar y decidió explorar el mercado de trabajo, y iv) ni estudia ni trabaja (ninis), que se han retirado temprano del sistema educativo y no completaron los ciclos, no tienen competencias para el mercado de trabajo, y tampoco tienen experiencia.

En la juventud también se evidencian los desequilibrios de género: en la adolescencia muchas mujeres deben abandonar sus estudios por presiones domésticas o por embarazo temprano, mientras a los hombres los afecta el llamado al servicio militar. La propensión a terminar la educación media es cada vez mayor, sin embargo, para la mayoría ese es el nivel más alto al que pueden aspirar, dada la gran brecha que existe para el acceso a la educación superior. Las mujeres acceden en mayor volumen a la educación superior y han demostrado que estudian más que los hombres, sin embargo, la discriminación de género las relega en la búsqueda de empleo y, cuando lo obtienen, deben aceptar un salario más bajo.

Para resolver los problemas de acceso al mercado de trabajo de la juventud, se propone: i) retrasar el ingreso de los jóvenes al mercado de trabajo mediante programas de formación en capacidades y conocimientos, para obtener mejor capital humano; ii) implementar programas focalizados de apoyo de sostenimiento en todas las instituciones educativas superiores (IES) públicas y acciones que las promuevan en las IES privadas; iii) políticas de promoción del empleo juvenil de carácter mixto, capacitación y subvenciones al primer empleo, sin detrimento del salario al trabajador; iv) se requiere, por tanto, un salario mínimo de enganche juvenil de acuerdo con los diferentes niveles de formación; v) eliminación del servicio militar obligatorio, y

vi) articulación estrecha entre Estado, academia y empresas, para fomentar prácticas y pasantías remuneradas.

4. La pertinencia de la formación profesional y para la vida

Cualquier nivel de educación es insuficiente ante los retos del mundo moderno, los avances de la cuarta revolución industrial y las transformaciones del mundo del trabajo. La automatización y la robotización reemplazarán muchas funciones repetitivas y a las personas les corresponderá ampliar su imaginación: crear, programar y diversificarse hacia alternativas no rutinarias, artísticas y de lenguaje corporal, aunque seguirá siendo necesaria la producción y transformación de alimentos y el saneamiento básico. Las competencias serán diversas y se requiere una formación menos rígida que responda más a las exigencias de la vida. Las poblaciones a las que el mercado laboral discrimina y les ha negado trabajo decente, tienen la oportunidad de prepararse para el futuro del trabajo virtual y no repetitivo. El debate serio sobre la pertinencia de la educación es un debate que tienen pendiente el Ministerio de Educación y las autoridades educativas.

Los paradigmas educativos están cambiando: los currículos rígidos y extensos ya no tienen sentido, las herramientas y dispositivos tecnológicos trastocan los tiempos del aprendizaje, las competencias blandas son cada vez más importantes, hay nuevas pedagogías en curso que revolucionan las matemáticas, el lenguaje, el espacio geográfico y el acceso a otras lenguas. Lo formal e informal de la educación son complementarios, lo presencial y lo virtual no son meras alternativas, los idiomas y el lenguaje informático se adquieren combinando escenarios y dando apertura a la creatividad. En definitiva, lo que hace la educación institucional es un punto de partida, no es la panacea.

Es pues pertinente aprovechar la formalidad del sistema educativo mientras exploramos otras alternativas, y para

ello se propone: i) evaluar y reformar los currículos actuales con una mirada de largo plazo, según los avances de la industria y la automatización de los trabajos; ii) pedirle al Sena que lidere, como instancia tripartita, los procesos de concertación y prospectiva para la formación media técnica, tecnológica y superior; iii) concertar con el Ministerio de Educación y la Asociación de Universidades los programas de prospectiva educativa necesarios; iv) apoyar la permanencia en el sistema educativo universalizando la educación media, fortaleciendo la media técnica urbana y rural y el acceso a la superior, de preferencia pública; y v) estimular la formación en lenguaje matemático e informático y en el segundo idioma desde la educación temprana, con pedagogías amigables.

Referencias

- Acero V., J. S. y Grupo Socioeconomía Universidad Nacional (2020). *Economía informal y economías populares*. Bogotá.
- Arteaga C., Huertas C., y Olarte, S.(2012). Índice de desbalance macroeconómico. *Borradores de Macroeconomía*, 744. Bogotá: Banco de la República.
- Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (Asocajas) (febrero de 2021). Cajas de Compensación cerraron 2020 con 9,2 millones de afiliados. *Boletín de Empleo, Caja de Resonancia*.
- Azuero Z., F. (2020). El sistema de pensiones en Colombia: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. *Serie Macroeconomía del Desarrollo 206*. Santiago: Cepal.
- Bonilla G., R. (2020). *Papel del Estado, tamaño y funciones*. Bogotá.
- Castiblanco, S. E., Gutiérrez, S., Mateus, N. E. y Rendón A., J. A. (2020). *Juventud y empleo*. Bogotá.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2019). *Panorama social de América Latina, 2019*. Santiago: Cepal.
- Coronel L., J. (2020). *Propuestas y acciones de políticas públicas de empleo y trabajo decente territorial*. Bogotá.
- Coronel L., J. (octubre de 2020). Una práctica que hay que abolir. *Portafolio*.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2019). *Cuentas económicas integradas* (provisional).
- Departamento Nacional de Estadística (Dane). (2019). Metodología informalidad. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2000). Encuesta Nacional de Hogares (ENH): Primer instrumento para medir el mercado laboral. Encuesta trimestral aplicada entre 1970 y 2000, en siete áreas metropolitanas y proyección al resto del país.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Actual instrumento usado para medir el mercado laboral. Encuesta mensual aplicada desde 2006 en 23 ciudades y áreas metropolitanas y proyección al resto del país.
- Escuela Nacional Sindical (ENS). *El impacto de la crisis y la renta de emergencia*. Bogotá.
- Farné, S. (2020). *Costos extrasalariales e impactos de las reformas tributarias en el empleo*. Bogotá.
- Gómez M., M. D. y, Rodríguez L., J. A. (2016). Régimen jurídico de las pensiones del magisterio público en Colombia. (Trabajo de grado) Universidad del Rosario, Área Derecho Laboral.
- González, J. I. (2020). *La economía extractiva no genera empleo*. Bogotá.
- Kalmanovitz, S. (septiembre de 2000). La independencia del banco central y la democracia en América Latina. *Revista Banco de la República*, 73 (875), 33-54.
- Levy, S. (24 de noviembre de 2020). Productividad y protección social en Colombia. Presentación del Informe Nacional de Competitividad 2020-2021. Consejo Privado de Competitividad.
- López M., C. (2020). *Reflexiones: lo rural en la pandemia*. Bogotá.
- López O., C. (2020). *Agenda normativa alternativa*. Bogotá.
- Luna G., J. E. y Torres T., M. (2020). *Impactos de la crisis de la pandemia en la salud de los trabajadores. Lineamientos sindicales para su enfrentamiento*. Bogotá.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Confecámaras, Red de Cámaras de Comercio, Ventanilla Única Empresarial VUE. *Estrategias de formalización*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018). Presupuesto General de la Nación (PGN). Ley 1940 de 2018, liquidado en Decreto 2467 de diciembre 28 de 2018.

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (16 de septiembre de 2020). Respuesta de la Oficina de Bonos Pensionales a la Acción de Tutela N.º 2020-00198, Accionante: Mónica Viviana Duarte Esteban. Radicado salida 2-2020-046177.
- Ministerio de Salud (febrero de 2021). Sistema Integrado de Información de la Protección Social (Sispro) y Base de Datos Única de Afiliados (BDUA) del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) de la Administradora de Recursos del Sistema (Adres). Cifras de aseguramiento en salud.
- Misión de Empleo (agosto-septiembre de 1986). El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas. *Revista Economía Colombiana*, Documento N.º 10.
- Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana (21 de junio de 2020). La transparencia en el uso de los recursos para atender la emergencia. *Informe N.º 11*. Bogotá.
- Ocampo G., J. A. (Comp.) (2007). *Historia económica de Colombia*. Bogotá: Planeta y Fedesarrollo.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde) (2016). *Estudios de la Ocde sobre el mercado laboral y las políticas sociales: Colombia. Resumen ejecutivo, evaluación y recomendaciones*.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT) (noviembre - diciembre de 2003). *Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo*.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT) (1970). *Hacia el pleno empleo: un programa para Colombia*. Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2014). *Informe mundial sobre la violencia en el mundo*. Naciones Unidas.
- Orgulloso M., E. A., y Guevara, C. (2020). *Efectos de la crisis del Covid-19, hacia un plan de transición por la reconstrucción y el empleo decente*. Bogotá.
- Reformas tributarias siglo XXI: Leyes i) 633 de 2000, ii) 788 de 2002, iii) 863 de 2003, iv) 1111 de 2006, v) 1370 de 2009, vi) Ley 1430 de 2010, vii) 1607 de 2012, viii) 1739 de 2014, ix) 1819 de 2016, x) 1943 de 2018 «de financiamiento», declarada inexecutable, xi) 2010 de 2019 «de crecimiento».
- Regulación de trabajo en casa debe ir precedida por diálogo social. (12 de marzo de 2021). *El Tiempo*. Entrevista a Ítalo Car-

- dona, coordinador país de la Oficina de la OIT para los países andinos en Colombia.
- Celis O., J. C., Rendón A., J. A., Sanabria, C. M., Mosquera V., C., Garcés C., S, y Rodríguez B., D. F. (2020). *Nuevas condiciones de trabajo, jornada, virtualidad y teletrabajo*. Bogotá.
- Riaño, G. M. (febrero-marzo de 2013). El sistema de pensiones en la seguridad social en Colombia. *Economía Colombiana, Revista de la Contraloría General de la República*, (338), 15-34.
- Salazar G., F. E., Triviño G., P. K., y Castaño S., S. (2020). *Elementos para una reforma alternativa al sistema de pensiones en Colombia*. Bogotá.
- Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) (varios años). *Informe de gestión*. Bogotá: Sena Comunica.
- Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) (junio de 2020). Sitio web [www.superfinanciera.gov.co/informes y cifras/Pensiones, cesantías y fiduciarias/Pensiones y cesantías/Fondos de pensiones obligatorias/Portafolio de inversión/todos los riesgos](http://www.superfinanciera.gov.co/informes-y-cifras/Pensiones-cesantias-y-fiduciarias/Pensiones-y-cesantias/Fondos-de-pensiones-obligatorias/Portafolio-de-inversion/todos-los-riesgos).
- Superintendencia Nacional de Salud (2019). Boletín Estadístico.
- Tejada J. N., & Latorre C., J. R. (2011). Misiones de empleo en Colombia: una visión comparativa (Misión OIT, 1970 - Misión Chenery, 1986). *Lecturas de Economía*, 25 (25-26), 173-200.
- Vidal R., D. (2020). *Compromisos laborales de Colombia en el ámbito internacional*. Bogotá.

Decálogo de propuestas de la misión alternativa de empleo e ingresos

Los problemas del mercado de trabajo actuales son el Alto desempleo permanente y estructural, la informalidad, la baja productividad, la discriminación, la competencia imperfecta y la ineficiente asignación de subsidios. Las soluciones tramitadas durante medio siglo no han dado los resultados esperados y, por el contrario, agudizaron los problemas sin estimular la contratación laboral. No son los costos sino la baja demanda, la concentración y la poca diversidad del aparato productivo las que no generan mayores y mejores oportunidades de trabajo. Para encontrar propuestas diferentes, esta Misión Alternativa de Empleo e Ingresos propone concentrarnos en el siguiente decálogo de propuestas:

1) Consolidar un acuerdo nacional de compromiso por la paz

Los impactos de una guerra no declarada de más de medio siglo son desafortunados sobre la economía: más del 1% del PIB perdido por año, incertidumbre e inestabilidad, guerra sucia, desplazamiento y desconfianza. Construir confianza debe ser un propósito nacional y la base para fomentar nuevas, mayores y mejores oportunidades de trabajo.

2) Diversificar la estructura productiva y superar el rentismo

El modelo minero-energético y de intermediación financiera de altos costos se agotó: no resultaron ser las locomotoras del crecimiento y no contribuyeron a generar suficientes oportunidades de trabajo. Es el momento de transitar hacia un modelo complejo de industria y de servicios inteligentes, a partir de la inversión en ciencia y tecnología; se deben asimilar e impulsar los avances del desarrollo científico, tecnológico y de plataformas virtuales, los cuales requieren trabajo humano más calificado y formado para la vida.

3) Fomentar la economía campesina y la soberanía alimentaria

La transformación del campo colombiano es una deuda histórica. Los campesinos de minifundio limitado en extensión son más productivos y eficientes que la hacienda tradicional. La importación de 12 millones de toneladas de alimentos impide el desarrollo rural integral. La canasta alimenticia y los nuevos productos de exportación provienen de la economía campesina y no del latifundio extensivo y la agricultura de plantación. Fomentar la economía campesina significa usar mejor la tierra, recuperar 10 millones de hectáreas para la agricultura y dotar a las familias campesinas de tierra, servicios y tecnologías modernas, hacerlos propietarios y empresarios del campo, e incluir esquemas asociativos de producción y comercialización. Un buen comienzo sería cumplir con el Punto 1 de Acuerdo de la Habana y acelerar el catastro multipropósito.

4) Financiar de manera justa y equitativa al Estado, con progresividad

El objetivo de la democracia es modernizar y empoderar al Estado como representante de toda la sociedad. El Estado colombiano debe superar la cooptación de los gru-

pos económicos, y debe romper con un oligopolio altamente concentrado que recibe beneficios, exenciones y privilegios a través de las regulaciones, la contratación pública y el sistema fiscal y financiero. Para ello se requiere al menos de dos ejercicios de democratización: reforma tributaria progresiva y equilibrio de requisitos para la economía popular.

5) Poner en pie de igualdad la economía popular con la oligopólica

El papel de las mipymes en un país no es ser el furgón de cola de las grandes empresas y conglomerados con control corporativo del gobierno. Los encadenamientos productivos son importantes y la inserción en cadenas de valor es positiva, pero eso no se logra en una estructura de competencia donde el oligopolio tiene ventajas y excluye a los demás cuando los relega al papel de subcontratistas. Lo pequeño también es necesario y tiene derecho a participar en las decisiones económicas. Por eso, es necesario reformar las normas de contratación, de participación en los servicios públicos y el acceso a la oferta financiera y asistencia técnica, con la perspectiva de fortalecer una nueva alianza público-popular. No es excluyéndolos y declarándolos informales como se construye la economía: es incluyéndolos.

6) Mejorar productividad depurando activos y corrigiendo la medición

El aumento de la productividad general y del trabajo no se logra pagándole menos a la gente ni menos impuestos al Estado. Valorizar los activos improductivos para sacarlos de las empresas y trasladarlos a las personas naturales sería lo primero para hacer. Así, las empresas consolidarían solamente los activos que hacen parte de su objeto social y podrían hacer más eficiente los costos financieros y los propósitos de innovación. Sobre la medición de la productividad, es importante avanzar hacia metodologías que ponderen mejor la verdadera participación de los factores

productivos. Empezar a medir bajo la productividad media sería un avance loable.

7) Eliminar la discriminación de género y remunerar el trabajo de las mujeres

La participación de la mujer en el mercado de trabajo, el reconocimiento y la remuneración adecuada de todas sus actividades son la respuesta para su inclusión socioeconómica. No se trata solo de que el trabajo no remunerado aparezca en el PIB, sino de redistribuir tareas, romper el techo de cristal y combatir las brechas de género para que ellas puedan acceder a las distintas fuentes de empleo y tener una remuneración justa y equitativa. Además, hay que reconocer el inmenso aporte del cuidado remunerado, y hay que hacerlo también con el no remunerado que ellas realizan prioritariamente. Es hora de identificarlo como un sector productivo tan valioso como la salud y la educación. Solo cuando se distribuya esta carga entre el Estado y el mercado se equilibrarán las oportunidades y se impulsará el desarrollo de sus capacidades.

8) Garantizar el derecho de asociación y libertad sindical

La libertad de asociación sindical es una de los grandes déficits de la democracia colombiana, producto de campañas de desprestigio de los diferentes gobiernos y de los gremios de la producción. Para revitalizar el mundo del trabajo y democratizarlo es urgente y muy importante poner en práctica las recomendaciones de la OIT y de los gobiernos extranjeros con los que se han firmado acuerdos (Estados Unidos, Oede, etc.).

9) El sistema de salud, que ya financia el Estado, hay que convertirlo en preventivo

Los esfuerzos por consolidar un sistema de salud eficiente y con cobertura universal han sido insuficientes. La

cobertura terminó convirtiéndose en un programa de carnetización que no garantiza el acceso ni el buen servicio. La salud pública quedó convertida en programa accesorio y sin capacidad resolutive. Las EPS quedaron en manos de grupos económicos y agremiaciones de políticos que no son efectivas y solo presumen. El financiamiento que, inicialmente era tripartito, se redujo a trabajadores y Estado. Para que el sistema de salud sea preventivo se requiere de una reorganización que no da espera.

10) Construir un verdadero piso de protección social sin subsidios a los altos ingresos

Los mayores fracasos de la Ley 100 de 1993 fueron: universalizar el sistema pensional y hacer imposible la construcción de un sistema único con un estándar en sus parámetros. El Estado asumió el costo de los regímenes especiales y exceptuados, todos del sector público y con subsidios altos, y le entregó al RAIS el conjunto de empleados particulares, abandonando el antiguo ISS. Hoy Colpensiones está expuesto y será culpado del fracaso. Ni el RAIS, ni los especiales ni los exceptuados son sostenibles: lo único viable es un sistema público que recoja al conjunto de trabajadores y empleados del país, públicos y privados, hasta un límite de cotización y con tope a la pensión máxima que puede cubrir el Estado.

La economía extractiva no genera empleo

Jorge Iván González Borrero¹

1. Doctor en Economía. Investigador emérito de Minciencias. Ex director del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la UNAL. Ex decano de la Facultad de Economía, Universidad Nacional. Consultor internacional, profesor universitario, investigador de la Corporación Latinoamericana Sur.

Introducción

Una política de empleo con una visión estratégica debe comenzar preguntándose por el tipo de desarrollo y por las relaciones tecnológicas. En la primera parte del ensayo se muestra que en la composición de las exportaciones colombianas cada vez pesan más los hidrocarburos y la minería. Estas actividades son poco intensivas en empleo y, además, son insostenibles desde el punto de vista ambiental. En la sección siguiente se insiste en la necesidad de modificar la matriz energética, y se pone en evidencia la conveniencia de un liderazgo del Estado. Posteriormente se analiza el déficit en cuenta corriente, que se intensificó durante los años de las bonanzas. Las dos administraciones de Santos hicieron un pésimo manejo de los excedentes, y la economía vivió todos los síntomas de la enfermedad holandesa. En lugar de aprovechar la bonanza, las importaciones contribuyeron a debilitar el aparato industrial y la producción agropecuaria. Los síntomas de la enfermedad holandesa se manifiestan en un debilitamiento estructural de los sectores industrial y agropecuario. En la sección siguiente se comparan las principales variables macroeconómicas en dos períodos. El primero va de 1960 a 1990, y el segundo de 1991 a 2016. Todos los resultados fueron mejores durante el primer período. Entre las explicaciones se mencionan: la confianza en la capacidad de acción del Esta-

do, la sustitución de importaciones, el impulso al mercado regional andino, y los estímulos a la industria nacional.

El artículo es una invitación de repensar el desarrollo económico con una mirada amplia. Las transformaciones estructurales se reflejarán en niveles de empleo más altos. Este proceso se puede realizar de tal manera que, aún en el corto plazo, se vayan logrando resultados positivos en los niveles de inversión y empleo.

La contextualización del empleo

Un análisis comprensivo del empleo debe tener en cuenta el tipo de desarrollo. Las dinámicas de los mercados laborales dependen del comportamiento de los sectores económicos y de las relaciones factoriales. Hay procesos productivos que son intensivos en mano de obra y que, además, tienen efectos multiplicadores hacia adelante y hacia atrás. La construcción suele ser un buen ejemplo de un sector que genera empleo directo, y que hala otros sectores. El examen de la estructura productiva es relevante para entender las potencialidades de creación de empleo a partir del estímulo a determinados sectores económicos. El gobierno tiene la capacidad de fortalecer los sectores que considere prioritarios. Para Currie (1992) debe existir una estrategia explícita de apoyo al *sector líder*, y, desde esta perspectiva, un programa de empleo debe preguntarse por el estilo de desarrollo que favorezca la ocupación y los salarios.

Aunque estas apreciaciones parezcan obvias, se dejan de lado cuando se examinan las políticas de empleo. La pasividad del Estado, y el poco interés en impulsar la economía, se podría explicar por dos razones: En primer lugar, porque frente a las angustias de corto plazo, se desprecian los cambios estructurales. La transformación de la matriz energética no es inmediata y requiere tiempo. Y, segundo, porque el Estado colombiano, así como sucede en numerosos países, no está dispuesto a intervenir de manera

discrecional en la definición del rumbo de la economía. Todavía se mantiene el discurso a favor de las bondades de las «fuerzas del mercado». A partir de los años ochenta y, sobre todo, en los noventa, se empezó a desconfiar de las virtudes de la planificación y de la intervención pública. Colombia aceptó los mensajes a favor de la desregulación que se estaban promoviendo en los países desarrollados. La concepción sobre los beneficios de la planeación cambió de manera sustantiva entre los años sesenta y noventa. Con el paso del tiempo se fue generalizando un cierto desprecio por la intervención pública, desconociendo la capacidad de acción del Estado.

El plan de reactivación que acaba de proponer el gobierno (DNP, 2021) no presenta un plan de choque de corte keynesiano. Aun, en medio de la pandemia, todavía se insiste en la austeridad fiscal. Oxfam (2021) ha dicho que estas políticas de recorte del gasto están «desfasadas». La incapacidad que ha tenido el gobierno colombiano para desprenderse de fórmulas desuetas impide avanzar hacia propuestas de empleo que sean ambiciosas.

La caracterización de la economía colombiana se puede realizar examinando cuatro aspectos de carácter estructural: i) la composición de las exportaciones, ii) la transformación de la matriz energética y las posibilidades del empleo sectorial, iii) el déficit en cuenta corriente durante la bonanza, iv) la comparación de las variables macro en dos períodos: 1960-1990 y 1991-2016.

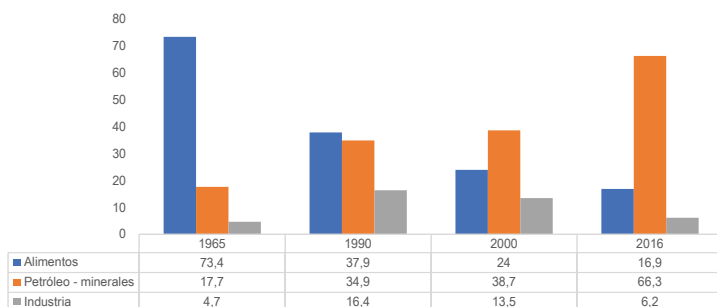
La composición de las exportaciones

Sin necesidad de entrar en la discusión del significado de «modelo» de desarrollo, sí es evidente el cambio que ha experimentado la estructura de la economía colombiana desde los años sesenta hasta ahora. Una forma de aproximarse al análisis es a través de las variaciones en la composición de las exportaciones (figura 1).

El modelo de sustitución de importaciones, que se consolidó entre finales de los sesenta y de los ochenta, permitió que la participación de los bienes industriales en el total de las exportaciones aumentara de 4,7% en 1965 a 16,4% en 1990. Y en este lapso de tiempo disminuyó la dependencia de la exportación de alimentos, que pasó del 73,4% al 37,9%. El panorama cambió de manera sustantiva a partir de los noventa. En el 2016, la participación de la industria se redujo al 6,2%, y el peso del petróleo y de los minerales pasó de 34,9% en 1990 a 66,3% en el 2016.²

Figura 1.

Participación porcentual en el total de las exportaciones (%): 1965, 1990, 2000 y 2016



Fuente: Center for International Development at Harvard University (2017). Ver, además, González (2020).

Es evidente, entonces, el proceso de *reprimarización* de la economía colombiana. Cada día se está más lejos del sueño de la Cepal (González, 2019). Durante los años sesenta y

2. El porcentaje puede variar, dependiendo de la metodología que se utilice para hacer el cálculo. En las estimaciones del Gobierno, el porcentaje también es muy alto. «En materia de comercio internacional, la canasta exportadora está concentrada en productos minero-energéticos; en 2019 representaron el 61% de las exportaciones, y su aporte al crecimiento económico del país fue solo de un 3,3%» (DNP, 2021, p. 93). Este porcentaje es similar al encontrado por la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (CBT, 2021).

setenta, Lleras (1967, 1987) y Espinosa (2013) fueron, entre otros, entusiastas impulsores del pensamiento cepalino. Seguían con pasión las ideas de Prebisch (1950, 1959, 1971). Para la Cepal, como para Kaldor (1957), la solidez de una economía depende de su capacidad industrial. La dependencia de bienes primarios no es conveniente porque la fluctuación de los precios es muy volátil y, además, porque fácilmente se cae en los males que acompañan la *enfermedad holandesa* (revaluación del peso, importación de bienes y destrucción del aparato productivo nacional). Una de las consecuencias evidentes de la enfermedad holandesa, es la pérdida del empleo generado por las industrias domésticas. Si las importaciones aumentan, es lógico que la ocupación disminuya. Basta con mencionar la situación del sector agropecuario. Se estima que actualmente el país está importando 14 millones de toneladas de alimentos básicos.

En medio de la crisis actual, el Gobierno se equivoca al insistir en la necesidad de acentuar la dependencia de los hidrocarburos. Se ha dicho, por ejemplo, que el *fracking* es un factor determinante de la recuperación de la economía. Este camino no es apropiado porque perpetúa la actual dependencia de bienes primarios. Y, además, no favorece la dinámica del empleo. No se ha presentado un programa estratégico que muestre el camino que permitiría ir reduciendo las ataduras al petróleo y a los minerales.

La matriz energética

Es absolutamente necesario transformar la matriz energética por dos razones: una es la sostenibilidad ambiental en un contexto de crecimiento verde, otra es la composición del empleo.

Desde que Colombia firmó los acuerdos con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde), se comprometió a modificar de manera radical la estructura de la producción, de tal manera que sea sostenible desde el

punto de vista ambiental.³ En esta dirección se ha avanzado muy poco, entre otras razones, porque las modalidades de financiación no se han desarrollado, y la transformación energética requiere apoyo crediticio.

El cambio energético exige que haya políticas de fomento impulsadas desde los bancos centrales. El Banco de Pagos Internacionales (BIS, 2020) propone modificar de manera sustantiva las funciones de los bancos centrales. En su opinión, su principal función debería ser la financiación de proyectos que lleven a una transformación de la matriz productiva.

Sostenibilidad ambiental

No obstante, los llamados urgentes de las entidades internacionales, las medidas que se están tomando en el país para modificar la matriz energética son muy débiles. Aún más, en las proyecciones que se hacen en el *Marco Fiscal de Mediano Plazo* (Ministerio de Hacienda, 2020) hasta el 2031, se mantiene la dependencia de los ingresos de petróleo y carbón. Se supone, de manera ingenua, que la demanda de carbón y petróleo no va a caer y, por tanto, que los precios se mantendrán en niveles relativamente altos. En contra del optimismo del Ministerio de Hacienda, y en el caso del carbón, es evidente la disminución del consumo mundial (Acosta, 2019). La actitud de Colombia ha sido excesivamente pasiva, y no se están buscando alternativas estratégicas.

Es claro, entonces, que en la lógica del Gobierno no hay ninguna intención de cambiar la situación actual. El eje de la recuperación sería el *fracking*. No se vislumbra ninguna propuesta seria que lleve a cambios progresivos de la matriz energética. Los programas que tiene Ecopetrol relacionados con las alternativas energéticas son muy tímidos, y en van contra de las declaraciones de la empresa a favor del crecimiento verde, el énfasis se ha dirigido hacia el *fracking*.

3. En el Conpes 3934 (DNP, 2018), el Gobierno retoma los elementos centrales del «crecimiento verde» de la propuesta de la Oede (2011).

Existe cierto consenso en que en los próximos años la economía colombiana no se puede desprender del carbón y del petróleo. Aceptando esta realidad, se deberían ir diseñando fuentes de recursos alternativas que sean más compatibles con el crecimiento verde. Este cambio de orientación no se ha presentado.

En numerosas declaraciones, el Gobierno colombiano dice estar comprometido con los objetivos del crecimiento verde, tal y como lo define la Oede:

Crecimiento verde significa fomentar el crecimiento y el desarrollo económicos y al mismo tiempo asegurar que los bienes naturales continúen proporcionando los recursos y los servicios ambientales de los cuales depende nuestro bienestar. Para lograrlo, debe catalizar inversión e innovación que apunten el crecimiento sostenido y abran paso a nuevas oportunidades económicas. (Oede, 2011, p. 4, énfasis añadido)

Así que el crecimiento y el desarrollo económico deben ser compatibles con la conservación de los bienes naturales. Desde la mirada de la Oede es posible proteger el ambiente y mantener niveles altos de inversión y empleo. Ambos propósitos son compatibles. La sostenibilidad ambiental no va en contravía de la dinámica económica y, además, la producción limpia es más intensiva en mano que obra que la economía extractiva.

De manera mucho más enfática que la Oede, el Banco de Pagos Internacionales (BPI-BIS, 2020) publicó a comienzos de este año un informe que tituló *El cisne verde*. El texto rescata la importancia de la «incertidumbre», y le hace un homenaje al *Cisne negro*, de Taleb (2007), que, a su vez, recupera el pensamiento popperiano (Popper, 1972). Puesto que las consecuencias del cambio climático son impredecibles, el BPI les pide a los bancos centrales que modifiquen de manera sustantiva los objetivos de la política monetaria.

Las metas convencionales, como la inflación, tienen que estar supeditadas a un objetivo prioritario: la financiación de la transformación energética. Para el BPI no hay ninguna duda de que los bancos centrales tienen que crear las condiciones financieras adecuadas para que los países modifiquen la matriz energética. Estos asuntos no están en la agenda del Gobierno colombiano ni del Banco de la República. La ortodoxia de la política económica se mantiene impasible, aún frente a golpes tan duros como los del Covid-19.

La economía verde puede lograr tres propósitos: crecimiento, sostenibilidad ambiental y reducción de la pobreza. Pero para alcanzar estos objetivos es necesario modificar de manera sustantiva el patrón de desarrollo,⁴ y las funciones de los bancos centrales. Las actividades convencionales que estaban cumpliendo relacionadas con el control de la cantidad de moneda (M1) o de la tasa de interés, ya no son pertinentes.

En el caso colombiano, la incidencia que tiene el Banco de la República es limitada. Mientras la tasa de referencia es de 1,75% anual, los bancos privados cobran intereses del 24% por los créditos de consumo. Es evidente que la reducción que ha tenido la tasa de interés del Banco de la República no ha presionado a la baja los intereses que cobran los bancos privados. La regulación de M1 cada vez tiene menor repercusión en la economía. El avance de las criptomonedas pone en tela de juicio los objetivos misionales propios de los bancos centrales. Si las tareas convencionales no

4. «Cambiar los patrones actuales de crecimiento, los hábitos de consumo, la tecnología y la infraestructura es un proyecto a largo plazo y tendremos que vivir durante algún tiempo con las consecuencias de las decisiones tomadas en el pasado. La «dependencia del camino recorrido» probablemente intensificará los riesgos ambientales sistémicos incluso si se obtienen los entornos de política en forma correcta con relativa rapidez» (Ocde, 2011, p. 8). Aunque la Ocde no explica el significado del «largo plazo», es claro que las transformaciones ambientales requieren tiempo. Y, de todas maneras, es necesario actuar con urgencia.

están dando resultados, es el momento de repensar sus funciones.

La nueva tarea misional debe girar en torno a los cambios de las estructuras productivas. Este mensaje del BIS no ha sido escuchado por el Banco de la República, que continúa preso de una ortodoxia inflexible. Habría que poner en tela de juicio la capacidad de acción de los bancos centrales. La ley del Banco de la República (Ley 31 de 1992) va a cumplir 30 años. Los cambios que ha experimentado el mercado de capitales, nacional e internacional, obligan a repensar las funciones del banco central. La nueva ruta tendría que ir en la dirección de estimular políticas de fomento relacionadas con la transformación de la matriz energética. Y los avances que se consigan en el camino de la economía limpia tienen la ventaja adicional de ser intensivos en empleo. El abandono progresivo de las economías extractivas tiene ventajas intrínsecas que se reflejan en el crecimiento, la inversión, el empleo y los salarios.

En síntesis, el Banco de la República tiene que replantear su tarea misional. El propósito de «inflación objetivo» está desueto, tal y como se desprende del estudio del BPI (2020). En lugar de continuar dándole toda la importancia al control de M1 y de la tasa de interés, se tendría que abrir el espacio para que el Banco financie proyectos de avanzada que lleven a la transformación de la matriz energética.

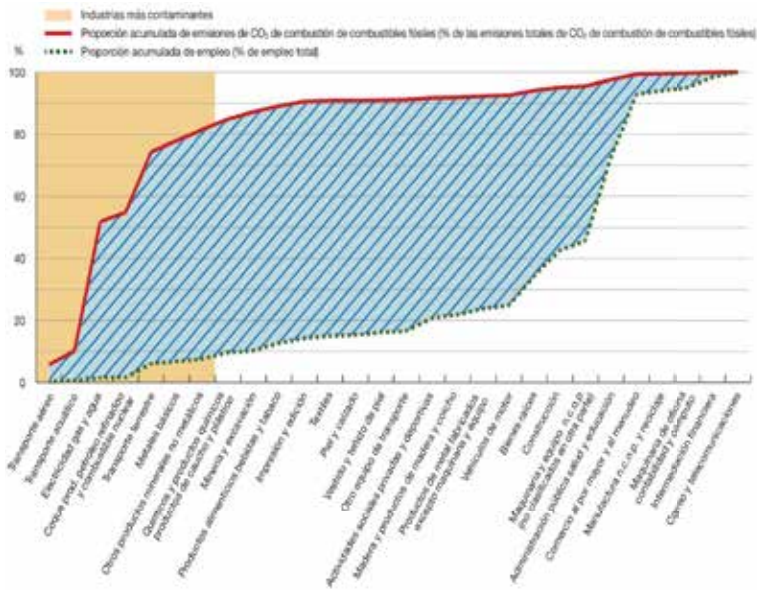
La composición del empleo

El gráfico de la figura N.º 2 muestra la relación entre emisiones de carbono y el empleo en el conjunto de países de la Oede. El mensaje es claro: las industrias más contaminantes son las que menos contribuyen a la creación de empleo. De allí se deriva una conclusión evidente, que el país debería aceptar: *la creciente dependencia del petróleo y del carbón se traduce en un crecimiento que no es sostenible desde el punto de vista ambiental y que, además, genera poco empleo.*

Este postulado debería ser el principio rector de una política de empleo con perspectivas estratégicas. El inme-

diatismo que ahoga al Gobierno no permite solucionar los problemas estructurales del mercado laboral. Por tanto, si el desarrollo económico busca ser intensivo en empleo, es indispensable transformar la matriz energética. De nuevo, y más allá del discurso, el Gobierno no ha tomado decisiones radicales que lleven a cambios relevantes en las estructuras productivas.

Figura 2.
Relación entre el porcentaje de emisiones de carbono y de empleo por sectores económicos



Fuente: Ocede (2011, p. 15).

No se están utilizando los instrumentos tributarios para modificar el tipo de producción. Los impuestos tienen dos funciones: recaudar ingresos e incidir en el cambio de las relaciones factoriales (Corbacho et al., 2013). Para Hotelling (1931) y Harberger (1964), el gobierno tiene un amplio margen de maniobra y puede incidir en los cambios de los

factores de producción. Hotelling muestra que cuando las tarifas tributarias son altas (bajas), el ritmo de la explotación de los recursos naturales disminuye (aumenta). Por su parte, Harberger propone un procedimiento sencillo para mejorar el recaudo de los impuestos a la propiedad inmobiliaria. El dueño hace el autoavalúo, aceptando que en cualquier momento el Estado le puede comprar el activo al precio que el propietario ha definido. Este principio es sencillo, pero potente. Al propietario no le interesa reducir el precio porque eventualmente el Estado le podría comprar el inmueble. Y si él no disminuye el precio, que sería lo lógico, la tributación resultante termina siendo razonablemente buena. En Colombia se tienen que castigar prácticas dañinas como la ganadería extensiva, y los instrumentos tributarios son apropiados para lograr este objetivo. Si la finca tiene una vaca por hectárea, el predial debería ser, por ejemplo, del 35 por mil. Esta alta tarifa obliga al propietario a vender, o a explotar el predio de manera productiva.

Estas observaciones son pertinentes porque en los aspectos relacionados con la economía verde, los estímulos tributarios son fundamentales. Los impuestos al carbono y los bonos de carbono son recursos con enormes potencialidades, pero por ahora no son tan relevantes. La Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (CBT, 2021) propone avanzar en impuestos a las emisiones de carbono con el fin de estimular la economía limpia y circular. En la reforma tributaria de finales de 2016 el Gobierno nacional puso en marcha el impuesto al carbono. Aunque la preocupación ha sido explícita, el monto recaudado ha sido muy bajo. En el primer año fue de \$476 mil millones. La tarifa que se ha aplicado de USD \$5 por cada tonelada de carbono es muy baja, y no es suficiente para obligar a las empresas a que modifiquen las relaciones tecnológicas. Para que efectivamente se avance hacia un nuevo tipo de economía, Stiglitz y Stern (2017) consideran que se debe ir aumentando el impuesto de manera progresiva. Ahora debería ser de

USD \$40-USD \$80 por tonelada de CO₂ y, en el 2030, tendría que subir al rango de USD \$50-USD \$100 por tonelada. Únicamente con niveles altos de impuestos se logrará una transformación de las estructuras productivas. Con un impuesto de USD \$5 por tonelada no se obliga a las empresas a modificar las relaciones tecnológicas.⁵ Con una tarifa tan baja es preferible pagar la compensación.

En la figura N.º 2 se observa que numerosos sectores industriales tienen un impacto marginal relativamente pequeño en las emisiones de carbono y, no obstante, generan bastante empleo. De nuevo, esta constatación muestra que el crecimiento verde puede ir a la par con el aumento del empleo. En la dirección contraria, el sector minero-energético contamina mucho y crea poco empleo.

El sector financiero aporta, en el margen, muy poco a la generación de empleo. Y aunque es una actividad limpia desde el punto de vista ambiental, encarece los costos de producción de manera significativa. En los debates que se suelen llevar a cabo en Colombia sobre la estructura de costos de las empresas se insiste en que el peso de los salarios es alto, y que cualquier aumento de la remuneración tiene repercusiones negativas en la productividad y la competitividad. En estos análisis se olvida que para muchas empresas los costos financieros son considerablemente mayores a los salariales. El poder monopólico de los bancos privados permite mantener las tasas de interés en niveles relativamente altos, y ello tiene efectos perversos en la utilidad de

5. En el mercado de carbono la *moneda* de canje es el CO₂ equivalente, ya que es el *gas de efecto invernadero* (GEI) más abundante en la atmósfera y facilita los procesos de conteo. Se compran y venden *créditos* que representan la captura o la emisión evitada de una tonelada métrica (*t*) de dióxido de carbono equivalente (*t*CO₂e). Los precios de estos créditos pueden ser determinados a través de un impuesto, o mediante un sistema de fijación de precios de acuerdo con la cantidad del gas emitido. La tarifa debe tener en cuenta las metas definidas en el Acuerdo de París (Naciones Unidas, 2015).

las empresas. Los costos financieros le pueden estar haciendo un daño a la productividad mayor al que se le pudiera atribuir a los salarios.

Desde el horizonte macro, la transformación de la matriz energética es una excelente política de empleo. Estos aspectos deberían discutirse de manera explícita cuando se plantean alternativas que buscan mejorar el empleo y los salarios.

Sin duda, la modificación de la estructura productiva implica avanzar en todos los frentes involucrados en las complejas interacciones tecnológicas. No basta con que un sector haga esfuerzos por producir con una técnica más sostenible. Se requiere que haya transformaciones en el conjunto de la cadena. Y, sobre todo, es indispensable un reordenamiento institucional.⁶ Frente a la enorme dimensión de la tarea, la definición de las grandes líneas de acción es responsabilidad del gobierno. Como dice Mazzucato (2011), el Estado debe actuar como un «emprendedor». Sin el liderazgo del Estado, y sin los recursos públicos, no se logrará la transformación tecnológica.⁷

Para cambiar las costumbres y los modos de comportamiento actuales, es necesario que haya *innovación*. La

6. «Las sociedades se vuelven dependientes de las instituciones y las tecnologías con las cuales están familiarizadas. *La inercia social y económica puede ser tan fuerte que incluso un cambio que podría producir un gran beneficio no modificará la conducta*. La innovación desempeña un papel crucial en el crecimiento verde rompiendo la dependencia de las pautas de actuación establecidas y ayudando a desacoplar el crecimiento del agotamiento del capital natural» (Ocde 2011, p. 10, énfasis añadido).

7. El Ministerio de Comercio (2021, p. 9) reconoce, de manera explícita, que el Estado debe liderar los objetivos estratégicos de la política industrial. Y critica afirmaciones que han tenido mucha acogida como «la mejor política industrial es la que no existe», o «la mejor política industrial es simplemente una buena política macroeconómica». Desde la perspectiva del Ministerio de Comercio, estos enfoques son inaceptables. Desgraciadamente, las visiones del Gobierno y, sobre todo, las del Ministerio de Hacienda, no coinciden con la lógica intervencionistas del Ministerio de Comercio.

búsqueda de caminos alternativos requiere investigación en ciencia y tecnología. Y, de nuevo, en Colombia el Gobierno ha mostrado su poca disposición para estimular la investigación. El presupuesto del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación apenas se acerca al medio billón de pesos. Este monto tan pequeño está acompañado de declaraciones rimbombantes sobre la importancia de la ciencia y la tecnología.

Con la ciencia y la tecnología pasa algo similar a lo que sucede con bienes fundamentales como la vida o la paz, y es que nadie se atreve a negar su bondad intrínseca, pero en la realidad no se respetan las declaraciones de principios. Y, entonces, se mata en nombre de la vida, y se hace la guerra en nombre de la paz. No obstante, las buenas intenciones de todos los gobiernos, Colombia sigue aumentando su brecha científica y tecnológica con respecto a los países desarrollados. En los últimos 20 años la distancia ha aumentado. Sorprende que las majestuosas declaraciones a favor de la ciencia y la tecnología estén respaldadas por recursos pírricos. Esta disfunción entre fines y medios es evidente. Y con el paso del tiempo la brecha entre el discurso y la realidad se agudiza, porque las metas son más ambiciosas y las disponibilidades presupuestales relativamente menores. La falta de coherencia se traduce en logros muy modestos en ciencia y tecnología, y en la incapacidad de hacer que el aparato productivo se transforme.

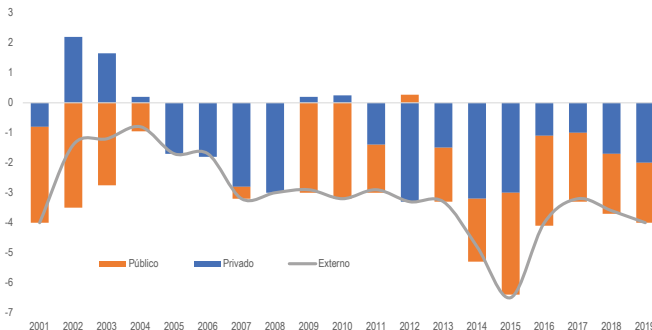
La Oede (2011) y el Pnud (2011) muestran que el cambio de la matriz energética no se puede lograr sin equidad. La distribución del ingreso y de la riqueza es una condición *necesaria* para garantizar la sostenibilidad. La intervención del Estado requiere financiación. Y por esta razón, los impuestos deben aumentar en cantidad y en progresividad.

Desde el punto de vista de la equidad, las propuestas de la Comisión de Beneficios Tributarios (CBT, 2021) son un fiasco. Lo menos que se le podría haber pedido a los expertos internacionales que hicieron parte de ella, es que hubieran traído a colación algunos de los mecanismos

distributivos que se utilizan en sus países. En lugar de poner en evidencia los ejemplos internacionales, y de abrir un gran debate nacional, prefirieron el camino fácil: avalar las propuestas regresivas del Ministerio de Hacienda. Y desde esta lógica estrecha no hay espacio para los impuestos progresivos, que es la gran revolución de la segunda mitad del siglo XX (Piketty, 2020), y que se han implementado en los países desarrollados. El proyecto de reforma tributaria del Gobierno, no contribuye a reducir la desigualdad, así que las finanzas del Estado continuarán en déficit. Los impuestos a los ricos, a los súper ricos, y a los súper-súper ricos, serían una excelente fuente de recursos y, sobre todo, ampliarían los espacios de inclusión. Sin duda, como se observó en los países desarrollados, los impuestos progresivos son un mecanismo expedito para mejorar la distribución del ingreso y de la riqueza (Garay y Espitia, 2019). Sin impuestos no hay equidad, y sin equidad no hay sostenibilidad.

Déficit en cuenta corriente

Figura 3.
Equilibrio económico general (2001-2019), porcentaje del PIB



Nota: Los balances externo, público y privado se compensan mutuamente, así que el desbalance con el exterior es el resultado de la suma de los déficit público y privado. Por ejemplo, en el 2019, el déficit en cuenta corriente era 4,1% del PIB, que es igual a la suma de 2% del sector público y 2,1% del privado.

Fuente: Banco de la República.

La gráfica de figura N.º 3 muestra la evolución del equilibrio económico general, en el que participan los tres grandes actores de la economía: los sectores público, privado y externo. Los déficit público y privado se financian con el exterior. También se destaca la agudización del déficit en cuenta corriente en el período 2004-2015. Este balance negativo significa que no se aprovecharon las bonanzas de petróleo y minerales. En contra de lo que hubiera sido deseable, la dinámica de las importaciones ha sido mayor que la de las exportaciones, así que el país ha aumentado su dependencia del exterior. Durante estos años de bonanza se presentaron aumentos considerables de los precios de los hidrocarburos y de los minerales. Lo lógico hubiera sido que las exportaciones crecieran más que las importaciones. Sucedió todo lo contrario. No se mejoró la competitividad, y se agudizó la dependencia de los bienes importados. Estas dinámicas son la expresión de la enfermedad holandesa.

La persistencia del déficit en cuenta corriente muestra que en lugar de consolidar la industria y el agro, la abundancia de importaciones debilitó la producción nacional. Los dólares que llegaron con la bonanza llevaron a una revaluación del peso, que estimuló las importaciones. El daño estructural que causó el mal manejo de la bonanza se reflejó en pérdidas de empleo. La enfermedad holandesa, en la medida en que golpeó a la industria y a la agricultura nacionales, tuvieron un impacto negativo en el mercado laboral.

Cambio en el tipo de intervención del Estado (1960-1990 y 1991-2016)

En Sáenz et al., (2019) hicimos una comparación de la evolución de variables macrorrelevantes. El análisis va desde 1960 hasta el 2016. Este lapso de tiempo se subdividió en dos períodos más cortos: el primero, lo llamamos *protec-*

cionista (1960-1990), y el segundo comenzó con la *apertura* cambiaria y comercial (1991-2016). En 1991 la apertura que hizo la administración Gaviria (1990-1994) le causó un daño estructural a la economía. La eliminación de regulaciones, como el control de cambios, golpeó a la producción nacional. Por aquellos días los debates fueron intensos. Varias voces proponían otros caminos distintos a los que siguió el Gobierno. Se decía, por ejemplo, y con razón, que la apertura cambiaria debería ser posterior a la de bienes. Y que ésta tendría que realizarse a un ritmo suave. Desatendiendo estas consideraciones, Hommes, el ministro de Hacienda de Gaviria, se la jugó por una apertura rápida y simultánea de las cuentas de bienes y de capital (Cárdenas y Garay, 1993).

Durante primer período (1960-1990) había más confianza en las bondades de la intervención del Estado. Se creía, además, en la integración regional, y en el manejo discrecional de la tasa de cambio. Aunque el país siempre estuvo lejos de una acción pública relevante, como la de los Estados de bienestar europeos, sí se impulsaron políticas de fomento en el contexto del mercado andino. Y en materia cambiaria, el Decreto 444 de 1967 (Estatuto Cambiario) fue exitoso.⁸ Durante este período, la Cepal impulsó de manera decidida la sustitución de importaciones. No obstante sus dificultades, el modelo fue relativamente bueno (Misas, 2002).

En el segundo período (1991-2016) se buscó darles preferencia a las dinámicas del mercado, en un contexto de mayor apertura. Los años noventa comienzan con una liberación cambiaria radical, que a la larga le hizo daño al aparato productivo y al empleo. El choque estructural fue de tal magnitud que se sintió en la recesión de 1999.

Los resultados se observan en la tabla N.º 1. La diferencia entre ambos períodos es significativa.

8. En el simposio que organizó el Banco de la República (1987) para celebrar los 20 años del estatuto, los diversos ponentes reconocen las virtudes de dicho decreto.

Tabla 1.*Comparación 1960-1990, 1991-2016, 1960-2016*

| | <i>y</i> | <i>x</i> | <i>m</i> | <i>ca</i> | <i>i</i> | <i>c</i> |
|-----------|----------|----------|----------|-----------|----------|----------|
| | % | % | % | % PIB | % | % |
| 1960-1990 | 4,48 | 4,65 | 3,77 | 0,51 | 4,49 | 4,03 |
| 1991-2016 | 3,35 | 1,60 | 4,68 | -3,33 | 3,96 | 3,28 |
| 1960-2016 | 3,95 | 3,32 | 4,05 | -1,08 | 4,08 | 3,70 |

y es la tasa de crecimiento anual del ingreso (PIB); *x* representa la tasa de crecimiento anual de las exportaciones; *m* corresponde a la tasa de crecimiento anual de las importaciones; *ca* es el balance en la cuenta comercial como porcentaje del PIB; *i* es la tasa de crecimiento anual de la formación bruta del capital fijo, y *c* es la tasa de crecimiento anual del consumo.

Fuente: Cálculos de Sáenz et al., (2019) a partir de Banco Mundial, Banco de la República y Dane.

En el primer período, la tasa de crecimiento anual de la economía (4,48%) fue muy superior a la del segundo (3,35%). Es interesante constatar que *todos* los indicadores son mejores en el primer período: el balance en la cuenta comercial, la dinámica de las exportaciones, de la inversión y del consumo. Y las diferencias entre ambos períodos son notorias. En otras palabras, el manejo de la economía durante el primer período fue superior a la del segundo, y, otra vez, en el primero se tenía confianza en la capacidad de acción del Estado.

Y con respecto al promedio del crecimiento del producto durante los 56 años, que fue del 3,95%, la diferencia entre los dos períodos también se hace evidente. En el primero, la dinámica fue superior a la del promedio. Y en el segundo período la tasa de crecimiento fue claramente inferior. Esta apreciación es pertinente para todos los indicadores, y es claro que las mediciones correspondientes al primer período están por encima del promedio observado en los 56 años.

Conclusión: el modelo extractivista no genera empleo

1. Con el paso del tiempo la economía colombiana se ha vuelto más dependiente de los hidrocarburos y de los minerales. Esta forma de reprimarización se manifiesta en una estructura frágil.
2. El país no supo aprovechar la bonanza. Y esta incapacidad fue especialmente notoria durante las dos administraciones Santos, cuando el petróleo alcanzó su precio más alto. A pesar de que fueron evidentes los síntomas de la enfermedad holandesa, no los vieron ni el Gobierno ni los gremios.
3. El modelo extractivista genera poco empleo y es dañino para el medio ambiente. Las empresas que más contaminan son las que, en términos relativos, crean menos puestos de trabajo. Una política de empleo tiene que hacerse la pregunta explícita por las medidas que se deben tomar para modificar la matriz energética.
4. Los indicadores económicos fueron mejores entre 1960 y 1990, que entre 1991 y 2016. Durante el primer período había más confianza en la intervención pública, en la integración regional andina y en la capacidad multiplicadora de la industria. En el segundo período se pensó que la apertura cambiaría y la lógica del mercado favorecerían el crecimiento y el empleo. Los resultados claramente favorecen el primer enfoque. Ahora, con la pandemia, se han vuelto a considerar las bondades de la intervención del Estado y, en contra del discurso a favor del libre mercado que predominó a partir de los años noventa, se le está pidiendo a los gobiernos que gasten más. Bruce McMaster, el presidente de la Andi, propuso que el Banco de la República le preste al Gobierno \$50 billones. Los empresarios ahora son heterodoxos y keynesianos.
5. Cualquier política de empleo debe comenzar con una reflexión sobre el tipo de desarrollo. Es claro que la ló-

- gica extractivista que ha guiado la política económica ha sido un fracaso.
6. Es el momento de impulsar un «keynesianismo verde», así que la intervención del Estado debe privilegiar los aspectos ambientales. En los días de Keynes la preocupación por el clima y la conservación de la naturaleza no era un asunto relevante.
 7. Las políticas de empleo tienen que considerar estos aspectos estructurales. Es lógico, entonces, darle prioridad al crecimiento verde porque es sostenible, y genera más empleo que las economías extractivas.

Referencias

- Acosta, A. (2019). *El Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) y la transición energética*. Bogotá: Acce (s.e.).
- Banco de la República (1987). *20 años del régimen de cambios y de comercio exterior*, (2 vol.). Bogotá: Banco de la República.
- Bank for International Settlements, Bis (2020). *The Green Swan. Central Banking and Financial Stability in the Age of Climate Change*, BIS, Basle.
- Cárdenas, M., Garay, L. (Comp.) (1993). *Macroeconomía de los flujos de capital en Colombia y América Latina*: Bogotá: Tercer Mundo, Fedesarrollo, Fescol.
- Center for International Development at Harvard University (2017). *Atlas of Economic Complexity*. Cambridge: Harvard University Press.
- Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, (CBT). (2021). *Informe Final*. Bogotá: Ocede, Dian.
- Corbacho, A, Fretes, V., Lora, E. (Ed.) (2013). *Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de Desarrollo*. Washington: BID.
- Currie, L. (1993). La teoría en que se basa la estrategia del sector líder. *Cuadernos de Economía*, 13(18/19),225-232.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2018). *Política de crecimiento verde*. Documento Conpes N.º 3934. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2021). *Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: nuevo compromiso por el futuro de Colombia*. Documento Conpes N.º 4023. Bogotá: DNP.

- Espinosa, A. (2013). *De las teorías a su aplicación práctica*. Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Económicas (Acce).
- Garay, Luis, Espitia, Jorge (2019). *Dinámica de las desigualdades en Colombia. En torno a la economía política en los ámbitos socio-económico, tributario y territorial*. Bogotá: Desde Abajo.
- González, J. (2019). Adiós a la Cepal. *Foro*, 99, 127-134.
- González, J. (2020). Colombia, en Calix, Álvaro, Blanco, Mariana (Coord). *Los desafíos de la transformación productiva en América Latina. Perfiles nacionales y tendencias regionales*, (pp. 215-254, Tomo I. Región Andina). Lima: Friedrich Ebert Stiftung (FES).
- Harberger, A. (1964). Taxation, Resource Allocation and Welfare, en *The Role of Direct and Indirect Tax in the Federal Revenue System*. Princeton: National Bureau of Economic Research (Nber).
- Hotelling, H. (1931). The Economics of Exhaustible Resources. *Journal of Political Economy*, vol. 39 (2), 137-175.
- Kaldor, N. (1957). A Model of Economic Growth., *Economic Journal*, 67, (268), 591-624.
- Lleras, C. (20 de julio de 1967). *Mensaje del señor presidente de la República al Congreso Nacional*. Bogotá: Banco de la República.
- Lleras, C. (1987). Discurso de instalación, en *Banco de la República: 20 años del régimen de cambios y de comercio exterior*, (pp. 1-12, vol. 2). Bogotá: Banco de la República.
- Mazzucato, M. (2011). *El Estado emprendedor*. Barcelona: RBA Libros. 2014.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2021). *Pacto por el desarrollo productivo. Política industrial en marcha*. Bogotá: Ministerio de Comercio.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). *Marco fiscal de mediano plazo 2020*. Bogotá: Ministerio de Hacienda.
- Misas, G. (2002). *La ruptura de los 90: del gradualismo al colapso*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Naciones Unidas (2015). *Convención marco sobre cambio climático*. París: Naciones Unidas.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde) (2011). *Hacia el crecimiento verde. Un resumen para los diseñadores de políticas*. París: Ocde.
- Oxfam (2021). *El virus de la desigualdad. ¿Cómo recomponer un mundo devastado por el coronavirus a través de una economía equitativa, justa y sostenible?* London: Oxfam.

- Piketty, T. (2019). *Capital et Idéologie*. Paris: Seuil.
- Popper, K. (1972). *Conocimiento objetivo*. Madrid: Tecnos, Madrid. 1974.
- Prebisch, R. (1950). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago: Cepal.
- Prebisch, R. (1959). Commercial Policy in the Underdeveloped Countries. *American Economic Review*, 49, (2), 251-273.
- Prebisch, R. (1971). *Change and Development: Latin America's Great Task*. New York: Praeger.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud) (2011). *Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos. Informe sobre Desarrollo Humano 2011*. New York. Pnud.
- República de Colombia (1992). Ley 31. Ley del Banco de la República. Bogotá: Gobierno Nacional.
- Saénz, J., Sánchez, G., González, J. (2019). *Las restricciones de la balanza de pagos en el crecimiento colombiano (1960-2016)*. Bogotá: Universidad Militar, Universidad Externado (s.e.).
- Stiglitz, J., Stern, N. (2017) (Coord). *Report of the High-Level Commission on Carbon Prices, Carbon Pricing Leadership Coalition, World Bank, Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie*, Paris: Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire.
- Taleb, N. (2007). *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*, New York: Ramdon House.

Papel del Estado, tamaño y funciones

Ricardo Bonilla González¹

1. Economista. Ex-Secretario de Hacienda de Bogotá. Miembro ACCE. Profesor Pensionado Universidad Nacional de Colombia.

El gobierno colombiano ha convocado a una nueva Misión de Empleo, la tercera en el último medio siglo, y lo ha hecho a partir de expertos internacionales, con el propósito de formular propuestas de reforma hacia el futuro del mercado laboral colombiano. Entre los temas a examinar se encuentran los mecanismos de protección del trabajo y regulación del mercado, como competencia del Estado en su relación con el mercado, y la participación de los diversos sectores de la actividad económica. La creación de puestos de trabajo y empleos es esencialmente resultado de la iniciativa privada, y su regulación, función del Estado. ¿En qué consiste ese papel del Estado?, ¿qué regula y cómo garantiza la protección social al trabajo? Ese es el objetivo del presente escrito.

No hay homogeneidad acerca del papel del Estado ni sus funciones, con divergencias acerca del mayor o menor grado de intervención en la actividad económica, entre el Estado mínimo y el Estado del bienestar, en el marco de una economía capitalista. Dejando de lado la expectativa socialista, el presente capítulo desarrolla los siguientes temas: i) una breve reflexión sobre qué es y qué hace el Estado; ii) discutir acerca del tamaño del Estado y examinar la posibilidad de tener un tamaño ideal; iii) examinar las funciones del Estado en el marco de las definiciones genéricas, entre la pluralidad de versiones; iv) el financiamiento del Estado y la estructura tributaria básica; v) la estructura del gasto

público y su distribución en relación con las funciones del Estado; vi) la deuda pública colombiana, y vii) el contenido de la política de protección social y al trabajo.

1. ¿Qué es el Estado? No hay una definición única

Desde los pueblos primigenios han existido formas de organización social que evolucionaron hasta lo que se conoce como el Estado moderno. Esas formas de organización social tienen su origen en la estructura tribal, que crearon las relaciones entre las personas, las jerarquías y los ejercicios de poder en la población, las que se hicieron evidentes en la *polis*, en el tránsito de la tribu a las antiguas ciudades, y con el tiempo, a los imperios, las naciones y los países que tienen reconocimiento internacional. El Estado es, en principio, la forma de organización social que toman las poblaciones en un territorio dado y con criterio de permanencia (Bobbio, 1989), lo que significa que tiene al menos cuatro elementos: población, territorio, normas de organización y formas de gobierno.

Todo Estado requiere de un territorio sobre el cual ejercer soberanía y diferenciarse de otros Estados, a los que pide reconocimiento internacional. Inicialmente, ese territorio era tierra y subsuelo; con la modernidad se extendió a los espacios marítimo y aéreo, con lo cual la soberanía se ejerce en cuatro escenarios: tierra, agua, aire y subsuelo. También requiere población, de la que emana la fuente del poder, con la que se construyen las diferentes formas de organización y se ejerce la soberanía, independiente del conjunto de naciones que se encuentren sobre su territorio y la pluralidad étnica que se consolida en el tiempo. Territorio y población son los elementos centrales sobre los que se construyen las formas de organización social.

El tipo de organización social y su permanencia en el tiempo es el determinante principal del Estado, entendiéndose como tal las normas y reglas de comportamiento

de dicha organización y las administraciones sucesivas. El Estado se da vida mediante una serie de normas aprobadas por la población, o en su representación, con las que se ejerce la soberanía en el territorio. Esas normas se expresan en la Constitución nacional y su engranaje es el Estado de derecho, con una estructura institucional que garantiza su permanencia, a diferencia del gobierno. Los gobiernos son temporales, mientras las instituciones son permanentes, he ahí la principal diferencia entre Estado y gobierno, donde las instituciones establecen las formas de selección y alternancia de los gobiernos, siendo estos el grupo de personas que conducen el Estado y ejercen el poder temporalmente.

A pesar de incluir elementos comunes, no hay una única definición del Estado. Ellas dependen de las diferentes concepciones sobre los criterios de cohesión de la organización, el tipo de normas, el ejercicio de la soberanía, el control del territorio y las formas de relacionarse con las regiones dentro de su territorio. Al menos dos aspectos son determinantes en la definición a precisar sobre el Estado: i) las instituciones y ii) el monopolio de las armas, de allí se desprenden dos definiciones comúnmente aceptadas, así:

- a) El Estado es la forma de organización social, económica y política que cuenta con una estructura institucional, no voluntaria, generadora de reglas para ejercer la soberanía en un territorio. Esta definición es una síntesis de diferentes versiones² en las que se incluyen cuatro elementos: i) forma de organización, ii) red institucional reglada, iii) instituciones no voluntarias, es decir, son reglas de carácter obligatorio, y iv) ejercen soberanía en el territorio.
- b) El Estado es la organización que reclama el monopolio de la violencia legítima. Es la versión de Max Weber

2. Por ejemplo, Heller (1939). Su definición precisa fue: «unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios y claramente delimitados en lo personal y territorial».

(1979), en la que la principal preocupación es la forma de ejercer la soberanía y el control del territorio, para lo cual se requiere capacidad legal en las instituciones militares y de policía. Por ser una preocupación derivada de la capacidad legal del Estado, esta no es solamente la de fuerza, también es fiscal y requiere de otras instituciones.

El objetivo del presente documento no es debatir la definición del Estado, sino enfatizar en el papel del mismo en materia de protección al trabajo, lo que requiere de instituciones y normas precisas. Sin embargo, es necesario aclarar que, así como no hay definición única, tampoco hay una sola forma de Estado, por lo que se precisa que vamos a hablar de la concepción del Estado colombiano construido en su vida republicana como un sistema de Estado unitario con programa de descentralización, con forma de gobierno democrático representativo y garantía de separación de poderes entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

2. ¿Cuál puede ser el tamaño ideal del Estado?

Como forma de organización social, económica y política, el Estado refleja las relaciones con el sector privado y la iniciativa económica de los ciudadanos. Según las formas de Estado, y su expresión de poder en el tipo de gobierno, por simplificación, podemos vislumbrar tres alternativas: i) la opción anarquista,³ en la que el Estado debe desaparecer en garantía de la absoluta libertad de los ciudadanos, ii) el Estado socialista,⁴ entendido como la socialización de los

3. Tanto en las versiones de Proudhom o de Bakunin, el Estado debe desaparecer en función de la libertad, la igualdad y el espíritu cooperativo de los ciudadanos, en abierta contradicción con la idea de la «dictadura del proletariado».

4. Es el Estado diseñado como economía central y planificada, bajo el control de un partido de gobierno, y con nacionalización de los sectores estratégicos de la economía, según la visión de Lenin en el Estado soviético.

medios productivos y su organización en un plan central, en el cual la actividad privada queda limitada a las decisiones del equipo en el poder, y iii) un Estado intermedio en el que coexistan la iniciativa privada y la intervención del Estado, lo que tiende hacia una economía mixta.⁵

Después de la caída del muro de Berlín y del desmonte de la antigua Unión Soviética, la esfera del mundo socialista se redujo sustancialmente y no hay país alguno con economía totalmente estatizada. Lo que sí hay son países con altísimo grado de intervención del Estado y una iniciativa privada reducida, como los casos de Cuba y Venezuela. También hay países definidos como políticamente comunistas, con amplia intervención privada en la actividad económica y estructura de empresas públicas generadoras de excedentes, como los casos de China y Vietnam, más exitosos que el caso de Rusia. Dado el alto grado de intervención del Estado en estos países, son economías mixtas con predominio del Estado, razón por la cual no los tendremos en cuenta en economías con predominio del mercado. No existe país sin Estado, porque la opción anarquista no ha triunfado.

Descartadas las opciones estatista y anarquista, queda la economía mixta con predominio del mercado, es decir, aquella donde mercado y Estado conviven, y la razón principal está determinada por la iniciativa privada. En el caso de la economía mixta con predominio del mercado, surgen también tres alternativas: i) la miniarquía, o propuesta liberal del Estado mínimo, limitado exclusivamente a labores de vigilancia de las libertades con tres instituciones: policía, fuerzas armadas y tribunales de justicia; ii) la economía del bienestar, propuesta socialdemócrata con medidas de protección social, y iii) los Estados de democracia

5. La economía mixta se basa en el libre mercado, con participación de los sectores público y privado, donde el Estado juega el papel de proveer bienes públicos, resolver fallas del mercado y redistribuir la riqueza.

representativa o participativa, con separación de poderes e intervención económica limitada del Estado.

La miniarquía⁶ es una propuesta liberal, apoyada por economistas como Von Mises, Rand, Hayek y Friedman, entre otros, y con variantes de interpretación, que coinciden en declarar la defensa de la libertad individual con la reducción al mínimo de las funciones en el Estado, prácticamente limitadas al ejercicio del monopolio de la fuerza y sin burocracia, para lo cual solamente conciben la presencia de tres instituciones: policía, para la protección contra el crimen; las fuerzas armadas, para proteger las fronteras, y los tribunales, para dirimir diferencias. Entre las variantes figura la inclusión del tesoro y el recaudo fiscal, para resolver las inquietudes sobre el medio de pago para la circulación de bienes y el cómo financiar las tres instituciones de ese Estado mínimo.

El Estado de bienestar⁷ es la propuesta socialdemócrata, en respuesta al avance de la opción estatista de finales del siglo XIX. Si bien, sus orígenes son anteriores, el mayor impulso se recibe con los aportes de Keynes y la idea de un Estado con mayor capacidad de intervención para resolver las limitaciones del mercado. Los fundamentos de la economía del bienestar son: i) resolver fallas del mercado generadas por monopolios, asimetrías de información e incapacidad de resolver necesidades de la población; ii) la inclusión de una política de protección social en función de la responsabilidad social del Estado, en materia de salud, educación, vejez y desempleo, y iii) introducción de programas de redistribución del ingreso a partir de un sistema tributario progresivo.

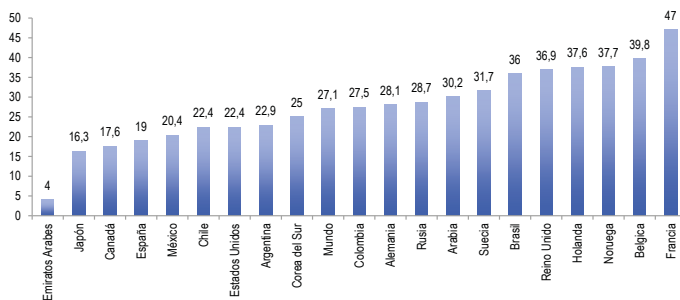
6. Estado mínimo, según: Von Mises, L. en *Teoría del dinero y crédito*; Nozick, R., en *Anarquía, estado y utopía*; Hayek, F., en *La teoría pura del capital*, y la escuela austriaca.

7. Basado en la idea del bienestar social, según Marshall, A., en *Principios de economía*; Samuelson, Paul, en *Curso de Economía Moderna*, y otros post y nekeynesianos.

Desde los años ochenta del siglo XX, con las dificultades de financiamiento y la crisis de productividad, comenzó un proceso de restricciones al tipo de intervención del Estado, y el traslado de funciones al sector privado, sin desmontar la idea de una economía mixta. El grado de intervención del Estado se reduce a las funciones básicas de seguridad y administración de lo público, a variaciones sobre la forma de prestar servicios públicos y servicios de asistencia social, y al desmonte de las actividades de producción y comercio, dejándolas exclusivamente en áreas estratégicas. El proceso está dirigido a limitar el crecimiento del tamaño del Estado y priorizar la iniciativa privada en las áreas de su competencia, dejando al Estado las funciones de administrador de los recursos públicos y regulador de la actividad privada.

Figura 1.

Tamaño de Estado. Gasto público/PIB (%) (2018)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial, *Anuario de estadísticas de finanzas públicas*. Selección personal.

El tamaño del Estado se define por la participación del gasto público en el Producto Interno Bruto (PIB) y no hay una medida estándar para hacerlo; ello depende del mayor o menor grado de intervención del Estado en una economía no socialista. El gasto público es el reflejo de los compromisos del Estado y su reparto entre las diferentes prioridades;

su complemento es el ingreso donde se expresan las fuentes de financiamiento de ese Estado. Con fuente en el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial,⁸ en su *Anuario de Estadísticas de Finanzas Públicas*, construye la información más aproximada de la participación del gasto público en el PIB, de la cual tomamos una selección de países y el promedio mundial, que revelan la diversidad de situaciones, para el año 2018 (figura N.º 1).

De la gráfica se desprenden al menos tres conclusiones: i) el promedio mundial del gasto público en el PIB en economías mixtas con prioridad en el mercado es del 27%, casualmente coincide con el gasto público colombiano, lo que significa que la actividad privada representa el 73% restante; ii) los países con mayor grado de intervención del Estado corresponden a aquellos que sirvieron de base para diseñar la economía del bienestar, conservando Francia el mayor nivel (47%), reflejo de su concepción sobre los servicios de salud, educación y los sistemas de subsidio familiar y al desempleo, seguido de otros europeos, como Bélgica, Noruega, Holanda y Reino Unido, y iii) en los que menos interviene el Estado corresponde a países con menor despliegue militar, Japón (16) y Emiratos Árabes (4), o donde la seguridad social es administrada por privados.

3. Las funciones de un Estado, en el sentido general

La evidencia empírica revela que, en promedio, el Estado en economías mixtas con predominio del mercado representan la cuarta parte de la economía de un país. Ese actor importante es, además, el propietario y responsable de una buena porción del territorio: baldíos, reservas naturales, cauces y todo tipo de zonas comunes no escrituradas

8. Banco Mundial, *Anuario de Estadísticas de las Finanzas Públicas*. Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial y Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde) (ver: datos. bancomundial.org)

a algún actor privado; igualmente de la riqueza existente en el subsuelo y la gobernanza del agua, aire y espacio aéreo. Lo que no es público, es privado, y el Estado es responsable de garantizar esa propiedad y la libre iniciativa de los particulares en ella, así como decidir y dar el uso adecuado a los bienes a su cargo, los que puede explotar directamente o entregar en concesión, sin perder la calidad de bien de naturaleza pública.

Desde la perspectiva de la razón de Estado,⁹ las funciones básicas generales son dos: i) crear condiciones para el libre desarrollo de la actividad económica del sector privado mediante la regulación, el uso de los instrumentos de política económica y la protección de la estructura de propiedad, y ii) el desarrollo de la función pública propiamente dicha, que va desde las fuentes de financiamiento hasta la distribución del gasto público, incluyendo la explotación de los recursos públicos. La participación de los dos sectores, privado y público, se da en la perspectiva de contribuir al crecimiento económico, la estabilidad y el desarrollo institucional, que permitan un trabajo armónico, para lo cual es importante delimitar el campo de acción de cada uno.

La responsabilidad del Estado con el sector privado (Stiglitz, 1988), en garantía para el libre desarrollo de su actividad, se expresa en: i) protección a los derechos de propiedad con responsabilidad social; ii) prestación universal de bienes públicos, sin rivalidad ni exclusiones, en materia de defensa y justicia, investigación básica, salud preventiva y educación, de tal manera que se mantengan reglas de juego y oportunidades claras para todos los participantes; iii) regulación y promoción de la libre competencia en situaciones proclives al monopolio, oligopolio y asimetrías de información; iv) políticas eficientes de subsidios e impuestos en respuesta a las externalidades positivas y negativas

9. Maquiavelo, N., en *El Príncipe*, plantea las estrategias de gobierno para lograr sus objetivos; Botero, G., en *De la razón de Estado*, introduce el sesgo moral para buscar la eficiencia del Estado.

que se presenten, con el objetivo de brindar igualdad de oportunidades y responsabilidades en los agentes económicos, y v) promover el crecimiento económico y la iniciativa privada en los campos de actividad donde la competencia mejore el bienestar de la sociedad.

Si el Estado crea condiciones, al sector privado le corresponde desarrollar su iniciativa, propiciando el crecimiento económico y creando oportunidades de trabajo, sea como empresarios, empleados o trabajadores independientes, con diversidad de unidades productivas de diferente tamaño. Con excepción de la prestación de bienes públicos, definidos como aquellos cuyo consumo es indivisible y se hace conjuntamente por diversos miembros de la comunidad, razón por la cual es gestionado por el Estado, el sector privado interviene en el resto de actividades de la producción de bienes y servicios, incluso compitiendo con el Estado o sustituyéndolo por delegación, cuando este interviene directamente en la economía como productor o prestador de servicios diferentes a los bienes públicos. La iniciativa privada se refleja en la capacidad de actuar en todo el portafolio de bienes y servicios de la economía, sin que eso signifique cooptar al Estado para sus intereses.

La función del Estado como actor económico va, desde la necesidad de ser el centro de la organización social, hasta la capacidad de regulación del funcionamiento de la economía, pasando por las decisiones tomadas respecto al uso de los bienes de naturaleza pública. Ser el centro de la organización social implica construir y consolidar una estructura institucional, de carácter permanente, con reglas obligatorias para el conjunto de ciudadanos, independientemente de las formas temporales de gobierno que se asuman. La capacidad regulatoria (Baumol, 1982 y Stigler, 1871) de la economía se refleja en instituciones y normas que propician el libre desarrollo de las actividades, tales como, la organización del tesoro, la estructura fiscal y las reglas de promoción de la competencia y control de los abusos. La responsabilidad de

ser el propietario de buena parte del territorio, el subsuelo y el espacio conduce a tomar decisiones acerca de la explotación directa o concesionada de los mismos.

Para hablar de las funciones específicas del Estado como agente económico, resolvamos previamente otro interrogante: ¿cuáles son las propiedades del Estado y qué hace con ellas? El Estado se cimienta en un territorio y su extensión de mar territorial; ese territorio es superficie, debajo de la cual está el subsuelo, y por encima el espacio, y sobre todos ellos se ejerce soberanía. Tanto la extensión marítima como el subsuelo y el espacio son áreas comunes, no son objeto de otorgar escritura a actores privados y, por tanto, son administrados y gestionados por el Estado, aún más, en lo que se refiere a la riqueza que allí pueda existir. La superficie o el suelo, en cambio, es objeto de apropiación y explotación privada que, en Colombia, se refleja en el registro catastral,¹⁰ bajo cuatro modalidades: i) predios privados, ii) predios de titulación colectiva a comunidades afro e indígenas, iii) predios públicos relacionados con instituciones, y iv) baldíos. Los bienes públicos, playas, ronda de ríos, carreteras y otros no figuran en el registro catastral, por cuanto no son objeto de titulación.

La riqueza inicial del Estado se desprende de su relación con el territorio, es propietario de porciones del suelo y ejerce soberanía sobre ellos, por ser: i) bienes públicos, terrenos de uso común que no pueden adjudicarse a un privado y que usan muchas personas, por tanto, el Estado cumple con el papel de gestor y administrador de su uso; ii) baldíos, entendiendo por ellos predios que no tienen titularidad en un privado, por tanto, le corresponde al Estado definir su uso, iii) predios asignados y titulados a entidades públicas en cumplimiento de sus funciones: acueductos, fuerzas militares, entidades educativas, de salud, de gobierno, etc. El

10. Ejercido por la Subdirección de Catastro del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), con función de formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral.

subsuelo y la extensión marítima y las riquezas contenidas son del Estado, por tanto, le corresponde decidir sobre su uso, sea para explotarlo directamente o para entregarlo en concesión a un particular. El espacio que, en principio era solo aire, hoy es motivo de actividad económica, con la explotación de redes inalámbricas y aviación, también para decidir cómo interviene.

La relación con la superficie no es la única fuente de riqueza de un Estado; el desarrollo de diversas instituciones dio origen a formas de intervención y acción directa de la economía, entre ellas: i) el manejo del tesoro y el señoreaje, que implica el monopolio de la creación de dinero y el manejo de las reservas, base para obtener una fuente de ingresos del Estado; ii) la organización del comercio y el transporte de bienes y servicios, que da lugar a la construcción y administración de infraestructura portuaria, aeroportuaria y de carreteras, y medios de transporte, tipo ferrocarril, donde el Estado no es solo el actor principal, sino también el único propietario; iii) la explotación de los recursos del subsuelo, directa o indirecta, que da lugar a la construcción de empresas y redes de transporte, así como la administración de los recursos derivados; iv) el desarrollo de los diversos servicios públicos y la decisión de cómo interviene el Estado, lo hace gestor y participe de esas intervenciones, y v) con la industrialización y la formulación de propuestas de desarrollar empresas y cadenas productivas, el Estado fue socio determinante. El inventario de todos estos activos siempre se ha quedado corto.

En la reconstrucción europea de las guerras y en el mayor frenesí de la acción conjunta de los sectores público y privado, el Estado terminó asumiendo las siguientes funciones de tipo económico, todas ellas reflejadas en el gasto público de alguno de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y/o municipal:

1. De acuerdo a la concepción del Estado mínimo de la miniarquía, la función de defensa interna y externa con

- Policía y Fuerzas Armadas, que son bienes públicos con base en el monopolio de las armas;
2. La administración de justicia, también es un bien público, destinado a resolver las diferencias entre las partes;
 3. La administración del tesoro es base de la política monetaria, función reconocida por algunos minarquistas;
 4. La administración del resto de lo público, incluido el legislativo y lo fiscal, algo que se desconoce entre los partidarios del Estado mínimo;
 5. La gestión y provisión de los servicios públicos, agua, alcantarillado, saneamiento básico, gas, luz y alumbrado público;
 6. Dotación de infraestructura pública, en términos de diseño, construcción y mantenimiento de vías, medios de transporte, terminales, centros de abastos, plazas de mercado y construcciones dotacionales;
 7. Provisión de servicios de salud y educación, basada en acción preventiva en salud y separación de Estado e Iglesia en educación;
 8. Explotación de los recursos primarios definidos como propiedad del Estado: subsuelo y espacio aéreo, minería y redes inalámbricas, y
 9. Explotación de actividades industriales, comerciales y de servicios financieros, bajo la figura de empresas industriales y comerciales del Estado.

Hasta los años ochenta del siglo XX, varios países no socialistas desarrollaron un modelo de capitalismo de Estado, en el que fueron muy activos en actividades de producción, comercio y el financiamiento de proyectos tecnológicos, no siempre exitosos, a tal punto que el peso del gasto público en el PIB llegó a superar el 50%. La intervención en diversas empresas industriales y comerciales no tuvo resultados homogéneos: algunos fueron exitosos y otros fracasaron. En ese contexto surge la propuesta Reagan-Thatcher¹¹ de

11. Conocida como la «reaganomía»: política basada en reducir gasto público, impuestos al trabajo y el capital, la regulación económica, y la

desmontar buena parte de las intervenciones del Estado, sobre todo, las referidas a la actividad comercial e industrial y los alcances de la protección social. Las políticas de privatización, en términos de venta de activos del Estado al sector privado, y de regulación y promoción de la competencia, propiciaron la salida del Estado empresario y la llegada de agentes privados a administrar la seguridad social. El tránsito fue rápido y los problemas fueron apareciendo, pues tampoco fue la panacea.

El resultado más importante de la propuesta privatizadora fue reducir al mínimo la intervención del Estado empresario, vendiendo, liquidando o transformando su participación en todo de tipo de empresas comerciales, financieras e industriales en las que había invertido, dejando esas actividades productivas para el sector privado, a excepción de alguna que fuera considerada estratégica, y fortaleciendo su papel regulador. No sucede lo mismo con la explotación de los recursos naturales y la provisión de servicios públicos, para los que hay respuestas diversas, algunas privatizaciones, ventas parciales de empresas con modalidad de democratización accionaria, organización de *holding* con inversiones mixtas, prestación de servicios directos como empresa pública, y entregas en concesión a privados. En infraestructura, el Estado nunca ha perdido su capacidad de planear y decidir su desarrollo, aun cuando no la construya directamente ni la administre, sin embargo, siguen siendo bienes de naturaleza pública gestionados temporalmente por un privado.

Donde todavía hay resistencia en algunos países es en el tratamiento a la seguridad social. En aquellos países donde se encuentra más arraigada la idea de la economía del bienestar, los sistemas de salud, pensiones y subsidio familiar siguen fuertemente ligados al Estado, tanto desde

inflación con control de la oferta monetaria, que pusieron en marcha Ronald Reagan, en Estados Unidos, y Margaret Thatcher, en el Reino Unido.

las fuentes de financiamiento como en la distribución del gasto público. En salud y pensiones, sistemas financiados por cotizaciones, tal y como corresponde a un régimen contributivo, la administración de esos recursos la hace el sector público y, por tanto, su ingreso y gasto se contabilizan como públicos, mientras que, en países donde se ha entregado su administración a agentes privados, el ingreso de esas cotizaciones y su respectivo gasto dejaron de contabilizarse como públicos, a pesar de ser un gasto obligatorio para los hogares. El sistema de subsidio familiar también es administrado por el Estado.

La educación básica es esencialmente pública y un compromiso del Estado en la política de movilidad social e igualdad de oportunidades, mientras el debate es hasta cuántos años llega la educación obligatoria. La meta de educación primaria, propia de las primeras mediciones de pobreza, la de necesidades básicas insatisfechas (NBI), se cumplió en casi todo el mundo, e hizo tránsito a nuevas metas, inicialmente de nueve años: primaria y secundaria básica; y, ahora, a 12 años: primaria y secundaria completa (meta 4.1 de Unesco¹²), con expectativa de lograrla en el 2030. Entretanto, algunos países de ingresos medios y altos fueron más allá con metas más ambiciosas, la de 12 más dos, es decir, 14 años de educación obligatoria, y una formación equivalente a formación técnica, y a que toda persona debe saber un oficio o estudiar una profesión. Francia, que es pionero en la separación de Estado e Iglesia, pregona por educación laica y gratuita, es decir pública, dejando la privada para la formación religiosa.

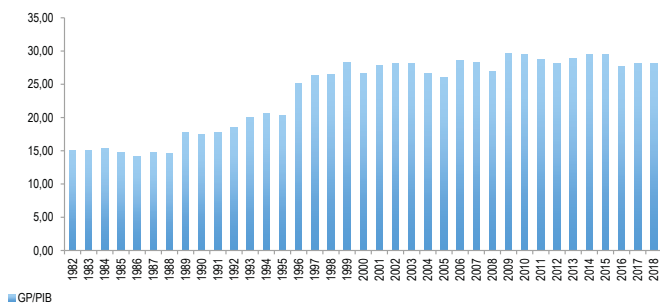
El modelo implementado en los años ochenta se ha ido agotando, y va de crisis en crisis: i) la de 2007-2008, con dudas sobre la estabilidad de las fuentes de financiamiento de la demanda privada y la mayor concentración de ingresos y

12. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, Educación 2030, enseñanza primaria y secundaria universales.

riqueza. La crisis financiera de las hipotecas reveló una acción proclive a prestar al límite de los riesgos, y cuando la crisis estalla, demandar el auxilio del Estado, con liquidez por parte de los bancos centrales, créditos y nacionalizaciones de empresas fallidas, es decir, renegar del Estado, pero ponerlo a actuar como «bombero», en una clásica situación de «privatizar las ganancias y socializar las pérdidas», y ii) la crisis de la desigualdad, acentuada por la pandemia del Covid-19, con gran concentración de riqueza en unos pocos, y exclusión y falta de oportunidades en nuevas generaciones, volviendo a pedir mayor intervención del Estado.

Figura 2.

Colombia. Gasto público en PIB (%). Período 1982-2018



Fuente: *Expansión* / Datosmacro.com.

Colombia no ha sido la excepción, aun cuando nunca fue el país prototipo de la mayor intervención estatal. En una comparación internacional realizada por *Expansión*¹³ y su base de datos (Datosmacro.com), Colombia ocupa el puesto 111 entre 189 países en la clasificación de gasto público respecto al PIB, para el año 2018, y su evolución revela que, en el período 1982-2018 (figura N.º 2), nunca superó el 30%, siendo el más bajo en 1986, con 14,21%, y el más alto en 2009, con 29,69%. Con larga tradición de estímulo a la acti-

13. Diario económico español, base de datos Datosmacro.com.

vidad privada, el gasto público se activa con la puesta en marcha de la Constitución de 1991 y la decisión de apoyar la educación, el régimen subsidiado en salud y la vivienda de interés social (VIS), independientemente de la forma como estos servicios se organizan: públicos en presupuesto y ejecución variada, pública en unos casos y concesionada a privados en otros.

Entre las diferentes funciones del Estado en el caso colombiano, se tiene: i) defensa y seguridad siempre han estado en el centro de los presupuestos, con la salvedad de que el Estado colombiano nunca ha tenido el monopolio de las armas y se ha construido como una economía de guerra, aún después de firmados diversos acuerdos de paz; ii) la justicia también ha estado presente en todos los presupuestos, y su independencia está garantizada en la separación de poderes, aunque no es el mejor ejemplo de organización y eficiencia; iii) la administración del tesoro es independiente, y la Constitución de 1991 le otorgó mayoría de edad y autonomía al Banco de la República; iv) el resto de la administración pública existe como aparato burocrático ejecutivo y legislativo, cooptado por intereses privados y gran capacidad de *lobby* de los agentes económicos, sobre todo en materia fiscal y de apoyos a las empresas.

En las diversas áreas de la actividad económica donde se decide el papel de los agentes público y privado, la institucionalidad y las políticas de promoción de la competencia actúan contra la opción pública bajo el prejuicio de que «es mal ejecutor»,¹⁴ complementado con la poca demostrada virtud de que «el privado lo hace mejor». De tal manera que: i) los servicios públicos han pasado de privados a públicos y, después de las leyes 142 y 143 de 1994, retornados al sector privado, aun cuando varios operadores siguen siendo públicos y otros mixtos, con diversa suerte, casos EPM,

14. Transparencia por Colombia, en: “Recomendaciones sobre transparencia y lucha contra la corrupción para el gobierno nacional” (2014), e “Índices de transparencia de entidades públicas”.

en Medellín y el Grupo de Energía Bogotá; ii) la planeación de la infraestructura sigue siendo pública, con interferencias, mientras su ejecución, gestión y operación están concesionados a agentes privados en altísima proporción, y constituyen el mayor ejemplo de incertidumbre en costos y opacidad en las decisiones contractuales; iii) las empresas industriales y comerciales del estado (EICE) prácticamente desaparecieron, luego de los esfuerzos del Instituto de Fomento Industrial (IFI) y otras promotoras por construir un tejido industrial local, mientras el único banco público es el Agrario, usado más por los grandes propietarios rurales que por el campesinado minifundista.

Los recursos del subsuelo y el espacio, propiedad del Estado, tienen gestión diversa: desde explotación y producción directa, hasta la entrega en concesión a un privado a cambio de regalías, pasando por el descontrol en varias zonas de influencia minera. En el subsuelo hay diversidad de recursos acuíferos y mineros, estos últimos explotados de tres maneras: i) directamente por el Estado, especialmente petróleo y gas, en empresas públicas o mixtas por acciones con mayoría pública, que pagan impuestos y transfieren excedentes, convirtiéndose en fuente de financiamiento de ese Estado; en Colombia es el caso de Ecopetrol; ii) entregada por concesión a operadores privados que revierten pagos por regalías y los impuestos de rigor, caso Cerrejón, en carbón, y iii) minas operadas irregularmente en donde se revela la falta de control del Estado, caso esmeraldas, oro y carbón de socavón. El espectro electromagnético y el espacio aéreo están concesionados y los pocos operadores públicos reciben escaso apoyo oficial.

En el campo social hay mayor intervención. En salud, después de la Ley 100 de 1993, el Estado quedó oficialmente a cargo de colocar los recursos para el régimen subsidiado de demanda, en reemplazo del anterior sistema de oferta, y los cotizantes aportan al régimen contributivo, en ambos los administradores son las Empresas Promotoras de Salud

(EPS) y las ejecutoras las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS). Prácticamente todas las EPS son de naturaleza privada, aun cuando en la Nueva EPS el Estado mantenga participación menor al 50%, mientras la mayoría de las IPS son privadas y los antiguos hospitales públicos se transformaron en Empresas Sociales del Estado (ESE). Con la reforma tributaria de 2012, Ley 1607, se eliminó la contribución empresarial del régimen contributivo, sustituida inicialmente por el CREE y luego por aportes del presupuesto, en consecuencia, el régimen subsidiado es financiado en su totalidad por el Estado, y en el régimen contributivo la única contribución es el aporte de los trabajadores, el resto de la cotización la coloca el Estado.

La intervención social en salud (Guerrero, et al., 2011) es así: i) la salud pública quedó reducida al papel que le asignen el Ministerio y las secretarías de Salud en la organización de algunas campañas de vacunación y saneamiento, sin mayores recursos y dependientes de las EPS; ii) un sistema de salud general que el Estado financia y las EPS administran con criterios de atención individual y sin programas de prevención, tal y como se reflejó en la atención de la pandemia del Covid-19, y iii) un sistema de riesgos laborales financiado con aportes patronales, en las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), con participación pública en Positiva-Compañía de Seguros, cuya atención es exclusiva a las contingencias generadas en el trabajo. La atención de la pandemia del Covid-19 puso a prueba el sistema y reveló la incapacidad de la salud pública para trazar estrategias y liderar el proceso, dejando en manos de las EPS decisiones como las pruebas y el tipo de atención, deficitario, con alta letalidad y rezago en información, mientras las ARL no atendieron oportunamente al personal de salud en uniformes, equipos de bioseguridad, etc.

En materia de educación (Reduca, 2015), el Estado colombiano siempre ha ido a la zaga de los cambios demográficos, y del nuevo conocimiento y la nueva tecnología;

razón por la cual los resultados del país son desalentadores en las pruebas internacionales. La Constitución de 1991 aprobó como objetivo lograr una educación obligatoria de 10 años, lo que significa educación inicial, primaria y secundaria básica, mandato pensado en términos de cobertura sin relación con la calidad alcanzada. No obstante, es un importante avance fijar esa meta. A pesar de la meta, el gasto público en educación es de los más bajos de América Latina, el 4,3% del PIB en 2019, inferior al 4,6% promedio entre los años 2010 a 2014, con lo que se logra una cobertura neta del 57% en preescolar, 82% en primaria, 72% en secundaria básica y 43% en media, con una participación del sector público del 80% en primaria y secundaria básica, y ligeramente por encima del 50% en preescolar y media. En educación superior, la cobertura bruta es del 52%, y, aproximadamente, el 55% estudian en instituciones privadas.

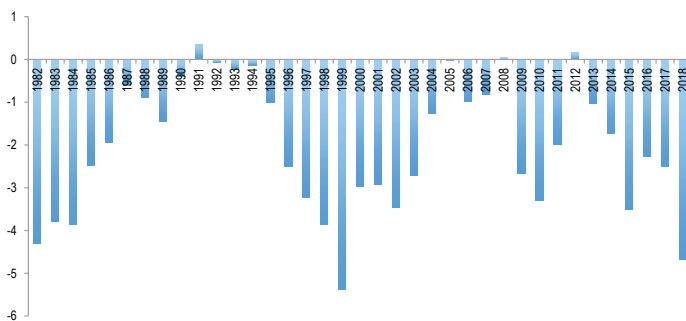
El tipo de intervención del Estado colombiano es dubitativo y temeroso: duda en apoyar con recursos del presupuesto diversos programas, y cuando lo hace, busca que lo ejecuten agentes privados. Por esa razón, en sectores como los de infraestructura, espectro electromagnético, espacio aéreo, servicios públicos, minería y salud no duda en aceptar correr riesgos y financiar, pero que los resultados sean atribuidos al sector privado, para lo cual este concurre con *lobby* y dádivas, en claro ejercicio de cooptación del Estado (Garay et al., 2008). En sectores en los que interviene más: hidrocarburos y educación, prefiere compartir responsabilidades con otros agentes; en petróleo, de no ser por la presión por mantener Ecopetrol y las rentas que de allí se derivan, ya lo habría cedido; mientras, en educación, los programas de dotación, alimentación y mantenimiento están en manos del sector privado, y algunos políticos promueven una educación financiada por el Estado, pero ejecutada, mediante becas, en instituciones privadas.

El mayor temor de quienes han dirigido el Estado, de distintos partidos, es el de que se le crezca ese Estado, y el

gasto público se vuelva impagable. Por esa razón, nunca ha habido una estrategia sólida de financiamiento y se actúa de manera contestataria en relación al comportamiento del déficit fiscal (figura N.º 3). En el mismo período 1982-2018, solamente en tres años hubo superávit fiscal, 1991, 2008 y 2012, de resto siempre hubo un balance deficitario, que se corrige con reformas tributarias cada dos años, y con la fórmula de introducir un límite mediante la regla fiscal. Los respectivos ministros de Hacienda, siempre presentan la idea de obtener un acuerdo de largo plazo y realizar la reforma estructural del sistema tributario. Ese discurso no pasa de la galería, lo que termina es un extendido proceso de *lobby* con muchos beneficios identificables y algún ajuste que tiende a resolver el problema de caja coyuntural.

Figura 3.

Colombia, déficit fiscal (%) del PIB. Período 1982-2018



Fuente: *Expansión* / Datosmacro.com.

4. El financiamiento del Estado

¿Con qué recursos se financia el Estado? Los Estados suelen financiarse con tres fuentes: i) impuestos, tasas y contribuciones; ii) recursos de capital, y iii) recursos financieros. Hay otro tipo de recursos públicos que no ingresan a las arcas del Estado, sin embargo, su organización y administración proviene de alguna decisión

gubernamental, sea una contribución de destinación específica, la administración por delegación de algún bien público, la prestación de servicios públicos o la atribución de una tasa para actividad gremial.

Las primeras fuentes son propias de la naturaleza del Estado y la representatividad de los ciudadanos, impuestos actuales y futuros convertidos en deuda de hoy, así como la explotación de los bienes públicos. Los segundos dependen de decisiones de gobierno acerca del carácter público o privado de la administración de: i) contribuciones de seguridad social; ii) peajes; iii) servicios por redes de agua, luz, gas y comunicaciones, y iv) parafiscales sectoriales, que financian actividad gremial.

Los impuestos, tasas y contribuciones (Restrepo, 2000) son la fuente natural de la financiación del Estado. En conjunto constituyen los ingresos corrientes, distribuidos entre ingresos tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios son los impuestos propiamente dichos, gravámenes obligatorios y sin contraprestación con que los ciudadanos contribuyen al funcionamiento del Estado, de acuerdo a los hechos imposables existentes, que son: i) ingresos, ii) propiedades o riqueza, iii) ventas, iv) consumo y v) actividad económica y sus variantes, pagados por personas naturales y jurídicas. Las tasas y contribuciones son los ingresos no tributarios, pagos por contraprestación de un servicio o bien prestado por el Estado, no son obligatorios ni generales y responden solamente a situaciones específicas.

En su carácter de agente económico responsable del subsuelo, el espacio y las áreas territoriales que corresponden a zonas comunes no privatizables: playas, cuencas y rondas de ríos, lagunas, parques nacionales, baldíos y tierras asignadas a entidades del Estado, hay un importante patrimonio sobre el cual se ejerce soberanía y se explota a la medida de sus posibilidades. Lo anterior es la fuente de los recursos propios, con un territorio que es susceptible de alguna explotación productiva y comercial, y otros

definitivamente negados a esa posibilidad. Son susceptibles de alguna explotación las tierras aptas para alguna actividad diferente a la conservación ambiental y natural, el subsuelo con sus riquezas y el espacio con medios de comunicación y transporte. La explotación directa o indirecta genera recursos para el Estado.

La tercera fuente de ingresos es financiera, y se basa en los rendimientos generados por tener los recursos del Estado en entidades financieras y los que provienen de mecanismos de crédito. Los primeros son consecuencia de la bancarización de las entidades públicas, y la brecha entre el ingreso del recurso y su uso efectivo en el gasto. El segundo es el más importante y proviene de mecanismos diversos: i) relaciones con organismos multilaterales, ii) relaciones con entidades financieras y comerciales internacionales, iii) relaciones con los proveedores internos de crédito financiero, iv) la colocación de títulos valores de deuda pública en el mercado internacional, y v) la colocación de títulos valores de deuda interna. El crédito se usa para apalancar inversiones y gastos de corto plazo, y se paga con impuestos por recaudar en el futuro, o con excedentes de empresas públicas de vigencias futuras.

La diferencia del tamaño de Estado se origina en las decisiones asumidas respecto al manejo y administración de los recursos públicos, bienes y servicios, y su inclusión en la contabilidad pública. En los países con una economía de bienestar, los ingresos provienen de, al menos, cinco fuentes: i) impuestos, tasas y contribuciones; ii) cotizaciones a la seguridad social; iii) explotación directa o indirecta de las riquezas del subsuelo y del espacio; iv) la administración directa de bienes públicos, y los ingresos de allí derivados, y v) los recursos financieros y de crédito. En países con propensión a menor tamaño, esas fuentes se reducen a tres: i) impuestos, tasas y contribuciones; ii) explotación indirecta de las riquezas del subsuelo y del espacio, y iii) los recursos financieros y de crédito.

El tamaño del Estado se mide por el gasto, y refleja lo que se incluye en la contabilidad pública: aquello que no esté allí, es porque se encuentra en la contabilidad privada, así se origine en la administración de un recurso público. Las cuentas nacionales de cualquier país deberán dar un consolidado de 100 entre lo público y lo privado. Al respecto, tomemos como ejemplo tres países de la figura N.º 1: Francia, Japón y Colombia. Francia, con 47% de gasto público en PIB, deja el 53% al gasto privado, administra directamente las cotizaciones a seguridad social en salud y pensiones, aún mantiene diversas empresas industriales del Estado y gestiona la infraestructura y el transporte público. Japón, con 16,3% de gasto público, deja el 83,7% al privado y su contabilidad no incluye la seguridad social ni la infraestructura.

Colombia, que aparece en la clasificación internacional con el 27,2% de gasto público, que deja el 72,8% al sector privado, está en consonancia con el promedio mundial de 27,1% y 72,9%, respectivamente, para el 2018. En el caso colombiano, la contabilidad pública reporta como ingresos: i) los impuestos, tasas y contribuciones de los tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal, identificados como los ingresos corrientes; ii) los generados por recursos propios administrados directa o indirectamente: excedentes y regalías generados por la explotación de las riquezas del subsuelo y el espacio; iii) los generados por venta de servicios prestados desde entidades públicas identificadas como sector descentralizado, y iv) las fuentes financieras y de crédito público.

La contabilidad pública colombiana no es única, y tampoco hay un solo presupuesto de gastos en el país. A nivel nacional, la más elaborada corresponde a las cuentas del Gobierno nacional central, sin entidades públicas ni sector descentralizado, a lo que hay que agregar la contabilidad de 32 departamentos y 1.050 municipios, con sus respectivas entidades públicas descentralizadas. De ahí la dificultad

de construir un consolidado de la intervención del sector público en la economía colombiana. Lo que se contabiliza equivale a lo que ingresa, y se ejecuta en cabeza de entidades públicas de los gobiernos nacional, departamental, municipal y descentralizado. A nivel del gasto, sucede algo similar, y en el Gobierno nacional hay dos presupuestos: el general y el de regalías.

En la contabilidad pública colombiana se incluye lo que queda en cabeza de algún nivel de gobierno. Lo que no cumpla ese requisito va a la contabilidad privada, así sea bien público y por decisión de autoridad pública. Entre lo que no va a la contabilidad pública está: i) las cotizaciones en seguridad social, salud, pensiones y riesgos, administradas por EPS, AFP y ARL privadas o de economía mixta, aunque la cotización sea obligatoria y tenga destinación específica, a la manera de una contribución no tributaria; ii) las concesiones viales: 106, autorizadas a empresas privadas por decisión de autoridad pública, recaudo de peajes; iii) las tarifas por servicios públicos, acueducto, recolección basuras, luz y gas prestados por empresas privadas o mixtas, y iv) las contribuciones parafiscales aprobadas por autoridad de gobierno para ser gestionadas y administradas por particulares, casos de registro mercantil, subsidio familiar, contribución cafetera, cuota ganadera, etc., todos obligatorios y con destinación específica.

En el país se aprueban anualmente tantos presupuestos de ingresos y gastos como unidades y niveles de gobierno existen: uno nacional, 32 departamentales, 1.103 municipales, el del distrito capital y el de distribución de regalías. En cada uno de ellos existe un listado de fuentes de financiamiento y su participación, para lo cual se tiene en cuenta lo previsto por: i) ingresos corrientes, distribuidos entre tributarios y no tributarios; ii) las rentas de capital, que incluyen recursos del balance, excedentes financieros de empresas y dividendos, rendimientos financieros, venta de activos y recursos de crédito; iii) otros ingresos, que

dependen del nivel de gobierno, tales como recursos para-fiscales y fondos especiales, y iv) los recursos propios de los establecimientos públicos del respectivo nivel de gobierno.

No hay un consolidado de los presupuestos de gobierno en todo el país, de tal manera que, la mejor referencia es el Presupuesto General de la Nación (PGN¹⁵) y el del distrito capital,¹⁶ para los años 2020 y 2021 (tabla N.º 1), que ilustran las fuentes más importantes de financiamiento público, siendo el Gobierno nacional quien tiene el acceso preferencial y el volumen representativo, superior al 80%, complementado por los otros niveles de gobierno en proporción aproximada del 20% en los ingresos corrientes. Por restricción institucional, los recursos de crédito tienden a concentrarse en el Gobierno nacional, mientras los excedentes de empresas y recursos propios de establecimientos públicos dependen de los niveles de gobierno donde existen.

Tabla 1.

Presupuesto de ingresos general de la nación y del distrito capital (miles de millones de pesos) años 2020 y 2021

| Concepto | Nación | | Distrito capital | |
|---------------------------|---------|---------|------------------|--------|
| | 2020 | 2021 | 2020 | 2021 |
| Ingresos corrientes | 135.636 | 154.246 | 10.841 | 10.576 |
| Transferencias | | | 3.433 | 3.762 |
| Rentas de capital | 108.287 | 123.734 | 4.697 | 7.162 |
| Fondos especiales | 38.003 | 14.882 | | |
| Rentas para-fiscales | 2.247 | 2.416 | | |
| Establecimientos públicos | 16.530 | 18.721 | 3.009 | 2.460 |
| Total | 300.703 | 313.999 | 21.980 | 23.960 |

Fuente: Mensajes de presupuesto, presidencial y de Alcaldía.

15. Ley 2063 de 2020. Presupuesto General de la Nación (PGN) para 2021. Aprobado el 18 de octubre y decretado el 28 de noviembre, por \$313,9 billones.

16. Decreto 328 de 2020, «por el cual se liquida el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2021».

Del la tabla N.º 1 es importante hacer tres precisiones: i) el rubro transferencias va de la nación hacia los territorios y son los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP),¹⁷ el Gobierno nacional no recibe ninguna transferencia y refleja esa distribución en el presupuesto de gasto; ii) los recursos de fondos especiales son exclusivos del Gobierno nacional y corresponden a las contribuciones de los distintos fondos creados por el Estado, entre ellos, el que atiende la emergencia actual (Fome, Soat, Fonsat, salud y pensiones de regímenes exceptuados de la Ley 100 de 1993, tales como Fuerzas Militares, Policía, Telecom y Fondo de Solidaridad Pensional, y iii) las rentas parafiscales incluyen las contribuciones del magisterio para salud y pensiones. Las contribuciones de seguridad social de fuerzas militares, policía y magisterio son las únicas que administra la nación y se incorporan en su contabilidad.

Las fuentes de financiamiento más importantes de los niveles de gobierno colombiano son, entonces, los ingresos corrientes y las rentas de capital, que sumadas representan respectivamente el 88,5% y el 74% de los ingresos previstos para los gobiernos nacional y distrital en el 2021. Por restricciones institucionales, en otros departamentos y municipios la participación de las rentas de capital es notoriamente inferior y se reemplaza con las transferencias de la nación. En la nación, los ingresos corrientes representan el 49,1% de sus ingresos, y las rentas de capital el 39,4%, mientras, en el distrito capital esa distribución es del 44,1% y del 29,9%, respectivamente, complementada con las transferencias recibidas de la nación: el 15,7%, para un presupuesto equivalente a solo el 7,6% del de la nación, y es el segundo más importante del país.

Los ingresos corrientes se clasifican entre tributarios y no tributarios. Los primeros constituyen la gama de

17. Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, en cumplimiento de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

impuestos efectivamente recaudada en Colombia, un total de 36,¹⁸ cada uno con su propia base imponible y adscrito a algún nivel de gobierno, 10 a la nación, 11 a los departamentos y 15 a los municipios, mientras el distrito capital tiene condición especial y recauda 26 impuestos diferentes en su jurisdicción, que le corresponden como municipio y departamento. Los no tributarios son las tasas, multas y contribuciones, que no tienen carácter general y obedecen a algún evento específico: constituyen el 1% de los ingresos corrientes nacionales, el 19% en los departamentales, el 15% en los municipales y el 11% en el distrito capital.

Tabla 2.

Colombia: recaudo ingresos tributarios, según nivel de gobierno (\$ millones y % en PIB)

| Nivel gobierno | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2019 |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| Nación | 19.295.107 | 43.591.600 | 70.190.193 | 123.705.323 | 157.366.861 |
| Departamentos | 1.583.895 | 3.377.768 | 4.967.820 | 6.752.847 | 8.407.567 |
| Municipios | 1.753.130 | 3.818.222 | 6.740.224 | 12.425.108 | 17.283.482 |
| Distrito capital | 1.117.014 | 2.241.015 | 4.151.483 | 7.219.071 | 9.489.708 |
| Total | 23.749.146 | 53.028.605 | 86.049.720 | 150.102.349 | 192.547.618 |
| % en PIB | | | | | |
| Nación | 9,83 | 12,90 | 12,90 | 15,37 | 14,81 |
| Departamentos | 0,81 | 1,00 | 0,91 | 0,84 | 0,79 |
| Municipios | 0,89 | 1,13 | 1,24 | 1,54 | 1,63 |
| Distrito capital | 0,57 | 0,66 | 0,76 | 0,90 | 0,89 |
| Total | 12,09 | 15,69 | 15,82 | 18,65 | 18,12 |
| PIB | 196.373.851 | 337.958.000 | 544.060.000 | 804.692.000 | 1.062.342.495 |

Fuente: DANE, DIAN, SISFUT, cálculos propios.

La tabla N.º 2 muestra la evolución del recaudo tributario y su participación en el PIB por nivel de gobierno,

18. Ver: «Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria, informe final». Secretaria Técnica Fedesarrollo, diciembre 2015. También: Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT) e Instituto Colombiano de Derecho Aduanero (ICDA), y sus publicaciones-*Régimen tributario nacional abreviado, 2021 y Estatuto Tributario de Bogotá D.C., 2015.*

para los años 2000, 2005, 2010, 2015 y 2019, con cifras consolidadas en el SISFUT.¹⁹ El consolidado del recaudo de los 36 impuestos vigentes en el país pasó del 12% del PIB del año 2000 al 18% del 2019, un incremento paulatino de seis puntos, consecuencia de la serie de 10 reformas tributarias realizadas en el país en lo corrido del presente siglo,²⁰ todas ellas buscando mayores recursos para el Gobierno nacional. La distribución por niveles de gobierno es desigual y se profundiza la brecha con cada reforma, en relación al PIB, partiendo el siglo XXI con 9,9% y concluir con 14,8% para la nación, mientras los departamentos se quedaron en el 0,8%, los municipios subieron del 0,9% al 1,6%, y el distrito capital, del 0,6% al 0,9%. Es decir, la nación recibe el 82% de los impuestos recaudados en el país y el 83% del incremento marginal dejado por las 10 reformas, distribución que no va a cambiar en el 2021.

Los recaudos efectivos del Gobierno nacional central evolucionaron en cinco puntos del PIB, pasando de \$19,3 billones, a precios corrientes del 2000, hasta los \$157,4 billones reportados por la Dian en el 2019 (tabla N.º 3). Recaudar aproximadamente el 15% del PIB para el Gobierno nacional central, y el 3,5% para los territorios es un avance en el proceso de buscar un mejor financiamiento del Estado, sin embargo, no es lo ideal y se encuentra por debajo de las expectativas internacionales para un país socio de la Oede, sobre todo cuando instituciones como la Cepal y el BID²¹ esperan que ese recaudo ascienda hasta el 24% del PIB, es

19. El Portal Territorial SISFUT, del DNP, es la herramienta de consulta de la información reportada por las entidades territoriales al Formulario Único Territorial (FUT).

20. Reformas tributarias siglo XXI: i) Ley 633 de 2000, ii) Ley 788 de 2002, iii) Ley 863 de 2003, iv) Ley 1111 de 2006, v) Ley 1370 de 2009, vi) Ley 1430 de 2010, vii) Ley 1607 de 2012, viii) Ley 1739 de 2014, ix) Ley 1819 de 2016, x) Ley 1943 de 2018 «de financiamiento», declarada inexecutable, xi) Ley 2010 de 2019, «de crecimiento».

21. Ver: Cepal, BID, Oede, Ciat y ALC, en *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe*, 2020. Santiago de Chile, mayo 2020.

decir, hay espacio para ampliar la participación del Estado en materia de ingresos tributarios, y no somos el país donde más se paga impuestos, como señalan algunos mensajes desorientadores. Lo que sí hay son varios impuestos ineficientes, especialmente en los territorios.

La distribución del recaudo nacional²² se encuentra en el tabla N.º 3, donde los impuestos de renta, con 45,2%, e IVA, con 42,1%, representan el 87,3% de los ingresos efectivos, seguidos del gravamen por movimientos financieros (GMF), con 5,5%, y aduanas, con 2,7%, mientras los otros seis impuestos: consumo, gasolina, carbono, timbre, riqueza y lo que queda del CREE,²³ todos menores, apenas aportan el 3,8%. Se han hecho 10 reformas en 20 años, todas bajo el discurso de hacer la «reforma estructural», sin que ninguna lo haya logrado. Todas se limitaron a resolver problemas de caja para la nación y sortear los embates del apabullante y exitoso *lobby* de distintos sectores de interesados que han impedido el debate estructural y mantienen la inequidad a favor de intereses particulares, propios de un estilo de gobierno corporativista.

El impuesto de renta es el que más se ha intervenido en las reformas tributarias del presente siglo, con lo cual es el más importante en recaudo efectivo; sin embargo, las distorsiones identificadas desde hace más de 30 años continúan y no existe voluntad ni del Gobierno nacional ni de las mayorías del Congreso, que son quienes se retroalimentan con el *lobby*, por resolverlo. Las distorsiones más importantes son: i) la desproporción entre renta corporativa y de personas naturales, originada en la práctica corporativa de asumir los gastos personales de ejecutivos y accionistas como parte de los costos de la empresa, reduciendo la base

22. Dirección de Impuestos Nacionales (Dian). *Estadísticas de los tributos administrados por la Dian*. dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/estadisticas.aspx.

23. Impuesto sobre la renta para la equidad, creado con la Ley 1607 de 2012, y modificado en la Ley 1819 de 2016, que planteó unificarlo al impuesto de renta corporativo.

gravable de ambos; ii) la concentración de activos improductivos o no relacionados con el objeto social de la empresa, cuyos gastos fijos y de mantenimiento contribuyen a reducir la base gravable, y iii) múltiples y variadas exenciones, algunas con nombre propio, gestionadas en medio del lobby a la mayoría del Congreso.

Tabla 3.

Colombia: recaudo impuestos Gobierno nacional central (\$ millones y porcentaje participación)

| Nación | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2019 |
|----------------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|
| Renta | 7.526.964 | 18.538.970 | 28.115.446 | 41.382.408 | 71.065.759 |
| IVA | 8.532.431 | 18.462.180 | 31.361.949 | 45.032.198 | 66.255.673 |
| GMF | 1.036.744 | 2.401.226 | 3.224.922 | 6.741.442 | 8.670.910 |
| Aduanas | 1.762.238 | 3.007.760 | 4.865.484 | 5.070.077 | 4.274.613 |
| Patrimonio o riqueza | 0 | 474.219 | 2.235.367 | 5.544.789 | 925.179 |
| Otros | 436.730 | 707.243 | 387.025 | 19.934.409 | 6.174.727 |
| Total | 19.295.107 | 43.591.600 | 70.190.193 | 123.705.323 | 157.366.861 |
| Renta | 39,01 | 42,53 | 40,06 | 33,45 | 45,16 |
| IVA | 44,22 | 42,35 | 44,68 | 36,40 | 42,10 |
| GMF | 5,37 | 5,51 | 4,59 | 5,45 | 5,51 |
| Aduanas | 9,13 | 6,90 | 6,93 | 4,10 | 2,72 |
| Patrimonio ó riqueza | 0,00 | 1,09 | 3,18 | 4,48 | 0,59 |
| Otros | 2,26 | 1,62 | 0,55 | 16,11 | 3,92 |
| Total | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fuente: Dian, cálculos propios.

La reforma tributaria del 2012, Ley 1607, tuvo un impacto adicional, al afectar simultáneamente los impuestos a la nómina o parafiscales y el de renta corporativo. Con esta reforma surgió el CREE, mediante el cual se eliminó el aporte patronal a las contribuciones al Sena, el ICBF y salud, en empresas de régimen tributario ordinario, con lo cual se redujo un aporte de 13,5 puntos de parafiscal, reemplazado por renta corporativa, importante reducción de impuestos y costos de nómina parafiscal. En el 2016, este impuesto se eliminó, sin retornar a la situación anterior, por tanto, la

sustitución se mantuvo efectiva y el financiamiento de esos tres antiguos parafiscales se hace con el 9% del impuesto de renta corporativo con destinación específica. La temporalidad del CREE se refleja en el tabla N.º 3, en el rubro otros impuestos, para el año 2015.

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) es la variante colombiana del impuesto a las ventas, no se aplica como tarifa general a todos los productos encadenados, sino al valor agregado en cada eslabón, por lo tanto, es descontable entre contribuyentes de la cadena. Es el segundo en ingresos para la nación, 42% lo pagan los ciudadanos al comprar bienes y servicios gravados, mientras las empresas cumplen el papel de recaudadoras, por tanto, es errado asumirlo dentro de la canasta de impuestos corporativos. Su tarifa ha aumentado ostensiblemente, desde el 12% hasta el 19% actual. Hay tres discusiones sin resolver: i) qué hacer con los productos exentos y excluidos, que son la causa primaria de su evasión; ii) qué productos y servicios incluir y a qué tarifa, con el objeto de eliminar distorsiones; y iii) hasta dónde devolver el IVA y a qué grupos sociales incluir, profundizando lo aprobado en la reforma del 2019.

En rentas de capital son varias las fuentes incluidas en los presupuestos públicos, entre ellas y en orden de importancia: i) las fuentes de crédito interno y externo: incluye entidades multilaterales, banca comercial y colocación de bonos y títulos de tesorería TES en los dos mercados, sujetos a la reglamentación interna de las direcciones de crédito público y el aval del Gobierno nacional, cuando se requiere; ii) los excedentes financieros, dividendos y utilidades provenientes de empresas y entidades descentralizadas; iii) los recursos del balance, también llamados superávit fiscal, que en realidad son recursos no ejecutados que pasan de un año a otro en los presupuestos territoriales, mientras en la nación corresponde a colocaciones anticipadas de crédito; iv) los rendimientos financieros; v) la disposición de activos, que es la decisión gubernamental de vender

activos públicos, y vi) otros recursos de capital, que pueden ser una caja de Pandora, sin soporte y a la expectativa.

Tabla 4.

Presupuesto de ingresos por rentas de capital: nación y distrito capital (\$ miles de millones) años 2020 y 2021

| Rentas de capital | Nación | | Distrito capital | |
|-------------------------------------|---------|---------|------------------|-------|
| | 2020 | 2021 | 2020 | 2021 |
| Crédito interno | 39.750 | 39.720 | 1.057 | 3.421 |
| Crédito externo | 37.427 | 24.358 | - | - |
| Excedentes financieros y dividendos | 11.441 | 8.419 | 955 | 1.201 |
| Rendimientos financieros | 2.032 | 423 | 296 | 183 |
| Disposición de activos | 7.350 | 12.000 | - | 358 |
| Recursos del balance | 3.210 | 12.321 | 1.315 | 1.559 |
| Otros | 7.077 | 26.492 | 1.074 | 439 |
| Total | 108.287 | 123.733 | 4.697 | 7.161 |

Fuente: Mensajes de presupuesto, presidencial y Alcaldía.

La tabla N.º 4 revela las fuentes de capital usadas por la nación y el distrito capital, pre y postpandemia, en el año 2020, ajustadas a las necesidades que se fueron presentando, y el 2021 con la proyección de financiar la recuperación. La coyuntura del Covid-19 obligó a redireccionar recursos y a buscar financiamiento extraordinario, recurriendo a más crédito, mecanismo expedito permitido para el Gobierno nacional, pero para los territoriales. Mientras al Gobierno nacional se le aprueba un tope de endeudamiento rotativo, reutilizable después de amortizaciones, en los gobiernos territoriales se procede con cupos de endeudamiento no renovables, que deben ser aprobados cada vez que se requieran. De ahí que la nación haya usado al máximo el mecanismo en 2020, y lo haya dejado como alternativa posible para el 2021 en el indeterminado rubro de otros; entre tanto, el distrito sometió a aprobación un nuevo cupo para usar desde el 2021.

Con o sin pandemia, el crédito es el principal mecanismo de financiamiento en rentas de capital para todos los

niveles de gobierno, la coyuntura acentuó su uso. Para la nación: el 71,3% del financiamiento por capital fue crédito, ligeramente mayor el interno que el externo, y en la estrategia de recuperación para el 2021, el Ministerio de Hacienda supone que puede reducirla al 51,8%, en la perspectiva de liquidar activos y dejar la expectativa de buscar otras fuentes. Así se aprobó el presupuesto en el Congreso, sin objeciones ni interrogantes, en una apuesta arriesgada y con mucha incertidumbre, que seguramente volverá al uso mayor del crédito al no disponer de esas otras fuentes imaginarias. El distrito capital arrancó en 22% y con nuevo cupo propone mayor uso en la recuperación, para llegar al 48% de los recursos de capital. Para ambos gobiernos, ese mayor crédito significa apropiarse el recaudo futuro de impuestos, para cubrir la amortización y el servicio de la deuda; no obstante, la magnitud difiere, el crédito del distrito equivale al 5% del de la nación.

La segunda fuente proviene de los excedentes financieros y dividendos de las empresas públicas. Para la nación son importantes los excedentes de Ecopetrol, primera empresa nacional que le aporta al Estado por impuestos y por excedentes. Los impuestos están contabilizados en los ingresos corrientes y los excedentes en este rubro de capital. Los primeros provienen del papel de la empresa, que tributa en renta, y los segundos de la alta participación del Estado en su propiedad. Ambas fuentes se reducen en 2021 por efecto de la menor actividad y la caída de los precios del petróleo. También recibe los resultados financieros del Banco de la República. El distrito capital recibe los excedentes del Grupo de Energía Bogotá y de la ETB.

La tercera fuente son los llamados recursos del balance, con diferentes interpretaciones. En la nación, entendidos como colocaciones anticipadas de recursos de crédito, su participación se multiplica por cuatro entre los dos años, llegando a \$12,3 billones y el 10% de los recursos de capital. En el distrito capital, en cambio, es la segunda fuente, como

consecuencia de incluir el superávit fiscal generado por la no ejecución y reasignación para el nuevo año.

El ajuste de los recursos de capital se obtiene en dos rubros: i) la disposición de activos, que es la manifestación expresa de vender o liquidar inversiones públicas, que la nación estima tener en 105 empresas, por valor de \$79 billones,²⁴ de los cuales asume poder vender \$12 billones en el 2021 y con ellos reducir el impacto de la deuda, mientras en el distrito se obtendrían \$358 mil millones, y ii) otros recursos, la mayor parte de ellos inciertos y de difícil procedencia, mera expectativa de alto riesgo que, por \$26 billones el Ministerio de Hacienda plantea buscarlos en los próximos 18 meses. En el distrito hay mayor certeza, provienen de reintegros y transferencias.

5. La estructura del gasto público

¿En qué gasta el Estado? En los compromisos adquiridos como representante de la sociedad. ¿Cuáles son esos compromisos? Los aprobados en la Constitución y los que representan los intereses de la sociedad. Hasta aquí, un discurso diplomático que se refleja en todos los países en prioridades de los gobiernos, gastos recurrentes e inflexibilidades del presupuesto. Independientemente de la discusión sobre el Estado mínimo o de cualquier tamaño, sin llegar al socialismo, el gasto público refleja los compromisos de seguridad, defensa, infraestructura, salud y educación, con administración directa o delegada. Los Estados con mayor proporción de gasto público son aquellos que propenden por la administración directa, mientras los de menos proporción han delegado varios aspectos a la administración privada.

24. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. «Marco fiscal de mediano plazo 2020», para efecto de presentar el proyecto de presupuesto 2020.

Al igual que en el ingreso, la ejecución del gasto público se da en los tres niveles de gobierno, en función de sus competencias y la asignación de recursos para hacerlo. En el caso colombiano, país centralista, existe un programa de descentralización, con antecedentes en una estrategia de Situado Fiscal y reglamentado en el SGP, en desarrollo de los artículos 356 y 357 de la Constitución nacional, consistente en transferir recursos desde el Gobierno nacional hacia los territoriales para cubrir servicios con destinación específica, de educación, salud, agua potable y alimentación escolar, trasladando la competencia de ejecución y sus recursos. Para la mejor prestación de esos servicios, algunos gobiernos locales, entre ellos el distrito capital, invierten recursos adicionales, provenientes de sus propios ingresos. Con excepción del presupuesto del Gobierno nacional, en los demás presupuestos públicos hay alguna transferencia financiando un gasto básico.

Los presupuestos de gasto público son aprobados en los respectivos niveles de gobierno por el legislativo,²⁵ con vigencia al primer día del año siguiente, para lo cual la secuencia de información debe ser consistente, desde el de la nación, que se aprueba primero, hacia los territoriales, por el efecto de las transferencias. Por excepción, un presupuesto puede ser expedido por decreto de la autoridad respectiva, en caso de ser rechazado en concejo o asamblea. Es un tema de procedimiento, dado que no pueden ejecutarse gastos que no estén previstos en el presupuesto. La ejecución tiene dos pasos: inicialmente el presupuestal o de asignación de recursos y, finalmente, el de caja o tesorería, con el flujo de los mismos, la brecha en tiempo entre uno y otro momento de ejecución revela la eficacia de la administración.

25. Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), Decreto 111 de 1996, complementados en diversos artículos de la Ley 617 de 2000, la Ley 819 de 2003, la Ley 1473 de 2011 y la Ley 1508 de 2012. La Ley Orgánica es un conjunto de normas con esta característica.

Entre las diversas formas de examinar la composición de un presupuesto, aquí vamos a usar dos: i) la distribución funcional tradicional entre funcionamiento, inversión y deuda, y ii) las prioridades del gasto por sectores. También, a manera de ilustración, se compara el PGN y el del distrito capital, como ejemplo de la distribución de las transferencias provenientes del SGP y del tratamiento diferencial de la inversión por niveles de gobierno. Igualmente, para ser consistente con lo reportado en la tabla N.º 1, se incluye el consolidado de los presupuestos, incluyendo el gasto de los establecimientos públicos y su distribución funcional (tabla N.º 5).

Tabla 5.

Presupuesto de gasto público: nación y distrito capital (\$ miles de millones) años 2020 y 2021

| Administración central | Nación | | Distrito capital | |
|----------------------------------|---------|---------|------------------|--------|
| | 2020 | 2021 | 2020 | 2021 |
| Funcionamiento | 159.287 | 176.073 | 2.959 | 2.903 |
| Deuda | 53.613 | 75.897 | 484 | 582 |
| Inversión | 34.029 | 43.308 | 15.527 | 18.015 |
| Total | 246.929 | 295.277 | 18.970 | 21.500 |
| Total sin deuda | 193.317 | 219.380 | 18.486 | 20.918 |
| Establecimientos públicos | | | | |
| Funcionamiento | 7.426 | 8.942 | 340 | 334 |
| Deuda | 1 | 1 | 5 | 5 |
| Inversión | 9.102 | 9.778 | 2.664 | 2.122 |
| Total | 16.530 | 18.721 | 3.009 | 2.460 |
| Total sin deuda | 16.529 | 18.719 | 3.004 | 2.455 |
| Total consolidado PGN | 263.459 | 313.998 | 21.979 | 23.960 |
| Consolidado sin deuda | 209.846 | 238.099 | 21.490 | 23.373 |

Fuente: Mensajes de presupuesto, presidencial y Alcaldía.

Manteniendo el sentido de las proporciones, donde el presupuesto del distrito capital equivale al 7,6% del de la nación, con deuda, y del 9,8%, sin deuda, lo primero que

se observa es la alta dependencia del crédito por parte del Gobierno nacional, producto de la organización central del Estado colombiano, tema que abordaremos más adelante. Independientemente de las fuentes de financiamiento en la distribución funcional del gasto entre funcionamiento, inversión y deuda, hay diferencias de tratamiento y comprensión respecto a lo que significa funcionamiento e inversión en los tres niveles de gobierno. La composición del gasto en nación es 59% funcionamiento, 17% inversión y 24% deuda, mientras la del distrito capital es 13,5% funcionamiento, 84% inversión y 2,5% deuda. ¿Por qué tan elevado el gasto de funcionamiento del Gobierno nacional?

Tabla 6.

Presupuesto de gasto: transferencias de la nación (\$ miles de millones) (años 2018 a 2021)

| Transferencias nación | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| SGP | 36.748 | 41.257 | 43.847 | 47.675 |
| Pensiones | 39.401 | 39.415 | 40.316 | 42.369 |
| Aseguramiento salud | 14.071 | 16.796 | 18.268 | 22.011 |
| Educacion superior | 3.114 | 3.250 | 3.689 | 3.950 |
| Fondo magisterio | 2.006 | 2.036 | 2.391 | 3.061 |
| Otras | 9.758 | 11.002 | 9.794 | 14.067 |
| Total | 105.098 | 113.756 | 118.305 | 133.133 |
| Funcionamiento | 146.634 | 157.189 | 159.287 | 176.073 |
| Transferencias % | 71,67 | 72,37 | 74,27 | 75,61 |

Fuente: Mensajes presidencial y Presupuesto General de la Nación (PGN), años 2018 a 2021.

En toda administración pública, los gastos de funcionamiento corresponden a los gastos corrientes necesarios para el desarrollo de sus actividades, e incluyen: i) gastos de personal, autorizados como planta por nómina formal y cumplimiento de las disposiciones del código laboral; ii) adquisición de bienes y servicios de uso corriente, duradero y de consumo; iii) gastos diversos de comercialización, financieros, disminución de pasivos, etc., y iv) transferencias a

otros entes de gobierno, en función de compromisos constitucionales o normativos relacionados con el cumplimiento y ejecución de funciones delegadas. En el caso del Gobierno nacional, las transferencias son el componente más importante de los gastos de funcionamiento, del orden del 75%, e incluyen buena parte del gasto social ejecutado por entidades adscritas o gobiernos territoriales. En el distrito capital no son tan importantes y se hacen a la Universidad Distrital y fondos locales.

Las transferencias de la nación constituyen la distribución más importante del gasto social colombiano (tabla N.º 6). Por ese medio se transfieren y ejecutan los recursos para educación, salud, prestaciones sociales del magisterio, pago de sentencias y pensiones, distribuidos así:

- i) En el SGP, \$477 billones o el 36% de las transferencias, con destino a los territorios, en cumplimiento del programa de descentralización de la ejecución social. Su distribución es de 96% asignaciones sectoriales y 4% especiales. Las sectoriales son: a) educación 56,3%, equivalente a \$26,8 billones; b) salud 23,4% o \$11,2 billones, destinados a régimen subsidiado, salud pública y subsidios de oferta; c) propósito general, \$5,3 billones; d) agua potable, \$2,5 billones y e) asignación especial \$1,9 billones.
- ii) En el pago de pensiones y sueldos de retiro en los regímenes exceptuados y especiales que provienen de alguna vinculación al sector público, \$31 billones, y la provisión del faltante de Colpensiones en el Régimen de Prima Media (RPM) de afiliados del sector privado y funcionarios no incluidos en los regímenes especiales y exceptuados, \$11,3 billones, para un total de \$42,4 billones o el 32% de las transferencias.
- iii) El aseguramiento en salud, aporte total en el régimen subsidiado y el antiguo aporte patronal en el régimen contributivo, derivado del antiguo CREE, por \$22 billones o el 16,5% de las transferencias. No incluye lo destinado a salud en el SGP.

- iv) A las instituciones de educación superior públicas, sin pensiones, \$3,9 billones o 3% de las transferencias, no incluido en el SGP ni en el 9% destinación específica del impuesto de renta corporativo.
- v) Al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, cuenta especial de la Nación, destinada a cubrir las prestaciones sociales del personal docente, \$3 billones o el 2,3% de las transferencias.
- vi) Los antiguos aportes al Sena e ICBF, dejados por la Ley 1607 de 2012, sustituidos por la Ley 1819 de 2016 como destinación específica del 9% del impuesto de renta corporativo, al igual que el antiguo aporte patronal en salud, ya incluido en aseguramiento, y programas de primera infancia. Con pagos de sentencias y otras transferencias menores da \$14,1 billones o el 10,6% de las transferencias.

El presupuesto de gasto para inversión que, en principio, debe destinarse a la formación bruta de capital fijo en bienes de capital e infraestructura para aumentar la dotación de recursos y la productividad, en Colombia incluye también un componente de gasto social, en materia de subsidios condicionados, Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, Compensación del IVA, Atención Humanitaria, Primera Infancia, subsidios energéticos, etc., de tal manera que, de los \$53 billones de inversión en el PGN, aproximadamente por mitades, corresponde a bienes de capital e infraestructura, y la otra mitad, a gasto social diverso.

En el componente gasto social, la ejecución presupuestal se da casi simultáneamente con la de tesorería, mientras en infraestructura, la nación solamente presupuesta la que se ejecuta en la vigencia, de tal manera que no hay brechas mayores de tiempo entre las dos modalidades de ejecución, ni tampoco se sobredimensionan las obras en curso. La nación tiene mayor flexibilidad en la organización de los contratos de obra de mayor extensión, sin necesidad de ir al

Congreso, mediante los documentos Conpes²⁶ y la asignación de recursos del Confis,²⁷ donde se proyectan vigencias futuras y se presupuesta lo esperado de cada período.

En los territorios sucede lo contrario respecto a la infraestructura. La solicitud de vigencias futuras y de cupo de endeudamiento debe ir a concejos y asambleas, con muchas dificultades, por lo que se presupuestan las obras por mayor valor a lo que se puede ejecutar en el período. El gasto de inversión en el distrito capital equivale al 84% del presupuesto consolidado con establecimientos públicos, con mayor proporción del gasto social en educación, salud y políticas de protección social respecto a la infraestructura, esta última concentrada en vías y medios de transporte. La diferencia en el tratamiento presupuestal de la inversión por infraestructura y la ejecución de las transferencias del SGP, es lo que conduce a la desigualdad en proporción de los presupuestos nacional y distrital por inversión, donde el distrital equivale al 38% del nacional.

El tercer componente es el servicio de la deuda, amortizaciones e intereses (tabla N.º 7), que representa el 24,2% y el 2,5%, respectivamente, de los presupuestos consolidados de la nación y el distrito capital, para 2021. Después del incremento de la deuda pública nacional, originado por los efectos del Covid-19, llevándola hasta el 65% del PIB, sorprende la intención del Gobierno nacional de promover la reducción efectiva del gasto público privilegiando el mayor pago de la deuda, en momentos donde se requiere la mayor intervención estatal en la dinamización de la economía. La

26. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), creado en la Ley 19 de 1958, es la máxima autoridad nacional de planeación con la Secretaria Técnica del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

27. El Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), reglamentado en el Decreto 411 de 1990, está adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y es el encargado de dirigir la política fiscal y coordinar el sistema presupuestal, así como revisar el Plan de Inversiones presentado por el DNP.

necesidad de expandir la demanda implica que la prioridad no sea pagar deuda, al contrario, se trata de usar esos recursos para propiciar compras públicas, obras no previstas, contratar empleo de emergencia, sentar las bases de una renta básica, etc., medidas que den impulso a la economía, sin expandir más la deuda.

Tabla 7.

Presupuesto de gasto: servicio de la deuda de nación y distrito capital (\$ miles de millones) años 2020 y 2021

| Presupuesto de deuda | Nación | | Distrito capital | |
|----------------------|--------|--------|------------------|------|
| | 2020 | 2021 | 2020 | 2021 |
| Principal | 22.673 | 41.345 | 104 | 103 |
| Intereses | 29.879 | 33.333 | 201 | 320 |
| Otros | 1.062 | 1.220 | 11 | 69 |
| Transferencias | - | - | 173 | 95 |
| Total deuda pública | 53.614 | 75.898 | 489 | 587 |

Fuente: Mensajes de presupuesto, presidencial y Alcaldía.

El servicio de la deuda se compone de tres partidas: i) la principal, que es la amortización de los créditos o pagos al capital, que en 2020, fue de \$20,7 billones y el Gobierno propone llevarlo a \$41,3 billones el próximo año, en un ejercicio inexplicable para la coyuntura del país, para lo cual sugiere endeudarse menos y liquidar activos por \$12 billones; ii) los intereses de la deuda, que dependen de las negociaciones pasadas, la calificación de riesgo o costo país, el comportamiento de los acreedores y el tipo de deuda a contraer, entre préstamos de multilaterales y emisión de bonos, pasando de \$29,9 billones a \$33,3 billones el próximo año, y iii) las comisiones, por \$1,2 billones. En el distrito capital la deuda contraída es baja y su servicio también, \$587 mil millones, no obstante, tiene la expectativa de usar un cupo aprobado por \$10 billones.

Finalmente, otra forma de ver el presupuesto de gasto es el destino sectorial, donde se ven las prioridades reales de la

política pública. La tabla N.º 8 está construida en la secuencia legislativa para su aprobación en el segundo debate. Compara el presupuesto del 2020 con el proyecto radicado y los ajustes realizados en los dos debates. El presupuesto definitivo es la columna «segundo debate» y su distribución porcentual se encuentra en la última columna.²⁸ En el debate parlamentario, el total del presupuesto no tuvo modificaciones sino algunos cambios por sector, sin embargo, la tendencia y distribución no se altera sustancialmente, dejando el orden de prioridades en servicio de la deuda (22%), educación (15%), defensa (12,5%) y salud (11,5%). Esas cuatro prioridades representan el 61% del PGN para el año de recuperación de la economía y tienen alto porcentaje de gasto recurrente e inflexibilidad.

Tabla 8.

Presupuesto de gasto 2021. Trámite legislativo y distribución sectorial (\$ miles de millones)

| Presupuesto | 2020 | Proyecto 2021 | 1.º debate | 2.º debate | % |
|---------------------------|---------|---------------|------------|------------|--------|
| Servicio de la deuda | 52.707 | 74.921 | 71.582 | 69.547 | 22,15 |
| Educación | 43.885 | 46.954 | 47.163 | 47.370 | 15,09 |
| Defensa y policía | 35.070 | 39.282 | 39.068 | 39.131 | 12,46 |
| Salud y protección social | 30.922 | 35.791 | 35.849 | 36.052 | 11,48 |
| Trabajo | 29.773 | 27.036 | 27.219 | 27.236 | 8,67 |
| Hacienda | 12.286 | 20.679 | 19.986 | 19.991 | 6,37 |
| Inclusión social | 12.149 | 14.996 | 15.480 | 15.949 | 5,08 |
| Demás sectores (24) | 44.667 | 54.339 | 57.651 | 58.722 | 18,70 |
| Total PGN | 261.459 | 313.998 | 313.998 | 313.998 | 100,00 |

Fuente: Mensajes presidencial y PGN, 2021.

La primera prioridad del Gobierno es el servicio de la deuda pública, que es consecuencia de no hacer la reforma tributaria integral que se requiere, de ahí que, en lugar de

28. Ver Mensaje Presidencial PGN 2021, el anteproyecto del PGN 2021, las cartas firmadas por las comisiones económicas y el Decreto del PGN 2021.

costrar impuestos, prefiera pagar intereses y destinar menos recursos a las necesidades básicas de los colombianos. La educación es la segunda prioridad, ni más faltaba que no lo fuera, con metas limitadas que no estimulan la movilidad social masiva, sino de casos aislados, con subsidios mal distribuidos hacia grupos de altos ingresos y precariedad en la base popular, ampliando la brecha social en acceso al preescolar y a la educación superior. Defensa y policía por encima de salud y protección social, en clara demostración de un gobierno que prefiere el bolillo a la prevención, con lo que estimula los derechos adquiridos de una minoría armada que sostiene el poder.

6. Deuda pública, ¿quienes le prestan al gobierno?

En este acápite se hace una breve descripción de la deuda pública colombiana con el objetivo de identificar la distribución, el nivel de gobierno y los tenedores de la misma. La fuente de información es el *Boletín de Deuda Pública* del Banco de la República (septiembre del 2020), con corte a junio del mismo año. La deuda bruta del sector público no financiero (SPNF) es de \$687,1 billones de pesos, que equivalen al 68,1% del PIB, y a todas las obligaciones que los diferentes niveles e instituciones de gobierno tienen (tabla N.º 9) con terceros, incluido el mismo gobierno, dentro y fuera del país.

Tabla 9.

Deuda pública colombiana, distribución y participación en PIB (junio 2020)

| Junio de 2020 | \$miles de millones | | | Porcentaje del PIB % | | |
|------------------|---------------------|---------|---------|----------------------|---------|-------|
| | Interna | Externa | Total | Interna | Externa | Total |
| Deuda bruta SPNF | 396.553 | 290.570 | 687.123 | 39,3 | 28,8 | 68,1 |
| Deuda neta SPNF | 323.157 | 290.570 | 613.727 | 32,0 | 28,8 | 60,8 |

Fuente: *Boletín Deuda Pública*. Banco de la República (septiembre de 2020).

Se entiende por deuda pública bruta el consolidado de acreencias que los gobiernos nacional, departamental, municipal y de entidades públicas han adquirido en el ejercicio de sus competencias. Se distribuye entre deuda interna, la adquirida con acreedores al interior del país, el 39,3% del PIB, y externa, cuando se trata de acreedores en el resto del mundo, que participan con el 28,8% del PIB. La deuda pública neta equivale a reducir de la deuda bruta, aquella que corresponde a la adquirida con otras entidades de gobierno. En el caso colombiano se toman los pagarés del Gobierno nacional con entidades públicas y los bonos de la nación en poder de alguna entidad del SPNF, es decir, que afecta solamente la deuda interna. La deuda pública neta es de \$613,7 billones, el 60,8% del PIB, que se distribuye entre interna, el 32%, y externa, el 28,8% del PIB.

Tabla 10.

Deuda pública interna colombiana, composición (\$ miles de millones) (junio 2020)

| Instrumento | Bruta | Neta | Prestatario | Bruta | Neta |
|-------------|---------|---------|---------------|---------|---------|
| Cartera | 21.118 | 21.118 | GNC | 365.004 | 291.608 |
| Bonos | 350.164 | 302.038 | Territoriales | 19.922 | 19.922 |
| Pagarés | 25.270 | - | Resto SPNF | 11.627 | 11.627 |
| Total | 396.552 | 323.156 | Total | 396.553 | 323.157 |

Fuente: Boletín Deuda Pública. Banco de la República (septiembre de 2020).

La deuda pública bruta interna es de \$396,6 billones y la deuda neta de \$323,2 billones (tabla N.º 10). La diferencia se origina en los pagarés del Gobierno nacional con entidades públicas (\$25,3 billones) y por los bonos emitidos por la nación en poder de entidades de gobierno (\$48,1 billones). El principal instrumento es la emisión de bonos, por \$350,2 billones, seguido de los pagarés del Gobierno nacional y la cartera con el sistema financiero (\$25,1 billones). El Gobierno nacional central (GNC) es el mayor receptor de deuda usando los tres instrumentos, por \$365 billones, mientras

gobiernos y entidades territoriales apenas llegan a los \$19,9 billones y el resto del SPNF. Seguridad social nacional, entidades descentralizadas nacionales y empresas públicas no financieras nacionales, llegan a los \$11,7 billones.

La deuda pública externa bruta y neta es similar, dado que no hay entidades de gobierno colombianas adquiriéndolas. La deuda externa equivale a USD \$77.302 millones de dólares que, a la tasa de cambio de \$3.759 por dólar, da \$290,6 billones (tabla N.º 11). Nuevamente, el GNC es el mayor deudor, con USD \$55.611 millones, seguido de otras entidades públicas: Ecopetrol, Reficar, Icfes, etc., con USD \$16.073 millones de dólares, y las entidades territoriales: EPM, EEEB Bogotá, ETB, etc., con USD \$5.554 millones. En el crédito de mediano y largo plazo, USD \$76.819 millones, los prestamistas son entidades multilaterales, USD \$22.824 millones, entidades bilaterales, USD \$4.325 millones, banca comercial, USD \$4.169 millones, y la diversidad de tenedores de bonos, USD \$45.501 millones.

Tabla 11.

Colombia: Deuda pública externa, (millones de dólares) (junio 2020)

| Prestatario | | Prestamista | |
|---------------------|---------|----------------|--------|
| Nacional | 55,611 | Multilaterales | 22,824 |
| Territorial | 5,554 | Bilaterales | 4,325 |
| Otras | 16,073 | B Comercial | 4,169 |
| Leasing | 64 | Bonos | 45,501 |
| Total US\$ | 77,302 | Total US\$ | 76,819 |
| \$miles de millones | 290,570 | | |

Fuente: Boletín Deuda Pública. Banco de la República (septiembre de 2020).

Sea interna o externa, el principal instrumento usado por el Gobierno colombiano es la emisión de bonos, actualmente el 88,3% de la deuda interna y el 59,2% de la externa, para un total de \$692,2 billones, equivalentes al 75,9% de la deuda bruta del SPNF. Los créditos con entidades multilaterales, bilaterales y banca comercial son contratos

explícitos en tiempo, tasa y objetivos a cumplir, dejando una relación bilateral que podría ser objeto de renegociación. La emisión de bonos, en cambio, es la colocación en un mercado abierto y susceptible de negociar en mercado secundario, los tenedores son diversos, personas jurídicas y naturales, lo que deja al gobierno en dificultades para renegociar términos y condiciones.

Tabla 12.

Colombia, poseedores TES B (\$ miles de millones) (junio 2020)

| Poseedor TES B | \$ | UVR | Total | % | Rendimiento 2019 |
|---------------------------------------|-----------|-----------|-----------|--------|------------------|
| Bancos comerciales | 40.632,4 | 14.903,7 | 53.626,4 | 16,31 | 3.792,9 |
| Banco de la República | 15.929,5 | 2.292,8 | 18.180,5 | 5,53 | 1.285,9 |
| Otros crediticio | 5.100,8 | 622,5 | 5.588,1 | 1,70 | 395,2 |
| Administradoras cesantías y pensiones | 33.679,8 | 43.224,8 | 77.741,6 | 23,64 | 5.498,5 |
| Otros auxiliares | 1.533,9 | 573,4 | 1.806,5 | 0,55 | 127,8 |
| Personas jurídicas | 84.146,4 | 24.950,5 | 109.732,8 | 33,36 | 7.761,2 |
| Otros, sector privado | 4.262,3 | 10.812,5 | 15.324,5 | 4,66 | 1.083,9 |
| Sector público | 32.834,0 | 13.606,3 | 46.887,9 | 14,26 | 3.316,3 |
| Total TES B | 218.119,1 | 110.986,5 | 328.888,3 | 100,00 | 23.261,6 |

Fuente: *Boletín Deuda Pública*. Banco de la República (septiembre de 2020).

Los títulos de Tesorería²⁹ TES B, son los de mayor colocación en el mercado interno (tabla N.º 12), en pesos y en unidades de valor real constante (UVR). A junio de 2020, el Banco de la República reportó colocaciones por \$328,9 billones, distribuidos en \$218,1 billones en pesos y \$111 billones en UVR. Los TES B equivalen al 47,5% de los bonos emitidos por el Gobierno colombiano en los mercados interno

29. Los títulos de tesorería TES son títulos de deuda pública expedidos por el Gobierno nacional y administrados por el Banco de la República. Se emiten por subasta, y se pueden negociar en el mercado secundario. Los TES A son para cubrir pasivo existente con el Banco de la República y los TES B para financiar a la nación.

y externo, y al 94% de los colocados en el mercado interno, los mismos que, para el consolidado del 2019, recibieron un pago por \$23,3 billones en rendimientos, a una tasa efectiva del 7% anual.

Los compradores de bonos son diversos. Los principales son: i) las personas jurídicas, entendidas por tales, las empresas que utilizan este instrumento como forma de mantener las reservas financieras y obtener ingresos no operacionales; poseen el 33,4% y obtuvieron rendimientos por \$7,8 billones; ii) los fondos administradores de cesantías y pensiones, receptores del ahorro forzoso de la sociedad, con el 23,6% de los bonos y \$5,5 billones en rendimientos, iii) la banca comercial, con el 16,3% de bonos y \$3,8 billones de rendimientos; iv) el sector público, diferentes entidades que conservan importantes reservas financieras, con el 14,3% de bonos y \$3,3 billones de rendimientos; v) el Banco de la República, bajo la forma de préstamo indirecto al Gobierno, con el 5,5% de bonos y \$1,3 billones de excedentes, y vi) otros tenedores, con 6,9% en bonos y \$1,6 billones en excedentes.

7. La protección social y al trabajo

La participación del Estado colombiano en el mercado de trabajo se da de dos maneras: i) en su papel de regulador del mercado, con funciones de gestor de iniciativas ante el Congreso, tramitador de leyes y decretos que reglamentan la actividad de contratar y ser contratado en calidad de trabajador en Colombia, y ii) la participación directa como empleador, contratante y proveedor de los recursos para cubrir los pagos directos o indirectos a las personas en función de su calidad de trabajadores activos, cesantes o retirados. El primer aspecto no es objeto de revisión en este documento, mientras el segundo resalta, de manera precisa, la acción del Estado como actor económico.

El Estado colombiano interviene directamente y aporta recursos en el mercado de trabajo de cinco formas: i) como

empleador, ejerciendo la función de jefe de funcionarios, empleados y trabajadores al servicio del Estado; ii) como contratante por servicios, mediante órdenes de prestación de servicios (OPS) y otras modalidades de contratación no laboral de personas naturales que le prestan algún servicio; iii) aportante de recursos para financiar parafiscales dirigidos al ICBF y Sena; iv) aportante de recursos para financiar la contribución patronal en la cotización por salud del régimen contributivo, y v) proveedor de recursos y pagador de pensiones de los diferentes regímenes existentes en el país.

i) Como empleador, el Estado colombiano es el primer contratante formal del país, en los diferentes niveles de gobierno y establecimientos públicos, amparado en plantas de personal aprobadas y reglamentadas por el Servicio Civil. Según la GEIH, en promedio trabajan con el Estado alrededor de 850.000 personas, con la cobertura total de prestaciones sociales y seguridad social previstas en el código laboral colombiano. Los principales grupos de personas que trabajan con el Estado son: a) personal de las fuerzas militares y la policía, estimados en 300.000 personas; ii) personal del magisterio, en todos los niveles, estimado en 300.000 personas; iii) funcionarios del gobierno central y establecimientos públicos, estimado en 200.000 personas, y iv) funcionarios de gobiernos territoriales y sus respectivos establecimientos públicos, estimados en 50.000 personas.

ii) Como contratante por servicios. El Estado colombiano, a nombre de no tener personal suficiente en las plantas de personal aprobadas, inició y estimuló la práctica de la contratación por OPS, con personas naturales que cumplen funciones similares a los de planta, cumplen horario, van al sitio de trabajo y reciben instrucciones de un superior, cumpliendo los requisitos de un contrato realidad, sin prestaciones sociales ni seguridad social. No hay cifras conclusivas sobre cuántas personas

cumplen esas funciones, conocidas en el lenguaje cotidiano como “nómina paralela”. Sin embargo, estudios previos de la Comisión del Servicio Civil certificaron que en diversas entidades había hasta el doble que en planta.

- iii) Aportante de parafiscales en ICBF y Sena. Como empleador cumple este requisito con todas las personas contratadas laboralmente y en planta; no lo hace con los contratistas por servicios. Después de aprobada la Ley 1607 de 2012, el Gobierno nacional adquirió el compromiso de financiar directamente, desde el PGN, estos aportes para las empresas particulares de régimen tributario ordinario, con lo cual redujo una parte de los llamados costos no salariales a los empleadores, cinco puntos del antiguo impuesto a la nómina. Continúan haciendo este pago las entidades del Estado y las empresas que no corresponden al régimen ordinario de tributación del impuesto de renta corporativo.
- iv) Aportante en la cotización de los empleadores en salud del régimen contributivo. Después de la Ley 1607 de 2012, el Gobierno nacional descargó a los empleadores de la obligación de contribuir con el financiamiento de la salud, de tal manera que, desde entonces, el PGN cubre el gasto en salud destinado a salud pública, régimen subsidiado y proporción importante del contributivo. El Gobierno cubre lo que le corresponde como empleador y el 8,5% de antiguo aporte patronal para las empresas privadas del régimen ordinario en el impuesto de renta. Del régimen contributivo persiste el pago de la contribución de los trabajadores, 4%, y el aporte de empleadores de las instituciones del Estado y empresas de régimen especial en impuesto de renta corporativo.
- v) Proveedor de recursos y pagador de pensiones. La mayor intervención del Estado colombiano en temas relacionados con el trabajo es en la financiación y pago de pensiones de los diferentes regímenes dejados en la Ley 100

de 1993 (tabla N.º 13). Como empleador responde por los regímenes especiales y exceptuados, tanto por el aporte en la cotización de empleados activos como en el pago de las pensiones a quienes cumplieron requisitos y se les declaró el beneficio. Del PGN se destinaron \$31 billones a pago de pensiones de origen público, de pensionados en regímenes especiales (\$12,2 billones), agrupados en trabajo (\$11,4 billones), salud (\$0,6 billones), comercio, agricultura y resto (\$0,17 billones), y de pensionados en regímenes exceptuados (\$18,9 billones), agrupados en defensa (\$10,3 billones), y educación (\$8,6 billones).

Tabla 13.

Colombia, presupuesto para pensiones, PGN (\$ miles de millones)

| Pensiones nación | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Trabajo | 10.240 | 19.746 | 10.959 | 11.357 |
| Defensa y policía | 6.680 | 7.234 | 7.987 | 10.255 |
| Educación | 6.809 | | 7.981 | 8.641 |
| Salud y protección social | | | 556 | 597 |
| Comercio, industria y turismo | | | 78 | 81 |
| Agricultura y desarrollo rural | 3.328 | | 48 | 50 |
| Resto sectores | | | 52 | 40 |
| Total sin Colpensiones | 27.056 | 26.980 | 27.661 | 31.021 |
| Colpensiones | 12.346 | 11.545 | 12.655 | 11.349 |
| Establecimientos públicos | | | 650 | 123 |
| Total pensiones | 39.401 | 38.525 | 40.966 | 42.493 |

Fuente: Mensajes presidencial y PGN, años 2018 a 2021.

Adicionalmente, el Gobierno nacional responde por la transición del RPM, desde el ISS a Colpensiones, con aportes de \$11,3 billones. La nómina de pensionados de Colpensiones, 1.450.000 personas provenientes esencialmente del sector privado, tuvo en 2019 un valor de \$26 billones, que fue cubierto con tres fuentes de recursos: a) los cotizantes activos, que dejaron en caja \$9 billones; b) los cotizantes que se trasladaron desde RAIS a Colpensiones y trajeron su bono pensional, acumulando \$8 billones año; y c) el aporte

del Ministerio de Hacienda para completar la necesidad de pago, presupuestada en \$11,5 billones, de los cuales solo fueron usados \$9. En la medida en que se fortalece el grupo de afiliados cotizantes activos a Colpensiones se reduce la necesidad de aportes desde el Gobierno nacional.

vi) El Estado colombiano no solamente paga pensiones, sino que es fuente principal de los rendimientos atribuidos al buen desempeño de RAIS y a la liquidación de los bonos con que RAIS asigna pensiones y hace devoluciones. Las administradoras de RAIS tienen portafolio de inversiones según nivel de riesgo. El consolidado a junio 2020 (tabla N.º 14) revela que entre títulos de tesorería, bonos pensionales y títulos de deuda interna y externa, poseen \$108,5 billones de deuda pública, equivalentes al 40,2% del acumulado de los fondos. Sobre ellos, a una tasa efectiva del 7% anual, significa un giro por \$7,6 billones año, sin contar con el valor entregado a las administradoras por redimir bonos pensionales.

Tabla 14.

Colombia, Portafolio RAIS (\$ miles de millones)

| Títulos deuda | Moderado | Conservador | > riesgo | Programado | Total |
|-------------------|-------------|-------------|------------|------------|-------------|
| Bonos pensionales | 80.451 | 7.644 | 66 | 9.256 | 97.417 |
| Deuda externa | 2.965.042 | 406.434 | 110.178 | 231.371 | 3.713.025 |
| Tesorería | 63.946.301 | 14.881.359 | 3.712.508 | 16.882.014 | 99.422.182 |
| Deuda interna | 1.318.833 | 286.455 | 89.526 | 499.545 | 2.194.359 |
| Externa D 2681 | 2.115.500 | 537.619 | 252.255 | 201.163 | 3.106.537 |
| Total deuda | 70.426.127 | 16.119.512 | 4.164.532 | 17.823.349 | 108.533.520 |
| Participación % | 35,9 | 58,7 | 22,1 | 64,1 | 40,2 |
| Total fondo | 196.178.001 | 27.470.709 | 18.801.914 | 27.823.751 | 270.274.375 |

Fuente: Superintendencia Financiera. Portafolio de Inversión RAIS. Cálculos propios.

La participación del Estado colombiano en otros temas relacionados con el mundo del trabajo es limitada y precaria. El subsidio familiar, derivado de las relaciones de

trabajo, le fue asignado a las Cajas de Compensación Familiar (CCF), con el único parafiscal que persiste, el 4% de la nómina. Tiene cobertura en los empleos formales y entrega, a manera de subsidio, el 1%. El subsidio de desempleo es simbólico, equivale a un salario y medio mínimo distribuido en seis meses y por una vez en la vida. En ninguno de los dos hay aporte del Estado y, en ambos casos, ha demostrado ser insuficiente y no contribuye a resolver problemas reales de las familias cuando pierden el empleo o sufren contingencias que conducen a suspender contratos. La pandemia demostró que no hubo respuesta eficaz.

Referencias

- Banco de la República (septiembre de 2020). *Boletín sobre Deuda Pública N.º 76*
- Banco Mundial (s.f.). *Anuario de Estadísticas de las Finanzas Públicas*. Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). <https://datos.bancomundial.org/indicador/GC.XPN.TOTL.GD.ZS>
- Baumol, William (1982). Mercados contestables: la teoría de la estructura industrial. *American Economic Review*, 72 (1), 1-15.
- Bobbio, Norberto (1989). *Estado, gobierno y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bonilla, R., Córdoba, R., Lewin, A., Morales Ó., Montoya, S., Perry, G., Piza, J., Urrutia, M. y Villar, L. (2015). *Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria, informe final*. Secretaria Técnica Fedesarrollo.
- Botero, Giovanni (2016). *De la razón de Estado*. Enrique Suárez Figaredo: Lemir 20.
- Cepal, BID, OCDE, CIAT y ALC (mayo de 2020). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020*. Santiago de Chile.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2020). *Portal Territorial, SISFUT del Formulario Único Territorial FUT*.
- Dirección de Impuestos Nacionales (Dian) (2020). *Estadísticas de los tributos administrados por la Dian*. dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/estadisticas.aspx.

- Estatuto Orgánico del Presupuesto EOP, Decreto 111 de 1996, complementadas en diversos artículos de la Ley 617 de 2000, la Ley 819 de 2003, la Ley 1473 de 2011 y la Ley 1508 de 2012.
- Expansión. Diario económico español, base de datos Datosmacro.com.
- Garay, J., Salamanca, L., Salcedo, A., De León Beltrán, E., y Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Transparencia por Colombia, Fundación Avina.
- Guerrero, R., Gallego, A., Becerril, V. y Vásquez, J. (2011). Sistema de salud en Colombia, en *Salud pública de México*, 53.
- Hayek, F. (2019). *La teoría pura del capital*. Unión Editorial.
- Heller, H. (1971, [1943]). *Supuestos históricos del Estado actual*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT) e Instituto Colombiano de Derecho Aduanero (ICDA) (2015). *Régimen tributario nacional abreviado 2021 y Estatuto Tributario de Bogotá 2015 D.C.*
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, Subdirección de Catastro.
- Ley 2063 de 2020, Presupuesto General de la Nación PGN para 2021, aprobado el 18 de octubre y decretado el 28 de noviembre, por \$313.9 billones.
- Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, en cumplimiento de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.
- Maquiavelo, N. (2004 [1939]). *El Príncipe*. Biblioteca virtual Miguel de Cervantes.
- Marshall, A. (1957). *Principios de economía*, (vol 1), Barcelona: Biblioteca de Cultura Económica, El Consultor Bibliográfico.
- Mensaje de la Alcaldía. Presupuesto Distrital 2021.
- Mensaje presidencial (PGN 2021). Anteproyecto del PGN 2021, las cartas firmadas por las Comisiones Económicas y el Decreto del PGN 2021.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). *Marco fiscal de mediano plazo 2020*, para efecto de presentar el proyecto de presupuesto 2020.
- Nozick, R. (2018). *Anarquía, estado y utopía*. Sinnisfree.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura Unesco (2015). *Objetivo de desarrollo sostenible 4, Educación 2030*.

- Red Latinoamericana por la Educación (Reduca). (2015). *Situación educativa en Colombia: una mirada desde los principales indicadores educativos*. Bogotá,
- Reformas tributarias siglo XXI: i) Ley 633 de 2000, ii) Ley 788 de 2002, iii) ley 863 de 2003, iv) Ley 1111 de 2006, v) Ley 1370 de 2009, vi) Ley 1430 de 2010, vii) Ley 1607 de 2012, viii) Ley 1739 de 2014, ix) Ley 1819 de 2016, x) Ley 1943 de 2018 de Financiamiento, declarada inexecutable, xi) Ley 2010 de 2019 de Crecimiento.
- Restrepo, J. C. (2000). *Hacienda pública*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Samuelson, P. (1970). *Curso de economía moderna*. Madrid: Aguilar.
- Stigler, G. (1971). La teoría de la regulación económica. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2 (1), 3-21.
- Stiglitz, J. (1988). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Superintendencia Financiera, Portafolio de Inversión RAIS.
- Transparencia por Colombia (2014). *Recomendaciones sobre transparencia y lucha contra la corrupción para el gobierno nacional. Índices de transparencia de entidades públicas*.
- Von Mises, L. (1936). *Teoría del dinero y del crédito*. Madrid: Aguilar.
- Weber, M. (1979). *La política, el político y el científico*, (5ª ed.). Madrid: Alianza.

Elementos para una reforma alternativa al sistema de pensiones

*Flor Esther Salazar Guatibonza,¹
Paula K. Triviño-Gaviria²
y Santiago Castaño Salas³*

1. Magíster en Ciencias Económicas, Ph.D (C) en Economía. Profesora de planta de la Universidad Nacional de Colombia. Experta en pensiones.

2. Socióloga y candidata a magíster en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Miembro investigadora del Grupo de Socioeconomía Instituciones y Desarrollo (GSEID) de la Universidad Nacional de Colombia.

3. Economista, Universidad Javeriana de Cali. Candidato a magíster en Desarrollo Económico, Universidad de San Martín, Argentina. Estudiante de doctorado en Ciencia Económica, Universidad Nacional de Colombia. Miembro investigador del Grupo de Socioeconomía Instituciones y Desarrollo (GSEID) de la Universidad Nacional de Colombia.

Introducción

En el marco de los derechos humanos y sociales, la seguridad social y, dentro de esta, la seguridad social en pensiones, es un asunto de vital importancia que debería figurar entre las prioridades de cualquier país. No obstante, resulta difícil ocultar el hecho de que en el mundo y, particularmente en Colombia, millones de personas carecen o carecerán de protección social alguna en su vejez.

El sistema de pensiones en Colombia enfrenta fuertes dificultades para garantizar ingresos en la vejez a la mayoría de la población. Desde diferentes sectores se insiste en la necesidad de una reforma pensional. La pregunta que surge es ¿qué tipo de reforma es la que necesita el país? El sector financiero aboga por una reforma que profundice el modelo de capitalización individual, claramente favorable a los intereses de este gremio, pero no necesariamente para los ciudadanos en general. En este sentido, se considera primordial una propuesta alternativa que recobre la pensión de vejez como un derecho, mediada por un nuevo pacto social, en la medida en que toda reforma de pensiones lleva implícita una visión de sociedad, de los principios y tipo de políticas que se privilegian.

En la línea de una reforma alternativa al sistema de pensiones, se propone considerar la pensión como un derecho y una política pública de protección a la vejez. Así, en este

artículo se discute esta visión y se plantean elementos para la estructuración de la misma, tales como los principios, las políticas y los objetivos que se quieren favorecer, la naturaleza del sistema y el enfoque de las medidas de reorganización del sistema actual.

En cualquier tipo de reforma que se llegue a plantear, los primeros aspectos que se deben tener en cuenta para su reestructuración y discusión tienen que ver con los principios, las políticas y los objetivos que se quieren favorecer, que serían las directrices en el diseño de mecanismos para la garantía del derecho a la protección social de ingresos en la vejez. Esta fue una de las principales limitaciones que tuvo la reforma implementada en los años noventa y que conllevó todas las dificultades que actualmente se presentan. En una propuesta de reforma alternativa es necesario rescatar los principios de solidaridad, universalidad y equidad.

Sobre la naturaleza del sistema, se debe propender por un régimen cuya naturaleza permita la protección a las personas ante los riesgos que el modelo económico acentúa, y lograr que estos proporcionen protección adecuada en un contexto de incertidumbre, inequidad y exclusión social. En este sentido, la propuesta alternativa plantea la conveniencia del fortalecimiento del régimen público de reparto como elemento central del sistema de pensiones. A partir de la naturaleza del sistema es posible pensar en los aspectos institucionales de organización y administración.

La propuesta de medidas para reorganización del sistema actual debe contemplar la reforma del sistema contributivo (constituido por el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, RAIS, y el Régimen de Prima Media, RPM) y la estructuración de un sistema de carácter no contributivo que otorgue una renta básica a personas envejecidas, garantice el derecho a que reciban ingresos, a que se integren de manera eficaz al esquema contributivo, de tal manera que no genere desincentivos a la contribución, y que sea

tan amplio como para extender este derecho a toda la población. Así mismo, se plantea la necesidad de medidas para mejorar las inequidades de género, y los mecanismos de incentivos a la cotización para personas con ingresos inestables o por debajo del salario mínimo, entre otros.

El contexto de una reforma al sistema de pensiones en Colombia

Considerando la historia de las reformas a los sistemas de protección social en pensiones de América Latina durante la década de los noventa, la prioridad fue crear esquemas con participación de la previsión privada que transformaron el enfoque de las prestaciones sociales en bienes otorgables por la vía del mercado. Estas reformas estuvieron influenciadas por las recomendaciones del Banco Mundial, enmarcadas en la concepción de la gestión individual del riesgo, esto es, que el individuo es el responsable de garantizar sus propios ingresos para la vejez.

La ola de reformas que iniciaron en 1981 dio lugar a que en 1993 Colombia implantara un sistema dual, basado en la adopción del RAIS, en competencia con el existente RPM, hoy administrado por Colpensiones (Ley 100 de 1993).

Esta transformación, y las consecuentes reformas de tipo paramétrico que se introdujeron (Ley 797 de 2003, Acto Legislativo 01 de 2005), pretendieron mejorar las condiciones de protección a la población envejecida en Colombia. Sin embargo, las condiciones actuales del sistema muestran las grandes dificultades que este presenta en términos de su baja cobertura (según la Comisión del Gasto, para el año 2017, apenas el 24% de los mayores de 65 años tuvo pensión), inequidad, insostenibilidad, escasos avances en los principios de eficiencia, universalidad e integralidad, con limitación y rompimiento del principio de solidaridad, entre otros.

Después de 27 años, el sistema general de pensiones y los indicadores de sostenibilidad del mismo evidencian

que el modelo de la Ley 100 de 1993 está lejos de haber dado respuesta a los problemas pensionales del país. Por el contrario, se proyecta que cada vez más personas dependerán del financiamiento estatal o no tendrán el derecho a una pensión de vejez cuando el Estado no la garantice.

Lo que sucedió con la reforma de 1993 fue un tránsito de afiliados del RPM al RAIS, sin que esto significara avances importantes en términos de cobertura efectiva, ni mejores beneficios pensionales, ni mucho menos alivios en términos de sostenibilidad fiscal. Lo que se ha dado en la actualidad, con la progresiva maduración del RAIS y los graves problemas que exhibe, es su baja capacidad para garantizar seguridad social en pensiones y un alto movimiento de regreso al RPM, administrado por Colpensiones, de afiliados que están cerca de pensionarse.

Las condiciones del modelo actual, unidas al interés del sector privado por concentrar la administración del sistema pensional colombiano, han motivado el pronunciamiento de diversos sectores sobre la necesidad de una nueva reforma al sistema de pensiones. Algunas propuestas que están sobre la mesa han llegado a sugerir medidas como la de dejar toda la administración de las cotizaciones en manos de los fondos privados, lo que marchitaría el esquema público, o modificaciones de tipo paramétrico, como el aumento de las edades de jubilación. Se trata de alternativas que no garantizan una solución a la situación actual del sistema y sus problemas acuciantes (como la baja cobertura prestacional). En el caso de la eliminación del RPM, que dejaría el sistema de pensiones en manos de fondos privados, bajo el mecanismo de capitalización individual, terminaría por empeorar la situación, tal y como muestran algunas experiencias internacionales (la de Chile, en el caso de América Latina).

Si bien, muchas de las reformas a los sistemas de pensiones se legitiman a partir de aspectos relacionados con el envejecimiento poblacional y la consecuente sostenibilidad

fiscal, ante todo se trata de preferencias políticas. Esto es, toda reforma de pensiones lleva implícita una visión de sociedad y de los principios que se privilegian, así como la forma en que el ingreso y la riqueza colectiva son distribuidos. Las preferencias políticas, tanto como los aspectos institucionales, son factores importantes al momento de analizar y diseñar las reformas a los sistemas de seguridad social en pensiones.

Las principales propuestas de reforma pensional generadas por la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif), la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (Asofondos) y la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) apuntan, ya sea al marchitamiento y eliminación del sistema público de reparto, para dejar todo el sistema contributivo bajo un esquema de fondos privados con capitalización individual, o a limitar el alcance de Colpensiones, para que maneje únicamente un primer pilar contributivo. Los fundamentos que se usan para justificar la reforma y el enfoque de las propuestas terminan siendo los mismos que se usaron para introducir la Ley 100 de 1993, y sobre los que se ha evidenciado que los únicos beneficios generados han sido favorables a la industria de administradoras privadas, mas no para la sociedad en su conjunto.

Los diagnósticos de los que parten estas propuestas presentan altos sesgos, en la medida en que atribuyen los problemas del sistema pensional únicamente al esquema público, cuando son diversos los aspectos a considerar en torno a las dificultades que este tiene. Hay problemas en el pilar contributivo, llámense RAIS o RPM, en términos de su incapacidad para mejorar la cobertura, pues hay una alta proporción de población excluida que está en condiciones de pobreza e indigencia, así como también, tiene grandes debilidades en los mecanismos de solidaridad, determinados por las garantías y beneficios otorgados por el Estado a quienes no tienen capacidad contributiva, y que se limitan

al Fondo de Solidaridad Pensional, Colombia Mayor y los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

Desde el Gobierno nacional se han favorecido este tipo de diagnósticos y propuestas que se hacen desde el sector financiero. Por ejemplo, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) del actual Gobierno (2018-2020) se postula que «se requiere que el sistema general de pensiones unifique sus reglas para el reconocimiento de pensiones y el otorgamiento de beneficios, [de forma] que estos estén ligados a las cotizaciones efectuadas» (p. 157). Lo anterior, significa favorecer el esquema de capitalización. El régimen público de reparto, justamente por su naturaleza, no está ligado a las cotizaciones efectuadas por el trabajador, sino a la solidaridad intra e intergeneracional de la sociedad, comparado con el régimen de capitalización individual administrado por los fondos privados de pensiones que liga sus beneficios al ahorro alcanzado por el trabajador.

Un diagnóstico equilibrado del sistema de pensiones debe considerar tanto los problemas del RPM como el deficiente funcionamiento del RAIS, administrado por los fondos privados de pensiones. Son varios los estudios y la evidencia empírica que muestran que estos sistemas no tienen la capacidad de generar adecuadas tasas de reemplazo para los futuros pensionados (entre el 30% y el 35%) (Oecd, 2019), ni de garantizar la pensión a la mayoría de sus afiliados, que se manifiestan en la alta devolución de saldos y solicitudes de acceso a la Garantía de Pensión Mínima (GPM). Hay que considerar que una proporción importante de las pensiones otorgadas por el RAIS han contado con el bono pensional otorgado en la transición de la Ley 100 de 1993, que ha representado hasta el 60% del capital de una pensión, por tanto, es posible que para aquellos afiliados cuyo capital de pensión dependa únicamente de los ahorros, en este régimen tengan tasas de reemplazo mucho más bajas.

El RAIS en Colombia es un sistema con elevados costos de administración, que hacen que las tasas de reemplazo

sean muy bajas, junto con los elevados costos en la expedición de rentas vitalicias. Hay una concentración de la industria de administradoras de fondos (el 66% de los fondos está bajo administración de dos administradoras de fondos de pensiones (AFP): Protección y Porvenir), debilidades en supervisión y asimetrías en contra del afiliado, más una ausencia de información y regulación en aspectos que impactan al afiliado y acentúan la inequidad de género en contra de mujeres y entre afiliados.

En el caso de las mujeres hay circunstancias que hacen que sean más comunes los periodos de interrupción del trabajo o de las carreras profesionales, tales como los periodos de maternidad, el tiempo que dedican al cuidado de sus hijos o el hacerse cargo de responsabilidades familiares, entre otros, situaciones que en esquemas contributivos terminan afectando la construcción de sus beneficios pensionales. Hay otras razones, por ejemplo, la mayor longevidad de las mujeres genera beneficios pensionales mucho menores y, en caso de carecer de este derecho, dificultades para sostener sus medios de vida en edades avanzadas. Las mujeres que acceden al derecho a la pensión generalmente tienen unas condiciones diferentes a las de los hombres, esto en términos de la reproducción de las desigualdades del mercado laboral, que no les permiten acumular derechos de pensión en igualdad de condiciones. Históricamente, las mujeres se han enfrentado a menores salarios en iguales niveles de cargo y profesión, la proporción de mujeres entre los empleados remunerados formales sigue siendo inferior a la de hombres, y tienen mayor riesgo de trabajar en empleos precarios o informales. Además, por lo general, son las mujeres las que asumen la mayor parte de las responsabilidades familiares y de cuidado.

Estos factores terminan afectando sus contribuciones a planes de pensiones contributivas. Esto, en el caso colombiano, termina acentuándose en contra de las mujeres, especialmente en el RAIS, teniendo en cuenta que estas

pensiones se calculan sobre los ingresos y las contribuciones de capital acumuladas para ello; así mismo, al tener mayor longevidad van a recibir pensiones diferencialmente menores a la de los hombres. Este sistema no incorpora mecanismos de solidaridad entre las personas y mucho menos a favor de mujeres, como un reconocimiento de todos los factores que las afectan en la construcción de sus beneficios pensionales.

En cuanto a los temas de sostenibilidad, aunque se haya negado, el RAIS también tiene la capacidad de generar pensiones fiscales. Un estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) indica que casi todos los países que establecieron cuentas individuales redujeron o se estancaron en cobertura pensional (OIT, 2017-2019). La forma en que se están generando impactos fiscales desde el RAIS tiene que ver con su escasa capacidad para otorgar pensiones que no vayan a requerir medidas del Gobierno para cubrir su población envejecida: alrededor del 40% de las personas que solicitan una pensión de vejez logran acumular el capital requerido para su reconocimiento. Es así como, el 59% de las pensiones de renta vitalicia otorgadas por este régimen, a diciembre de 2020, ha sido a través de la GPM, que es la forma como se está generando una carga importante en materia pensional para el Estado. Otra forma tiene que ver con el cubrimiento del salario mínimo.

La GPM está destinada a que aquellos cotizantes que al llegar a la edad de pensión (mujeres, 57 años y hombres, 62), hayan acumulado 1.150 semanas cotizadas y no alcanzaron el capital necesario para financiar su pensión, a través del Fondo de Garantías de Pensión Mínima (FGPM) se completa el capital faltante para la financiación de una pensión de salario mínimo. Para las pensiones de salario mínimo otorgadas con GPM a diciembre de 2020 (43.790), más del 60% del financiamiento de la pensión se ha cubierto a través de dicho fondo. De estas pensiones, el 87%, además de la GPM, cuenta con bono pensional, también a cargo del

presupuesto público. La tendencia del otorgamiento de estas garantías, muestra que el fondo se descapitalizará en el mediano plazo, y será a través del presupuesto público que se financiará la mayor parte de las pensiones de salario mínimo otorgadas por el RAIS.

Otra forma que está generando efectos fiscales tiene que ver con la garantía del deslizamiento del salario mínimo. Teniendo en cuenta que el 70% de las pensiones otorgadas por el RAIS son de un salario mínimo, y las diferentes modalidades de pensión, como las de retiro programado, terminan en una renta vitalicia de igual valor, una alta proporción de pensiones otorgadas por el RAIS requieren la cobertura del deslizamiento de salario mínimo a cargo del Estado, un costo que no puede ser subestimado.

Lo que viene pasando con el RAIS plantea fuertes cuestionamientos sobre la capacidad de este régimen para cumplir el objetivo para el que fue creado, que no es el de generar algún ahorro para ser devuelto luego, sino el de garantizar pensiones.

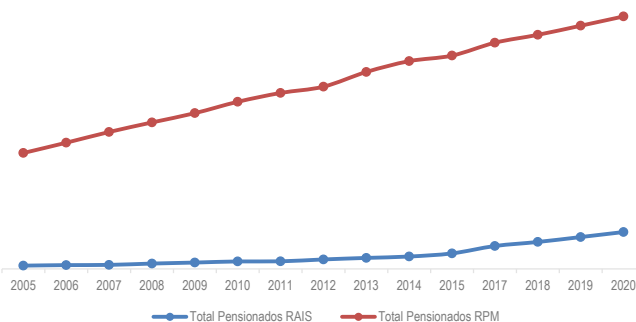
Por su parte, al RPM se le atribuyen problemas sobre su sostenibilidad, desde el punto de vista fiscal, y las fuertes presiones que genera sobre el presupuesto de la Nación. Sobre el particular, es necesario diferenciar el costo de las pensiones y el que han generado los regímenes exceptuados (que cuentan con las pensiones más altas que se otorgan, como el caso de las de los magistrados y las del Congreso) del costo de las pensiones otorgadas a los afiliados promedio del RPM que realizaron cotización durante su vida activa. Del gasto fiscal en pensiones (4% del PIB), corresponde a Colpensiones el 1,3%. Uno de los principales problemas del sistema público de hoy, administrado por Colpensiones, fue la no definición respecto al modelo financiero que lo llevó al agotamiento de reservas, y que se acentuó con la introducción del RAIS, pues este generó una gran sustracción de cotizantes. Otro de los problemas que se le atribuye a este sistema tiene que ver con los altos

subsidios a las altas pensiones, pero con reformas paramétricas se podrían limitar, sin que esto pueda justificar el marchitamiento del RPM.

Analizar la situación del sistema de pensiones implica reconocer que en el sistema general la competencia establecida entre el RAIS y el RPM ha terminado por acentuar las dificultades de la jubilación a través de contribuciones y, respecto a los mecanismos asistenciales y solidarios no se cuenta con uno que sea unificado y claro para brindar una real protección a quienes se encuentran excluidos, sin ninguna capacidad de construcción propia de beneficios pensionales, y que sea complementario al esquema obligatorio. Los mecanismos solidarios se encuentran altamente desconectados, desestructurados y sin ninguna posibilidad de garantizar protección alguna.

Figura 1.

Pensionados sistema general de pensiones



Fuente: Datos Superintendencia Financiera de Colombia.

La competencia entre regímenes ha afectado la sostenibilidad del sistema en su conjunto. No se hace sostenible ningún sistema integrado por un esquema de regímenes en competencia, donde uno es el que recibe y gestiona las contribuciones en la mayor parte de la etapa de aportes (RAIS),

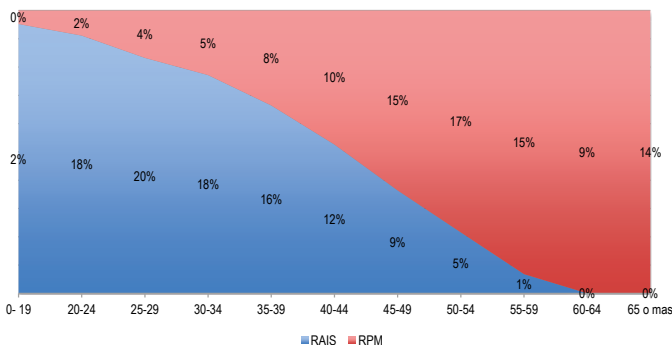
mientras que el otro es el que se hace cargo del pago de más del 90% de las pensiones (RPM). En el sistema general de pensiones, a diciembre de 2020, el RAIS tenía el 13% de pensionados (210.331 pensiones), mientras que el 87% restante está en el RPM (1.439.881 pensiones) (figura N.º 1).

En la conformación étnica de afiliados se observa que Colpensiones tiene la mayor parte de afiliados cercanos a la edad de pensión. Esto se seguirá acentuando por el alto volumen de traslados del RAIS al RPM. Por su parte, en el RAIS, el grueso de aportantes está en edad productiva: menores a 50 años (figura N.º 2).

Que se hable de desfinanciamiento del sistema, como tal, se debe a la coexistencia de estos dos regímenes puestos en competencia con un resultado en concreto, y es que en el RAIS los colombianos difícilmente podrán obtener una pensión.

Figura 2.

Distribución de afiliados por rango de edad en cada uno de los regímenes (RAIS-RPM)



Fuente: Datos Superintendencia Financiera de Colombia.

El mecanismo asistencial de los BEPS, que se introdujo como una manera de incentivar el ahorro de la población sin capacidad de contribuir de acuerdo a los requerimientos

del pilar contributivo, se muestra altamente ineficiente e incapaz de construir un pilar solidario de carácter no contributivo que garantice el derecho a la pensión a una amplia proporción de población excluida.

Este programa se diseñó como un servicio social complementario de protección para la vejez, que posibilita el ahorro voluntario de recursos con el que se puede recibir un incentivo del 20% adicional sobre el valor de los aportes, otorgado por el Gobierno nacional. No se trata de ningún tipo de pensión, sino de un mecanismo de ahorro que entrega incentivos. El ahorro, bajo este mecanismo, podría convertirse en un ingreso que el afiliado recibiría cada dos meses sin que exceda el 85% de un salario mínimo legal vigente (SMLV). El beneficio no es heredable, pero una posibilidad que tienen los vinculados a los BEPS es la de trasladar los recursos ahorrados al sistema general de pensiones, si en algún momento realizó cotizaciones al mismo, para obtener la pensión e incrementar el valor de renta vitalicia que pueda obtener.

Sobre este tipo de esquemas se cree que no se obtendrán los resultados esperados, en la medida en que de lo que se trata es de la incapacidad de la población en condiciones de pobreza para realizar contribuciones que garanticen algún tipo de ingreso en la vejez.

Si en el esquema contributivo, que corresponde en alguna medida a la población que cuenta con alguna capacidad de realizar aportes, se tienen altos periodos cesantes y dificultades en la acumulación del capital necesario para una pensión de un salario mínimo y, si el subsidio de aportes a pensión tampoco ha tenido los resultados esperados, menos puede esperarse en términos de algún grado de continuidad en los aportes voluntarios en esquemas como el de los BEPS, y lo que una persona ahorre va a ser poco significativo como para garantizar algún tipo de ingresos en la vejez. Como se anotaba antes, en 2020 el promedio de ahorro por afiliado fue de \$160.921, esto no posibilita

ningún tipo de ahorro para una mesada que garantice el mínimo vital en la vejez.

En términos generales, la situación que exhibe el sistema actualmente muestra que la reforma que se hizo en 1993 con el fin de ampliar la cobertura, mejorar las condiciones de los pensionados y reducir las dificultades fiscales, no ha dado los resultados esperados y estuvo lejos de ser el mecanismo para mejorar la seguridad en pensiones de la población envejecida en Colombia.

La orientación de las propuestas que se han planteado al sistema

Desde los diagnósticos y propuestas surgidas de entidades como Asofondos, Anif y Fedesarrollo se tiende a caracterizar al RPM, representado por Colpensiones, de ser profundamente «inequitativo» y de ser fiscalmente (financieramente) «insostenible». Se alude que el Gobierno nacional «subsida» a la población de más altos ingresos, ya que transfieren anualmente recursos públicos del presupuesto nacional para cubrir el déficit financiero que genera el RPM. Es así como las propuestas de reforma presentadas por estos sectores coinciden en la idea general de unificar el sistema sobre la base de la capitalización individual, eliminando de esta forma la competencia que existe actualmente entre el RPM y el RAIS.

Asofondos propone convertir a Colpensiones en una administradora más de fondos pensionales, lo que en últimas supone acabar con el RPM. Por su parte, la propuesta de Anif sugiere terminar con el RPM y convertir a Colpensiones en un instituto encargado de administrar programas subsidiarios como Colombia Mayor y los BEPS. La propuesta de Fedesarrollo plantea la creación de un sistema de pilares donde todas las cotizaciones de un SMLV sean administradas por Colpensiones (primer pilar), y para aquellas cotizaciones que superen este valor, el excedente sea

obligatoriamente dirigido a un sistema de ahorro individual administrado por las AFP.

El análisis detallado de tales propuestas exhibe la debilidad de los argumentos expuestos, con los cuales se pretende justificar una reforma estructural al sistema general de pensiones, particularmente porque se parte de un diagnóstico sesgado que no considera todos los problemas del RAIS. En estas repuestas no se evidencia que realmente se vayan a resolver los problemas sobre los que se fundamentan, tales como el alivio a la «bomba fiscal». Según Anif, su propuesta de reforma generaría una reducción del pasivo pensional en términos del Producto Interno Bruto (PIB) del 113,9% al 112,3% a 2050, producto del marchitamiento del RPM. Un escenario como este no puede justificar una reforma estructural como la que se plantea. En el caso de las propuestas de Fedesarrollo y Asofondos, se tendría un mayor efecto fiscal por efecto de la ampliación de la GPM, más la garantía de derechos adquiridos (costos de transición), que, como lo mostró la reforma de 1993, no resulta ser insignificante, y que no solo se verían reflejados en el mediano y largo plazo, sino en lo inmediato, con aumento de las transferencias de recursos del presupuesto para soportar las pensiones actuales.

No es posible pensar en la capitalización individual como característica y centro del sistema de pensiones, cuando la experiencia de diversos países y del mismo caso colombiano ha mostrado sus grandes limitaciones para garantizar el derecho de seguridad social en pensiones. La OIT (2017) ha señalado cómo los diferentes países con esquemas de capitalización han revertido total o parcialmente estos sistemas, dada la incapacidad que mostraron para aumentar la cobertura y garantizar el derecho pensional, así como los altos costos administrativos que estos esquemas suponen.

Ninguna de las propuestas de reforma que se han planteado y que han sugerido marchitar el RPM ha mostrado con datos cómo se alivianaría la presión fiscal ni cómo

se comportaría la cobertura en pensiones, puesto que estos dos aspectos deben ser analizados en conjunto. Como se mencionó antes, del presupuesto público y a través de Colpensiones, aún hoy se siguen asumiendo los costos de transición de la reforma de 1993 y, en caso de marchitar el RPM, los costos de transición serían de gran impacto, mientras los afiliados se trasladarían a un sistema con baja capacidad de otorgar pensiones y que también dependería del presupuesto público para financiarlas.

Un sistema fundamentado en la capitalización individual implica eliminar un derecho social y romper con el principio de solidaridad establecido en los marcos internacionales de la seguridad social. Igualmente, la propuesta de dejar solamente el primer pilar a Colpensiones, equivale a asumir obligaciones de GPM en el sistema privado actual y más del 60% de las pensiones de renta vitalicia otorgadas por este régimen, acabando con la naturaleza del esquema de reparto que, dada la ampliación de riesgos y vulnerabilidad de afiliados, tiene mayor capacidad para brindar protección en la vejez. Bajo un esquema de capitalización se concibe la pensión como un mecanismo de ahorro, en donde los beneficios a la vejez están ligados al capital acumulado, pero no se asume como un derecho que obtiene tiene la persona por su contribución a la sociedad a lo largo de su vida.

Estas propuestas tienen que ser seriamente analizadas, discutidas y confrontadas con otras, teniendo en cuenta que la visión de los representantes de fondos de pensiones y del sector financiero no son la única visión de sociedad, ante los derechos sociales que representa un sistema de protección social y un sistema pensional. Los diversos sectores sociales deben ser tenidos en cuenta, asimismo debe evaluarse quiénes se benefician realmente con la reforma que se lleve a cabo.

Los principios, base para garantizar el derecho a la protección social en pensiones

Los principios de la seguridad social en pensiones, y esta como derecho humano y social, deben estar en el centro de cualquier rediseño que se lleve a cabo. Se hace fundamental recobrar los principios de solidaridad y universalidad en todo el sistema, en la medida en que los sistemas estructurados bajo estos principios son garantía de derechos en seguridad social para todos los seres humanos. Desde el punto de vista colectivo son indispensables para asegurar protección a los individuos más vulnerables o afectados por los riesgos e incertidumbre.

Desde algunos organismos internacionales, como la OIT, apoyada por la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) (OIT y la AISS, 1998) se han formulado 10 principios para la seguridad social, que deben ser tomados en consideración en el diseño de los diferentes sistemas de pensiones, a saber: el diálogo social, la universalidad, el tratamiento uniforme, la solidaridad social, la equidad de género, la adecuación de las prestaciones, la eficiencia y el costo administrativo asequible, la participación social en la gestión, el papel del Estado y la supervisión y la sostenibilidad financiera. Aunque todos estos principios son la base para una adecuada protección a la vejez, hay dos que se consideran fundamentales en la construcción de un sistema de este tipo: la universalidad y la solidaridad. Estos conceptos se fundaron sobre la base de una concepción de ciudadanía social.

El principio de solidaridad es el que justifica la existencia de los regímenes de seguridad social, además de las medidas de protección individual, incluidas aquellas que confían en los mecanismos del seguro. Este principio de solidaridad se aplica, ante todo, a las técnicas de financiación. Con independencia del criterio elegido para la financiación de la seguridad social, comprendidos los regímenes

de pensiones (capitalización total o parcial, reparto o una combinación de estos), la financiación colectiva es indispensable para asegurar que los más vulnerables gocen de un verdadero acceso a la protección social que requieren. Esto no se aplica necesariamente solo a las categorías de bajos ingresos, sino también a todos aquellos que, a través de la presencia de riesgos sociales, pierden una parte sustancial de su capacidad de generar ingresos, tal como los pensionados por invalidez.

El debate sobre la universalidad y solidaridad de la política social y, dentro de esta, la protección social en pensiones ha resurgido, y nuevamente se empieza a considerar que los sistemas estructurados bajo estos principios son mucho más eficaces para enfrentar la pobreza y reducir las desigualdades que aquellos fundamentados en la focalización.

Desde el punto de vista colectivo, el principio de solidaridad es indispensable para asegurar protección a los individuos más vulnerables o afectados por los riesgos a que se ven expuestos. Por su parte, el

Principio de universalidad implica garantizar que todos los ciudadanos reciban en cantidad y calidad suficientes las protecciones consideradas fundamentales para participar plenamente en la sociedad, dentro de las posibilidades que permiten el nivel de desarrollo de los países y en el marco de los pactos fiscales establecidos en cada uno de ellos. La universalidad no es incompatible con la opción de adoptar criterios de selectividad que establezcan la prioridad de la población pobre para acceder a los recursos públicos requeridos para disponer de servicios o garantías sociales. (Cepal, 2000, p. 52)

Son retos fundamentales, en el campo de la seguridad social y de las reformas que se implementen, lograr

adaptar los sistemas a las condiciones y necesidades actuales, frente a los riesgos que acentúa el modelo económico actual, y lograr que estos proporcionen protección adecuada en un contexto de mayor incertidumbre, inequidad y exclusión social. También es importante tener presente que la seguridad social se constituye en un mecanismo de tipo redistributivo, el cual debe ser correctamente evaluado en cualquier reforma que se lleve a cabo sobre quiénes ganan y quiénes pierden.

Una diferencia fundamental entre el RAIS y el RPM se encuentra en el principio de solidaridad. La relación entre personas y entre generaciones es la principal fortaleza del RPM, pues este está fundamentado en la solidaridad. Mientras que el régimen de capitalización se construye de manera individual y es el afiliado quien asume todos los riesgos. En el RAIS, acceder a una pensión y a la calidad de la misma dependerá del esfuerzo autónomo, en aras de garantizarse un ahorro suficiente para su disfrute en la etapa de vejez, pero la persona debe asumir el riesgo del comportamiento del mercado financiero en el que sus ahorros puedan ser invertidos. De esta forma este sistema pretende desligar la responsabilidad del Estado, rompe los mecanismos de solidaridad, y con el aumento de la flexibilización laboral, desliga la responsabilidad de los empleadores, así, el individuo ese lo único responsable de sus ingresos en la vejez.

Si actualmente es difícil para los gobiernos asegurar la seguridad social en pensiones, mucho más lo será para esquemas con fundamento en la capitalización individual. El impacto del envejecimiento, el aumento del desempleo, la informalidad, la contratación temporal y el aumento de la esperanza de vida, son elementos que reclaman nuevos arreglos sociales para garantizar sistemas que amplíen y brinden adecuada protección en la vejez. Pese a la promoción que se le ha venido dando a la gestión individual del riesgo y a los fondos privados de pensiones, como bien lo apunta Castel (2004), «en la base de la cobertura de los

riesgos sociales existe un modelo solidario o mutualista... (p. 78), y «salvo que se preconice el retorno al estado de la naturaleza, es decir, a un estado de inseguridad total, el cuestionamiento de las protecciones no puede conducir a su supresión sino más bien a su reorganización en la nueva coyuntura» (p. 86).

En los esquemas de capitalización la cantidad que las generaciones más jóvenes están ahorrando hoy puede resultar insuficiente para financiar una jubilación prolongada, dados los altos costos de las rentas vitalicias. En estos esquemas, las generaciones jóvenes tendrán que asumir mayores cargas para poder contar con alguna renta en su vejez.

En el caso colombiano, la situación de vulnerabilidad e inseguridad se manifiesta en lo que está pasando con la población que llega a la vejez sin las condiciones ni las garantías de protección que otorgan las pensiones de jubilación. En el RAIS se desvirtúa el derecho a la seguridad social en pensiones, el cual termina convertido en un mecanismo obligatorio de ahorro con elevados costos, sin garantías y para quienes logran acumular el capital necesario, el derecho de pensión termina en un contrato entre el individuo y un tercero, traducido en una póliza de seguro que se intermedia el mercado.

Los riesgos sociales que tradicionalmente se han considerado, como estar enfermo o con discapacidad, pérdida de empleo, vejez o muerte, en la actualidad, por el mismo modelo económico, parecen cobrar nuevas dimensiones que hacen que los sistemas de seguridad social se enfrenten a nuevos retos a la hora de brindar protección. Los cambios en el mercado laboral están generando dificultades en la arquitectura de sistemas, como el de pensiones, que se adecúan de acuerdo con las condiciones de lo que fueron las sociedades industriales en países desarrollados.

Las situaciones atípicas en las carreras laborales (que ya no son tan atípicas, sino que tienen la característica de que

se extienden cada vez más a todo el mercado laboral), determinan patrones de ingresos precarios antes y después de la jubilación y, por supuesto, acentúan una serie de riesgos sociales que difícilmente pueden ser asumidos de manera individual, como se ha querido hacer creer bajo la idea de gestión individual del riesgo y de destrucción de lo colectivo, con la idea del individuo racional que puede hacer frente y gestionar por sí mismo, con su propio esfuerzo, los riesgos a los que se ve enfrentado.

En cualquier esquema de protección social en pensiones es necesario darle una mirada al mercado laboral. Es bien sabido que los temas de envejecimiento poblacional afectan a los sistemas de reparto, pero también, quizás, en mayor medida, las dinámicas de empleo sobre las que se fundamenta la capacidad de realizar aportes en los sistemas de pensiones de carácter contributivo. Igual sucede con esquemas de capitalización: sin unas adecuadas condiciones de trabajo y de ingresos durante la etapa de acumulación, difícilmente un afiliado va a tener la capacidad de generar el ahorro necesario para garantizar sus ingresos en la vejez, lo que finalmente termina haciendo que este tipo de sistemas sean inviables, como ya se empieza a hacer evidente en el caso colombiano.

A partir del análisis sobre la situación actual del sistema pensional, se considera que una reforma debería afrontar un rediseño que fortalezca el RPM, y la pertinencia de darle al RAIS un rol más centrado en el manejo y la administración de las pensiones voluntarias que en el de las obligatorias, tal como sucede en la mayoría de países de la Oecd. Se plantea fortalecer así al RPM porque no se encuentran argumentos para pensar que el régimen de capitalización individual pueda garantizar pensiones. La introducción que se hizo del RAIS con la reforma de 1993 implicó una fuerte carga en la transición que ha debido asumir el Gobierno y el RPM y, por ello además, los trabajadores actuales no solo han tenido que realizar aportes para acumular ahorros

para su retiro, sino también para financiar las pensiones actuales con impuestos que se involucran a los costos de transición.

Otra alternativa para afrontar las dificultades que se han generado como producto de la competencia entre regímenes tiene que ver con que en el RAIS las contribuciones están definidas, pero no así los beneficios. Eso significa que, por condiciones de equidad, de garantía de derechos y operatividad del esquema de pensiones como un verdadero sistema, los beneficios deberían estar garantizados de acuerdo con los parámetros establecidos, tal como sucede en el RPM. De esta manera, la protección en la etapa de la vejez y los riesgos asociados no estarían solo en cabeza del individuo. A menudo se resaltan los buenos resultados en rentabilidad de este sistema; si esto es cierto, deberían definirse los parámetros de tasas de reemplazo y beneficios que se le podrían garantizar a los afiliados al momento de la pensión. Un sistema de pensiones debe caracterizarse por la garantía del derecho a una jubilación con unas condiciones sobre beneficios establecidas, esto es precisamente lo que no está sucediendo en el RAIS.

Por lo general, el costo de las pensiones, y su peso en el gasto público, son los argumentos que se exhiben en contra de un esquema como el RPM, en términos del debate sobre su sostenibilidad. No obstante, como se ha argumentado en este documento, frente a los pasivos que generan estos sistemas se ha creído que, con la introducción de los esquemas de fondos privados, los costos de las pensiones quedarían por fuera del presupuesto público; no obstante, esto no es del todo cierto. Así mismo, en la medida en que una proporción de las inversiones de los fondos privados termina convertida en deuda pública y genera cargas para el Estado, por su baja capacidad para garantizar pensiones, tampoco podrán beneficiar a la población activa que requiere de más apoyo estatal, porque toda la cobertura de excluidos del sistema y garantías otorgadas termina en

cabeza del sector público, para ser financiada con recursos tributarios, y porque, contrario a lo que se pretende, el traslado de aportes a los fondos privados desfinancia cualquier tipo de contraprestación de carácter público.

Se requiere entonces adoptar reformas paramétricas tendientes a la reducción de las pensiones elevadas que otorgan el RPM y los regímenes exceptuados, en términos de hacer mucho más progresivo y sostenible el sistema; un adecuado y real equilibrio entre pensiones que cubran los riesgos en la vejez y la sostenibilidad del sistema, en la medida en que son las pensiones más costosas las que afectan la sostenibilidad y la equidad misma del sistema; reducir la brecha entre los sexos en el sistema de pensiones, a través de garantías laborales, y establecer instrumentos que permitan la continuidad en contribuciones al sistema pensiones; renovar y reincorporar el contrato social sobre pensiones, buscando favorecer la equidad, la solidaridad y la sostenibilidad, y definir con claridad el esquema financiero y la constitución de reservas del sistema público para poder responder por las pensiones futuras.

Propuesta de una reforma alternativa al sistema pensional de Colombia

El Grupo de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional (GSEID), ha propuesto un modelo de régimen obligatorio solidario de prima media con prestación definida, cuyos principios básicos se basan en la redistribución solidaria y equitativa y la defensa del sistema público de reparto. En este apartado explicaremos los fundamentos de esta visión alternativa para la reforma del sistema de pensiones en Colombia.

Si se pretende crear un sistema alternativo que no solo mejore la cobertura pensional, sino que, además, sea sostenible financiera y fiscalmente, se requiere que haya: 1) una cobertura de cotización amplia, 2) un sistema progresivo

de aportes y beneficios y 3) garantías laborales para la continuidad y calidad de cotizaciones.

Propuestas de reforma en cotizaciones

En un país con alta informalidad, donde aproximadamente solo el 38% de la población económicamente activa cotiza, se hace necesario crear mecanismos que permitan que los trabajadores de la economía popular se afilien y coticen de manera continua, para así asegurar una pensión contributiva, plena e integral. Para ello, se ha dispuesto que el Estado pueda fungir como la parte de empleador, entendiendo la naturaleza tripartita de la seguridad social y la importancia del rol del Estado en esta, y subsidiar los aportes a las cotizaciones del nuevo régimen. El subsidio a este aporte se contemplaría entre el 70% y el 90%, y sería específicamente para sectores de la población que no pueden lograr suficiencia de ingresos de al menos un SMLV (como campesinos, madres cabeza de familia, trabajadores rurales y urbanos informales, cesantes, personas con discapacidad) que, en ese sentido, no logran ingresos suficientes para poder realizar las cotizaciones al sistema pensional. Uno de los rasgos importantes para estas personas es que no necesitarán cotizar al sistema de salud, y podrán continuar en el régimen subsidiado. Esta contribución buscaría eliminar los problemas que se presentan con el subsidio al aporte a pensión del Fondo de Solidaridad Pensional que se ha mostrado inoperante.

La cotización, tanto para trabajadores formales como trabajadores independientes, con suficiencia de ingresos, se establecería en los mismos términos que están hoy dispuestos por ley. Es decir, para el caso de trabajadores formales, 12% el empleador y 4% el trabajador, para un total del 16%.

Una parte importante de la cotización al sistema de pensiones es que terceros puedan cotizar por sus familiares. Un avance importante para mujeres y hombres que

dedican el 100% a las labores del hogar y el cuidado, e igualmente para estudiantes, cuyas familias tienen suficiencia de ingresos y pueden aportar para la cotización de semanas de sus familiares, mientras no hacen parte del mercado laboral. Este grupo poblacional, dependiendo de las características y las condiciones financieras del mismo, podría llegar a ser beneficiario de los subsidios a cotización por parte del Estado.

El propósito de esta propuesta es lograr que en el mediano y largo plazo las personas alcancen las semanas suficientes al momento de la edad de pensión. Esto permitirá que la mayoría de la población colombiana cumpla con el requerimiento de semanas estipuladas para adquirir el derecho pensional.

Uno de los mayores problemas del sistema de pensiones es la gran brecha de género existente entre hombres y mujeres. De acuerdo con el boletín de Colpensiones, de julio de 2020, la proporción de pensionados por vejez es del 53% hombres, frente al 47% de mujeres y, en cuanto a pensionados por invalidez, es del 63% para los hombres y del 37% para las mujeres. Sin embargo, las mujeres, en cuanto a afiliados, también son la mayor proporción de quienes no logran pensionarse por incumplir con el número de semanas cotizadas.

Modificación de las semanas de cotización para las mujeres

Cuando se estableció la edad diferenciada para que las mujeres pudieran adquirir su pensión se estableció la edad en 57 años, pero no hubo una reducción que fuera consecuente con las semanas cotizadas. Es por ello que en la propuesta alternativa se contempla que haya coherencia con la edad y las semanas cotizadas, como únicos requisitos para la adquisición de la pensión. Por esto se propone reducir las semanas de cotización de las mujeres a 1.150.

Propuestas de reforma en pensiones

Adoptar una reforma al sistema en la que la naturaleza de este sea de reparto y de beneficios, definidos según la naturaleza del RPM administrado por Colpensiones: un RAIS más centrado en el manejo y administración de las pensiones voluntarias.

Actualmente, el RPM cuenta con tres modalidades de pensión por tipo de riesgo: vejez, sobrevivencia o invalidez. Para el caso de los afiliados que no logran completar los requisitos de pensión hay una indemnización sustitutiva en los casos de invalidez y vejez. Estas modalidades deben mantenerse con algunas modificaciones importantes:

Sustitución de indemnizaciones: para los casos de la pensión de vejez y de invalidez, para julio de 2020, en el RPM, representan el 72% y el 5%, respectivamente. Las indemnizaciones sustitutivas suceden cuando los afiliados en edad de pensión no cumplen con las semanas cotizadas requeridas en cada caso, por ello se envían a los BEPS, donde se puede solicitar un monto de dinero calculado por indemnización. Esto da como resultado que las personas pierden su derecho a una pensión y se les destina a recibir una anualidad vitalicia promedio de \$260.000 por parte de los BEPS, muy por debajo de la mensualidad pensional; o un único pago, que puede estar, en promedio, en \$7 millones de pesos, que alcanzan para escasos ocho meses, si se dividen por un SMMLV (para 2020).

La propuesta alternativa concibe que estas personas que se encuentran en vulnerabilidad, ya sea por invalidez o por la inestabilidad del mercado laboral, tengan la opción de quedarse dentro del sistema solidario y obtener su pensión. Para el caso de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, el afiliado que se encuentre con al menos 800 semanas podrá recibir una pensión por un salario mínimo y continuar cotizando obligatoriamente el 16% del valor de la pensión, hasta alcanzar las semanas faltantes, valor que será descontado de la mesada pensional. En caso

de encontrarse con menos de 800 semanas, la reducción por cotización podría ser mayor, hasta que complete en primera medida las 800 semanas, y después disminuir su cotización al 16%. Esto con el fin de que el afiliado, al llegar a la edad de pensión, no quede desamparado y pueda seguir contribuyendo al sistema. En este sentido ya no se causarían indemnizaciones sustitutivas, puesto que a los afiliados, a quienes se les debiera causar esta, recibirán, en cambio, el derecho a una pensión vitalicia.

Creación e inclusión de la pensión básica solidaria: para ampliar la cobertura hay que establecer garantías de pensión mínima que se integren de manera eficaz al esquema contributivo. Como ha sucedido en otros países, esta podría ser una opción viable financieramente si se plantea un sistema de pensiones bien integrado, tanto para no generar desincentivos a la contribución, y tan amplio como para garantizar este derecho a la toda la población. Teniendo en cuenta las debilidades en los mecanismos asistenciales en pensiones que tiene el actual sistema se hace prioritario estructurar un pilar de pensiones básicas de carácter no contributivo.

Las pensiones básicas de carácter no contributivo consisten en prestaciones monetarias relativamente uniformes, otorgadas, en su concepción original, de forma universal, aunque también de forma focalizada, ante los riesgos de vejez y discapacidad, cuyo objetivo fundamental es proveer una cantidad de recursos suficientes para evitar que las personas queden expuestas al riesgo de la pobreza al momento de su retiro o jubilación.

Como las otras modalidades de pensión o tipos de riesgo, este ingreso sería equivalente a un SMLV; sin embargo, de este deberán realizarse dos descuentos: 1) por cotización, para continuar acumulando semanas, equivalente al 16%, y 2) un deducible por solidaridad, que podría definirse entre el 19% y el 29%. Esto seguirá hasta tanto complete las 800 semanas, donde solamente se le reducirá el 16%, y luego

hasta completar las semanas requeridas (hombres 1.300 y mujeres 1.150).

Ajustes a la pensión de sobrevivencia: a julio de 2020, las pensiones de sobrevivencia representaban el 22,6% de las pensiones en el RPM. Si bien, los términos en los que se encuentra en la ley, otorgarlas no genera dificultades al sistema en sí, pero la herencia de las altas pensiones sí causa un gran costo, por lo que se propone hacer ajustes paramétricos a las pensiones de sobrevivencia, de manera que estas tengan un tope máximo y que se reduzcan progresivamente, en el caso del cónyuge, de acuerdo con la edad y el valor percibido por el afiliado. Es importante aclarar igualmente que la pensión de sobrevivencia no se afectaría cuando la pensión tenga que ser dividida entre los sobrevivientes, como, por ejemplo, en el caso de los hijos con discapacidad o estudiantes o menores de edad, que comparten la pensión con el cónyuge.

Reducción del tope máximo de mesadas pensionales: una de las mayores quejas al RPM han sido las megapensiones. A julio de 2020, las pensiones por encima de los 10 SMMLV representaban el 1,17%, y tenían un costo de \$190.787 millones, equivalentes al 8,2% del costo de 1,4 millones de pensiones. Es por esto que se sugiere que el tope de las pensiones no pueda ser superior a los 10 SMMLV, para generarle un alivio significativo al sistema, así como una mayor progresividad.

El cambio de visión entre el ahorro individual y la garantía como derecho de la pensión se verá reflejado en un sistema más progresivo, que busca ampliar la cobertura de pensión más allá de la capacidad contributiva.

De igual manera, se requiere coordinar políticas activas para el mercado laboral. Un aspecto tan importante como el funcionamiento del sistema de pensiones mismo, lo constituyen las políticas de formalización laboral y, en general, todas aquellas tendientes a fortalecer la capacidad contributiva y de afiliación al esquema contributivo. Aunque la

relación con el empleo se haya vuelto cada vez más problemática, el trabajo conserva su centralidad.

Referencias

- Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías (Asofondos) (2017). *La inviabilidad de los regímenes de pensiones de reparto en países que aún gozan del dividendo poblacional: el caso de Colombia*.
- Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif) (2017). *Elementos para una reforma estructural pensional*.
- Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) (2018). *Propuesta de reforma al sistema de pensional de protección económica a la vejez*.
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social. Qué es estar protegido*, (tr. V. Ackeman). Buenos Aires.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Oecd) (2019). *Pensions at a Glance 2019*. <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2017). *Informe mundial sobre la protección social. 2017-2019*.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2018). *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern Europe and Latin America*, (ed. Isabel Ortiz, Fabio Durán-Valverde, Stefan Urban Veronika Wodsak).

Informalidad y mundo del trabajo, un debate abierto¹

Juan Sebastián Acero Vargas²

1. El enfoque adoptado en el presente trabajo surge de la reflexión colectiva del Grupo de Socioeconomía Instituciones y Desarrollo (GSEID) y el Semillero de Investigación en Economía Popular.

2. Economista de la Universidad Nacional de Colombia, candidato a magíster en Estudios Políticos Latinoamericanos de la misma universidad y miembro del Grupo de Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo (GSEID) desde 2012. Máster en Economía de la Universidad de Barcelona.

Introducción

La informalidad es un término cuya delimitación teórica y empírica ha sido objeto de continuo debate a lo largo del último medio siglo. Muchas de las definiciones propuestas son ambiguas y tautológicas, o meramente descriptivas (registro ante las autoridades tributarias, cobertura de la seguridad social y cumplimiento con la legislación laboral, tamaño de la empresa, tipo de contrato, etc.). A la fecha, no existe una definición única aceptada por toda la comunidad académica. Su imprecisión se debe, en parte, a la complejidad que el término encarna. La noción de informalidad refiere a un fenómeno multifacético con diferentes causas, características y consecuencias que se ha intentado explicar y medir mediante teorías y métodos de estimación alternativos.

Dicha imprecisión ha conducido a que el término se use para referirse a un amplio y heterogéneo conjunto de actividades económicas, unidades productivas y tipos de empleo que suelen variar entre países. Por ejemplo, la «economía informal» se ha definido como «todas las actividades económicas de los trabajadores y las unidades económicas que, en la ley o en la práctica, no están cubiertas o no están suficientemente cubiertas por acuerdos formales» (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2002). Dado que estos arreglos se basan en marcos legales

e institucionales definidos a nivel nacional, el grupo de actividades y trabajos denominado informales varía en cada país, lo cual dificulta las comparaciones internacionales, incluso, en un mismo país a lo largo del tiempo. En cualquier caso, lejos de ser una excepción, la informalidad ha sido reconocida como una característica «normal» en los países de ingresos bajos y medios, y recientemente también en los de mayores ingresos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [Ocde], 2009).

A pesar de lo difuso de la noción, hay un conjunto de definiciones referidas a la informalidad que hayan sido adoptadas en el ámbito internacional³ como marco de referencia para los sistemas estadísticos nacionales. Principalmente, las resoluciones de la OIT basadas en las recomendaciones emanadas de las sucesivas versiones de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) que desde inicios de los noventa viene elaborando y actualizando un estándar estadístico internacional para la recolección de aquellos datos que den cuenta de las características y dinámicas de la informalidad. La OIT ha recomendado que sus países miembros sigan esas directrices, con el fin de permitir la inclusión del sector informal en los sistemas de cuentas nacionales y determinar su contribución en el Producto Interno Bruto (PIB). Es así que la OIT calcula que, a nivel mundial, el empleo informal representa el 61,2% del empleo total (International Labour Organization [ILO], 2018).

Si solo se consideran los países en desarrollo, las cifras son más altas: la proporción de empleo informal en los países de ingresos bajos y medios alcanza el 69,6% del empleo total, del cual el 59,2% son empleados por empresas informales (ILO, 2018). Es que, a pesar de ser un fenómeno global, como reconoce la Ocde, las diferencias en las cifras

3. Se destacan los criterios elaborados por la OIT, en el Programa Regional de Empleo para América Latina y El Caribe (Prealc, 1978), y las recomendaciones del Grupo de Delhi, grupo de expertos convocado en 2001 por Naciones Unidas para la medición del fenómeno informal.

entre los países ricos y el resto, son enormes. El segundo grupo, que aglutina los que el Banco Mundial clasifica como emergentes y en desarrollo, concentra el 93% del empleo informal mundial. Aquí, el 82,5% de las unidades económicas, suma entre empleadores y trabajadores por cuenta propia, hacen parte del sector informal. Con base a estas cifras, el Banco Mundial (2019) estimó que el país en desarrollo típico produce alrededor del 35% de su PIB de manera informal.

En Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) calcula que, para el trimestre móvil septiembre-noviembre de 2020, la proporción de trabajadores ocupados informales fue de 47,7% en las 13 ciudades y áreas metropolitanas, mientras que para el total de las 23 ciudades y áreas metropolitanas la proporción de informalidad fue del 48,7% (Dane, 2020). En ambos casos las cifras representan un aumento de 1,5 puntos porcentuales respecto al mismo trimestre móvil de 2019. La disminución marginal que venían presentando estos indicadores desde 2014, cuando la informalidad alcanzó el 48,4% en las 13 principales ciudades y 49,6% en el total de 23, se revirtió, como efecto de las medidas restrictivas adoptadas por el Gobierno nacional para enfrentar la pandemia.

Habría que anotar que, incluso, bajo la misma definición de informalidad adoptada por el Dane, las cifras probablemente son más altas. La Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), que el Dane emplea para medir la informalidad, no considera a la población que reside en los más de 1.000 municipios del país, así como en los centros poblados y el área rural dispersa, ya que asume el fenómeno como asunto de dominio urbano. No obstante, en estas áreas, en comparación con las grandes ciudades, generalmente el tamaño de las unidades productivas es menor, el trabajo independiente está más generalizado y las remuneraciones no corresponden a salarios sino a pagos por jornal; características que están asociadas con la informalidad.

El Dane calcula las cifras sobre empleo informal a partir de la metodología adoptada en 2009, que siguió el «enfoque empresarial»⁴ de la resolución 15.^a CIET, de la OIT de 1993, y las recomendaciones del Grupo de Delhi, según las cuales la aproximación a la medición de informalidad adopta como criterio la escala de personal ocupado en las empresas, de hasta cinco trabajadores, que excluye a los independientes que se dedican a su oficio y a los empleados del gobierno. La definición parte del supuesto de que las unidades productivas que operan en pequeña escala comúnmente lo hacen bajo una organización rudimentaria en la que hay muy poca o ninguna distinción entre capital y trabajo, como factores productivos emplean recursos familiares y no cuentan con personalidad jurídica independiente (Dane, 2009). Aspectos que, en conjunto, describirían la manera de operar del segmento informal de la economía. En consecuencia, los ocupados informales se corresponden con los empleados particulares, obreros, trabajadores familiares sin remuneración, empleados domésticos, jornaleros o peones, trabajadores por cuenta propia y patronos que laboren en establecimientos, negocios o empresas que ocupan hasta cinco trabajadores.

4. Según este enfoque, el empleo en el sector informal se define en términos de las características de las unidades de producción/empresas (enfoque empresarial), en lugar de los términos de la relación laboral y las protecciones asociadas al trabajo (enfoque laboral). A partir del segundo, es posible calcular el empleo informal total, sin importar si está empleado en el sector formal o informal. Llama la atención que el país no haya adoptado la definición estadística de empleo informal establecida por la 17.^a CIET de 2003, la cual incorpora un marco que integra ambos enfoques. Es decir, en Colombia las cifras oficiales de ocupados informales no reconocen la existencia de trabajadores empleados en condiciones de informalidad por empresas formales, a pesar de ser una de las formas en que más se ha extendido la informalidad en tiempos recientes gracias a mecanismos como la subcontratación.

Informalidad y desarrollo del capitalismo en la periferia

Las cifras anteriores dan cuenta de las magnitudes de un fenómeno estructural del capitalismo contemporáneo que por décadas fue considerado transitorio y académicamente irrelevante. En un sentido amplio, el término informalidad describe el conjunto de empresas, trabajadores y actividades que operan fuera de los marcos legales y regulatorios o fuera de la economía moderna (Loayza, 2016). Asociada con la baja productividad, los menores ingresos fiscales y la mayor pobreza e inequidad (World Bank, 2019), históricamente la informalidad se había considerado una característica típica de las economías de los países en desarrollo, un producto residual del proceso de ajuste del mercado laboral en la transición hacia una economía moderna.

Los orígenes de las nociones «informalidad» y «economía dual», conceptualmente relacionadas en la literatura temprana sobre economía del desarrollo, están vinculados al reconocimiento de investigadores sociales occidentales de la coexistencia de actividades económicas reguladas y no reguladas en el mundo no occidental. El término «economía dual» fue acuñado por el economista holandés J. H. Boeke, quien se desempeñó como administrador colonial en las Indias Orientales Holandesas —actual Indonesia—, en una publicación de 1953, donde describía la distinción entre «alto capitalismo importado», el ámbito de la ley colonial formal, y la «economía nativa» (Kanbur, 2017). Por su parte, el antropólogo K. Hart acuñó el término «informal», basado en su estudio de un *slum* en Accra, a principios de los setenta, para referirse a aquellas fuentes de ingresos, tanto legales como ilegales, que se encuentran más allá del alcance de la ley estatal (Hart, 2006). La perspectiva estado-céntrica que Hart le imprimió a la categoría se deriva del enfoque weberiano, usado para su estudio, a partir del cual tomó la noción de *forma burocrática* —conjunto de

reglas formuladas por el Estado para la regulación de las condiciones económicas, de manera que las haga estables y predecibles— para introducir la dicotomía formal/informal. La apariencia informal de las prácticas populares derivaría del hecho de que gran parte de sus formas son invisibles a la mirada burocrática (Hart, 2006).

El dualismo, como vía para conceptualizar la dinámica socio-económica de los países del recién inventado Tercer Mundo (Escobar, 2007), se impuso tras la Segunda Guerra Mundial en los estudios de desarrollo de la academia europea y norteamericana. La mayor parte de los antiguos territorios coloniales, incluyendo aquellos que gozaban de independencia formal de más larga data, como América Latina y el Caribe, se enfrentaban al desafío de constituir y fortalecer proyectos de capitalismo nacional, para lo cual deberían servir los estudios sobre el desarrollo. En este contexto, el artículo de A. Lewis, publicado en 1954, se convirtió en un texto de referencia clave. Siguiendo la tradición de la economía política clásica, que considera que el marco neoclásico simplemente no era apropiado en estos contextos, Lewis analiza las condiciones para el crecimiento económico en países en los que existía una «población excedente», fuente de una oferta aparentemente ilimitada de trabajo no calificado que paga salarios de subsistencia. Lewis supuso que la productividad marginal de estos trabajadores —vendedores ambulantes, trabajadores eventuales, sirvientes domésticos, esposas e hijas en los hogares— es insignificante o cercana a cero. Los ingresos de subsistencia, en todo caso, cumplirían la función de determinar un piso para el salario que debe pagar el sector capitalista —en expansión—; de ahí que, mantenerlo bajo, resultara de interés para los capitalistas (Lewis, 1954).

Con el ánimo de entender los problemas de distribución, acumulación y crecimiento en las «vastas regiones no europeas del planeta», Lewis introduce formalmente el sector capitalista y el de subsistencia, siguiendo la diferenciación

que hizo Smith en *La riqueza de las naciones* entre trabajo productivo e improductivo. En su modelo, el trabajo se relocaliza del sector de subsistencia al sector capitalista, a medida que sucede la formación de capital. Dicha transferencia de fuerza de trabajo entre sectores ocurriría hasta que el superávit «oculto» del desempleo fuera absorbido por el sector moderno,⁵ por tanto, el crecimiento solo estaría limitado por la acumulación de capital, relativamente escaso en los países «superpoblados», y no por el aumento de los salarios. Por otro lado, la relocalización del trabajo tendría como correlato la migración hacia las ciudades, que por entonces se intensificaba, toda vez que el capital tendía a concentrarse en los espacios urbanos, y que gran parte de los trabajadores de subsistencia estaban empleados en el sector agrícola.

El trabajo de Lewis afianzó el dualismo como marco de referencia para interpretar los procesos de modernización que experimentaban estas sociedades, al tiempo que promovió la idea de que el sector de subsistencia eventualmente desaparecería con el crecimiento económico. Década y media después de la publicación de *Economic Development and Unlimited Supplies of Labour*, en un muy influyente trabajo, Harris & Todaro (1970) retoman este enfoque para construir un modelo de dos sectores que explicara la migración rural-urbana, aunque, a diferencia del modelo de Lewis, en ausencia de mano de obra excedente en la economía en su conjunto. Específicamente, el modelo tenía la intención de explicar por qué en las «economías menos desarrolladas» del mundo se

5. Lewis (1954) describía así la imagen típica de los países en sus primeros estadios de desarrollo: «Lo que tenemos no es una isla de empleo capitalista, rodeada por un vasto mar de trabajadores de subsistencia, sino un gran número de islas pequeñas... Encontramos algunas industrias altamente capitalizadas, como la minería o la energía eléctrica, al lado de las técnicas más primitivas; algunos tiendas de clase alta, rodeadas de masas de comerciantes a la antigua; unas pocas plantaciones de gran capitalización, rodeadas de un mar de campesinos».

estaba produciendo una migración acelerada de trabajadores hacia las ciudades en presencia de productos marginales positivos en la agricultura, al tiempo que se presentaban niveles significativos de desempleo en las ciudades.

La aparente irracionalidad del fenómeno la explican los autores como la decisión que maximiza la utilidad de los migrantes individuales, que estarían respondiendo a las diferencias urbano-rurales en el ingreso real esperado. Si se crea un trabajo adicional en el sector industrial (urbano), pagado al salario mínimo, significativamente más alto que el ingreso en el sector agrícola, el salario esperado aumentaría y se induciría la migración del campo a la ciudad. Asumiendo que el salario mínimo —determinado políticamente— se establece por encima del nivel del mercado, la migración inducida por las expectativas generadas daría como resultado desempleo urbano. Una de las principales implicaciones del modelo, conocida como la «paradoja de Todaro», es que las políticas destinadas a aumentar el número de puestos de trabajo disponibles en la ciudad, incrementan el nivel de desempleo (Lall, et al., 2006). La recomendación fue implementar políticas para ajustar el salario mínimo, cuando fuera posible, hasta establecer uno competitivo, como mecanismo para incrementar el bienestar social. De no ser posible flexibilizar el salario, lo autores proponían un paquete de políticas que incluyeran subsidios al salario (o empleo directo del gobierno) y la restricción a la migración interna (Harris & Todaro, 1970).

A pesar de la popularidad que tuvo el modelo para la época, autores como Mazumdar (1975) consideraban que la dicotomía entre empleo y desempleo que se desprende del trabajo de Harris y Todaro era una descripción incompleta del mercado laboral urbano en los países en desarrollo, ya que era poco realista que la mayoría de los migrantes y pobres urbanos permanecieran desempleados por períodos prolongados de tiempo. Como lo confirmaban los estudios etnográficos de entonces, como el de Hart, para África

occidental, o el de L. Lomnitz (1975), para América Latina, lejos de ser las ciudades de los países en desarrollo escenarios del paro generalizado, estas se constituían en espacios vibrantes donde se desplegaban un sinnúmero de mecanismos y estrategias de supervivencia en un momento en el que los Estados impulsaban procesos de industrialización. Las actividades de subsistencia, como las llamara Lewis, contrario a lo esperado, parecían expandirse con la urbanización.

Con el ánimo de capturar esta realidad socio-económica en las estadísticas, los informes de la OIT que se realizaron en el marco del Programa Mundial de Empleo a lo largo de la década de los setenta, empezaron a utilizar el recién popularizado término de informalidad. En particular, el informe de la Misión de la OIT sobre Kenia, de 1972, dirigido por los economistas H. Singer y R. Jolly, investigadores del Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex, haciendo eco de la dicotomía entre sector moderno y tradicional de Lewis, convirtió el término en una tendencia mundial (Bromley, 1990). El principal problema que el reporte identificó no fue el desempleo sino las condiciones de los trabajadores pobres —autoempleados o trabajadores familiares—, cuya remuneración estaba en el nivel de pobreza. De acuerdo a su diagnóstico, las políticas de empleo resultaban infructuosas, entre otras cosas, por la inapropiada medición de la fuerza de trabajo y del empleo, pues hacían incompleta las estadísticas al no reconocer estas otras fuentes de ingresos. Es así que el informe incluyó una serie de criterios⁶ para caracterizar, desde el punto de vista de las unidades productivas (enfoque empresarial), las actividades informales, entendidas como «formas de hacer las cosas» (ILO, 1972).

6. Facilidad de entrada, dependencia de los recursos autóctonos, propiedad familiar de las empresas, operación a pequeña escala, tecnología adaptada y que requiere mucha mano de obra, habilidades adquiridas fuera del sistema escolar formal, y mercados competitivos y no regulados.

A pesar de que el informe insiste en que las actividades informales no estaban confinadas al empleo en la periferia de las ciudades, a ocupaciones particulares o, incluso, a actividades económicas específicas, adoptó el término «sector informal» equiparándolo —erróneamente— a la noción de sector económico propio de las clasificaciones industriales. De acuerdo al diagnóstico del informe, la causa de la desvinculación entre los sectores, conocido luego como «segmentación», y en general del problema del empleo, se hallaba en los múltiples desequilibrios que sufría la economía, tal como lo habían señalado Harris & Todaro. Por un lado, la oferta del mercado laboral en las ciudades, acrecentada por la migración y el crecimiento demográfico, desbordaba el número de puestos de trabajo disponibles en la industria, por otro, aumentaba el desequilibrio entre las aspiraciones y expectativas laborales de los trabajadores y la estructura de ingresos y oportunidades disponibles en la economía. Las recomendaciones de la OIT para Kenia, posteriormente extrapoladas al resto del mundo en desarrollo, orientaban al establecimiento de vínculos entre el sector formal e informal, inexistentes en ese momento, según los autores, materializado en una política de apoyo gubernamental al segundo a través de asistencia técnica, capacitación, crédito y procedimientos de licencia simplificados (ILO, 1972).

El concepto de informalidad se asoció, entonces, a los procesos migratorios y de urbanización, así como a la inequidad en la distribución del ingreso (Rauch, 1991). En tanto aspecto estructural de las economías, su existencia se atribuyó a la exclusión de trabajadores y empresas de los beneficios de la protección estatal y de los circuitos de la economía moderna, debido a la existencia de barreras de entrada que segmentan los mercados de trabajo y de capital. Siguiendo la perspectiva dual y positivista de la definición adoptada por la OIT en el informe de Kenia, entre 1973 y 1983 se realizaron estudios sobre el sector

informal en prácticamente todos los países en desarrollo, con un apoyo financiero sustancial de la misma OIT, el Banco Mundial y otros organismos multilaterales y bilaterales (Bromley, 1990). Si bien, la definición multicriterio inicial del sector informal se adaptó en cada país, incluyendo o modificando criterios, su adopción en los sistemas estadísticos nacionales se extendió ampliamente (Núñez & Gómez, 2008).

Informalidad como subversión contra el Leviatán

En este contexto apareció *El otro sendero*, en 1986; un libro éxito en ventas y de gran influencia del empresario arequipeño Hernando de Soto y del centro de pensamiento que presidió: el Instituto Libertad y Democracia (ILD). El texto se presentó como un aporte al debate académico sobre las causas, características y consecuencias de la informalidad en Perú y en América Latina, que representó un giro radical en el abordaje que hasta entonces se había hecho sobre el tema, por cuanto pasó a señalar como problema del desarrollo, no a la insuficiencia del modelo de industrialización y a sus desequilibrios concurrentes, sino al marco regulatorio formal de la economía. A partir de los estudios realizados en Lima sobre los mercados informales de vivienda, de ventas ambulantes y de transporte público urbano, las actividades económicas que no cumplían las normas pasaron a concebirse como el refugio de una clase empresarial popular en ciernes para la que el costo de cumplir la ley excede su beneficio.

De Soto (1987) evita señalar la «forma en que se deben hacer las cosas» o, incluso, la discusión sobre trabajo productivo/improductivo; en cambio, basado en un único criterio, define el sector informal como «aquel que funciona al margen de la ley, es decir, es aquel sector que, con fines lícitos, para distinguirlo de los criminales, utiliza medios ilícitos para conseguir esos mismos fines». Para el peruano,

seguidor de las ideas de L. V. Mises y F. Hayek,⁷ el objetivo de los países en desarrollo debe ser la constitución de una economía de mercado moderna que desate el potencial de un capitalismo todavía incipiente agenciado por una «nueva clase empresarial»: los empresarios informales. Por ende, la propuesta consiste en cambiar las instituciones legales para reducir los sobrecostos de la producción, mediante la desregulación de la economía.

Inspirados en la doctrina de la escuela de *Law and Economics* de Chicago, De Soto, en colaboración con A. Ghersi, miembro del ILD, usan el concepto de «costo de la legalidad», entendido bajo el enfoque de la elección racional, como la apreciación individual de todo aquello que es necesario hacer o no hacer para disfrutar del amparo y protección del régimen legal (Gheresi, 1991). En consecuencia, el análisis contenido en *El otro sendero* se centra en determinar la influencia del marco legal sobre las decisiones individuales de escoger entre la formalidad y la informalidad a partir de los costos asociados a cada una. Por un lado, los costos de acceso y permanencia en la formalidad, incluyendo los complejos requisitos que impone; por otro, los costos de la ilegalidad y de la desprotección estatal en la informalidad, principalmente la falta de derechos de propiedad. Siguiendo a D. North (1981) y el enfoque de la Nueva Economía Institucional, De Soto y Ghersi hacen énfasis en la importancia de establecer reglas e instituciones apropiadas que aseguren el derecho a la propiedad privada, asumido como requisito fundamental para el desarrollo económico.

Por otro lado, los costos asociados al sistema legal y a las distorsiones del mercado tendrían como consecuencia

7. En noviembre de 1979, F. Hayek dictó la conferencia «Democracia y economía de mercado», en Lima, organizada por H. de Soto, con el objetivo de mostrar la fuerza de la derecha democrática en Perú, y presentar a intelectuales y políticos el pensamiento del austríaco. Dos años después, F. Hayek, mediante la Fundación Atlas, ayudó a establecer y financiar el ILD, uno de los primeros centros de pensamiento neoliberal en el Sur (Mitchell, 2009).

la baja productividad, la disminución de la inversión, la ineficiencia del sistema tributario, el aumento de las tarifas de los servicios públicos, y las limitaciones del progreso tecnológico (De Soto, 1987). A la interpretación del peruano se le atribuye un peso tal al marco normativo que este sería capaz de determinar la eficiencia de las actividades que regula mediante la imposición de sobrecostos, sin considerar sus condiciones de producción, los niveles de inversión de estas unidades productivas, la tecnología incorporada, la escala de operación o el número de trabajadores que emplea. En este sentido, no son los desequilibrios estructurales de las economías sino la regulación estatal, por un lado, y la ausencia de derechos de propiedad, por el otro, las auténticas limitantes del desarrollo, lo que incluso llegaría a explicar la miseria y la violencia presentes en los países del tercer mundo.⁸

El enfoque y las recomendaciones de la «Agenda para el cambio» que propusieron De Soto y el ILD estaban a tono con el ambiente neoconservador que se impuso en la política internacional tras las elecciones de M. Thatcher, en el Reino Unido, y R. Reagan, en Estados Unidos. Aún más, la trayectoria exitosa de la economía norteamericana en materia de empleo durante la década de los ochenta, atribuida a la dinámica de su mercado laboral, en general más flexible y menos regulada que la de los europeos y latinoamericanos, se convirtió en referente de un mensaje desregulador que alcanzó dimensiones universales (Avella, 2012). A las voces

8. De Soto (1987) declara explícitamente, desde la introducción, que este es un «libro político que se basa en evidencia», se concibe como una hoja de ruta para seguir por el «camino de la liberación», en clara alusión a la guerrilla maoísta peruana Sendero Luminoso,alzada en armas desde 1980. *El otro sendero* representó la alternativa de la derecha, justificada en las virtudes de los derechos de propiedad para los pobres, al llamado a la revolución de la izquierda radical y sus programas de redistribución (Mitchell, 2009). El cambio legal, afirma, es definitivamente una forma más sencilla y barata de lograr la integración de formales e informales y, de esta forma, una vía hacia una sociedad libre y próspera.

alrededor del mundo que reclamaban el cambio en las funciones del Estado a favor del mecanismo de mercado, se les unió el virulento ataque de De Soto, en particular, contra el Estado desarrollista —que él denomina mercantilista—, representado como un aparato que extrae la riqueza de la sociedad para redistribuirla en favor de coaliciones políticas demandantes de privilegios, «sectores de la población que buscan organizarse para tratar de vivir a expensas de los demás» (De Soto, 1987), específicamente, trabajadores asalariados —sindicalizados— y empresas nacionales.

Los informales, en cambio, son caracterizados heroicamente como los protagonistas del «Perú profundo», en larga batalla por integrarse a la vida formal, a la vanguardia del cambio frente a unas instituciones legales rígidas y obsoletas, y en rebelión contra el *statu quo*. Los argumentos de De Soto estaban en sintonía con los de P. Bauer, el principal crítico neoliberal del desarrollo dirigido por el Estado, quien venía argumentando, desde la década de los cincuenta, que el ciudadano del tercer mundo es un empresario natural, cuyo espíritu capitalista es sofocado por las políticas del estado colonial y desarrollista (Mitchell, 2009). La principal razón por la que la gente en el sur es pobre, argumentaba Bauer (1984), es porque las regulaciones burocráticas del Estado y su incapacidad para proteger los derechos de propiedad desalientan la propensión natural de las personas a trabajar duro y obtener ganancias.

Estos argumentos contribuyeron a justificar el paquete de reformas formuladas desde Washington para llevar a cabo un ajuste estructural de las economías latinoamericanas, tras la crisis de la deuda desatada a inicios de los ochenta. Precisamente, entre las principales recomendaciones de política que se presentaban como adecuadas para velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas y el crecimiento de los países deudores, se encontraba la desregulación de los mercados (Williamson, 1990). El Consenso de Washington, alcanzado entre los organismos multilaterales, instituciones

financieras internacionales y las agencias económicas norteamericanas, se presenta, entonces, como la respuesta ante el aparente fracaso de las políticas de desarrollo implementadas en la región desde 1950, basadas en medidas proteccionistas (Castañeda & Díaz, 2017). Por ende, el decálogo neoliberal de dicho consenso se orientó a la promoción de políticas de liberalización de los mercados, valoradas como «necesarias» y «urgentes», para impulsar el crecimiento económico mediante el estímulo a la inversión del sector privado y la presunta creación de empleo que les seguiría.

Es así que en su «Informe sobre el desarrollo mundial», de 1995, dedicado a las reformas laborales para América Latina y el Caribe, el Banco Mundial señala que el vuelco hacia la orientación del mercado y la apertura al comercio internacional, iniciada en los ochenta y profundizada en los noventa, exigía una reforma de la política laboral, aún pendiente, que permitiera un uso más eficiente del factor trabajo (Banco Mundial, 1995). Este informe señala cuatro aspectos concretos a reformar: la intervención estatal directa en la determinación de los salarios, en la legislación sobre seguridad en el empleo, en las contribuciones obligatorias a la seguridad social y en las subvenciones estatales para la capacitación y educación de los trabajadores. Frente a las medidas dirigidas al trabajo informal, interpretado ahora simplemente como aquel al que se recurre para evitar el pago de impuestos, las reformas debían encaminarse a reducir las distorsiones y aumentar los incentivos para que los empresarios pudieran crear empleo en el sector formal. Entre otras medidas, el informe incluye flexibilizar el mercado de trabajo formal —considerado cerrado a la participación activa y a la negociación de salarios, las condiciones de trabajo y los convenios colectivos—, reducir la carga tributaria impuesta sobre el trabajo formal, y simplificar los requisitos de contratación (Banco Mundial, 1995).

Fue así como el trabajo seminal de De Soto y el ILD se sumó al proyecto emprendido por el Banco Mundial,

decidido a hacer un esfuerzo mayor por reexaminar el papel del sector informal en la región para reorientar la reforma laboral, considerada como complemento esencial de la liberalización comercial (Maloney, 1998). Autores vinculados al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional equipararon la informalidad con el concepto de *shadow economy* o «economía sumergida», de origen anglosajón, hasta entonces asociado en Europa y Estados Unidos exclusivamente a la evasión de impuestos (Schneider & Enste, 2000). Bajo este enfoque, que coincide en lo fundamental con la perspectiva del costo de la legalidad, aunque no así con la valoración positiva de los informales que hacía De Soto, la informalidad resultaría de la decisión racional de los agentes económicos que eligen el nivel óptimo de cumplimiento de las instituciones estatales de acuerdo con su evaluación del beneficio neto asociado a la formalidad y la capacidad del Estado para hacer cumplir las reglas (Perry et al., 2007).

Contrario a la interpretación de los teóricos del desarrollo que, bajo un enfoque estructural, consideraban el trabajo informal como parte del sector menos aventajado de un mercado laboral segmentado, tal como lo asumió la literatura inspirada en el modelo de Harris y Todaro, el sector informal pasó a ser concebido por esta corriente, llamada «institucionalista» en algunos textos, como el sector competitivo, aunque no regulado, de los países en desarrollo, análogo al voluntario sector empresarial de pequeñas empresas que evaden/eluden impuestos en los países avanzados (Maloney, 2004). Más que excluidos del sistema económico formal, se argumentó que las empresas y trabajadores informales voluntariamente salen de este, dadas sus preferencias, las restricciones que enfrentan en términos de capital humano y el nivel de productividad laboral en el sector formal (Perry et al., 2007).

Un primer elemento central en esta aproximación es que los mercados de trabajo en los «países menos desarrollados» están mucho más integrados de lo que la visión

dual supone. En lugar de pensar de forma dicotómica con respecto al estado de protección del trabajo, esta literatura propone entender el mercado laboral como un amplio *continuum* de trabajos que ofrecen diferentes paquetes de cualidades (Maloney, 1998). El que los trabajadores acepten voluntariamente un empleo informal implica que estos no están necesariamente mejor en un trabajo formal para el que estén cualificados, por tanto, estarían dispuestos a sacrificar la protección y los servicios ofrecidos por las instituciones formales, por otra dimensión, más atractiva, de las cualidades del trabajo informal, como la posibilidad de elegir «libremente» el tiempo dedicado a la producción o mayores ingresos.

Las repercusiones del cambio de enfoque teórico, en términos políticos, son sustanciales si los trabajadores informales lo son involuntariamente y están en desventaja en relación con los del sector formal, entonces cualquier política que los asista puede considerarse como una mejora del bienestar social. Pero si, para muchos, la informalidad representa una opción voluntaria, dichas políticas no harían más que hacerla atractiva, disminuyendo la oferta laboral en el sector formal (Maloney, 2004). Este argumento se ha empleado para criticar los sistemas de protección social basados en la atención médica básica universal. Justamente, S. Levy, responsable de la última misión de empleo convocada por el Gobierno colombiano, ha cuestionado los «incentivos perversos» generados por los programas sociales diseñados por el gobierno federal mexicano para los trabajadores no asalariados, por presuntamente promover la creación de empleos y empresas informales (Levy, 2008). En el mismo sentido, Santamaría et al. (2011) sostienen que, en Colombia, el régimen subsidiado de protección social ha aumentado los incentivos para volverse informal y, por lo tanto, actúa como un subsidio a la informalidad.

Un segundo elemento que enfatiza esta literatura es el incremento de los impuestos, las contribuciones a la seguridad social y las regulaciones del mercado laboral, como

causas principales de la economía informal, cuando el Estado no tiene la capacidad de hacer cumplir la norma (Schneider & Enste, 2000). Dicha explicación ha permitido la comparación entre países de altos y bajos ingresos, abstrayendo cualquier otra diferencia del efecto de la carga tributaria sobre la demanda de trabajo formal e informal. Estos estudios sostienen que, efectivamente existe una relación negativa entre el tamaño del sector informal y el crecimiento de la economía formal —medida por PIB—, debido a la reducción en la disponibilidad de servicios públicos para el conjunto de la economía, resultado del insuficiente recaudo fiscal que genera la informalidad y al aumento del número de actividades que utilizan de manera ineficiente los servicios públicos (Loayza, 1996). El argumento replica el famoso problema del *free rider*, considerado como una falla del mecanismo de libre mercado, acaecida cuando aunque los individuos que no contribuyen a la provisión de los bienes públicos, sí se benefician de estos. Ante la disyuntiva que enfrentan los países en desarrollo entre disminuir la tasa impositiva para inducir un mayor empleo formal y la menor provisión de bienes públicos que esto implica, se ha propuesto reducir los impuestos y, simultáneamente, reforzar las medidas que garanticen el cumplimiento de la legislación (Ihrig & Moe, 2004).

Estas ideas han tenido una gran influencia en Colombia en las últimas dos décadas, principalmente en centros de pensamiento como Fedesarrollo, y en entidades públicas, como el Departamento Nacional de Planeación o el Banco de la República. Es así que Cárdenas y Mejía (2007) calculan el tamaño de la economía informal en el país a partir de la clasificación propuesta por Schneider (2005), basada en la noción de economía sumergida.⁹ El estudio, que inicia con

9. Este estudio se centra en «las unidades productivas de bienes y servicios lícitos, que deliberadamente no se registran (en una o varias dimensiones) ante las autoridades. Se asume que la principal razón es la evasión o elusión del pago de impuestos o contribuciones (a la nómina, entre otras)» (Cárdenas & Mejía, 2007).

una cita a De Soto (1987) y el trabajo realizado por el ILD en Colombia, concluye que la informalidad aumentó desde finales de los noventa debido a la crisis económica de 1998, y al aumento en la carga tributaria empresarial, incluyendo los costos laborales diferentes al salario (contribuciones a la seguridad social y cargas parafiscales). Al mismo diagnóstico llega el equipo del Banco Mundial en su informe para Colombia, liderado por M. Santamaría (World Bank, 2005). Tanto los costos no salariales como el salario mínimo, considerado relativamente alto, serían los determinantes clave del autoempleo y la informalidad en el país, particularmente desde mediados de los años noventa. En la misma línea se encuentran los trabajos de Núñez (2002), Kugler y Kugler (2009), así como el volumen editado por el Banco de la República, dedicado a analizar el mercado laboral colombiano (Arango & Hamann, 2012), entre otros.

La explicación de estos estudios apunta a que las rigideces del mercado laboral colombiano¹⁰ contribuyeron a disminuir el cumplimiento de la legislación laboral, al incrementar los costos de contratación formal, promoviendo la informalidad (Echeverry & Santamaría, 2004). Asimismo, afirman, dichas rigideces harían incapaz al mercado laboral de ajustarse ante la mayor volatilidad del ciclo de negocios en el país, generada por la liberalización al comercio internacional, que tiene como consecuencia un aumento del empleo informal y el desempleo (Mondragón et al., 2010). Estos argumentos fueron esgrimidos para justificar las reformas al Código Sustantivo del Trabajo (llevadas a cabo en 1990, Ley 50, y 2002, Ley 789), tendientes a flexibilizar el mercado laboral. Cabe mencionar que las iniciativas y reformas de flexibilización no eran nuevas en el país, sino

10. Entendidas como los sobrecostos inherentes a la contratación y el pago de trabajadores que establece la legislación colombiana, tales como: las cotizaciones a la seguridad social, los aportes a parafiscales, los costos de indemnización por despido, el pago de primas y cesantías y el mecanismo centralizado para la fijación del salario mínimo (Isaza, 2003).

que venían discutiéndose desde la década de los setenta, a propósito de las recomendaciones de las Misión de la OIT para Colombia de 1970, y del informe de la Misión de Empleo de 1985, dirigida por el economista norteamericano H. Chenery (Avella, 2012); aunque solo hasta los noventa ganaron fuerza, gracias al ambiente político-académico que acompañó la reforma estructural de liberalización.

La Ley 50 de 1990, impulsada por el Gobierno Gaviria, eliminó la retroactividad de las cesantías privadas, facilitó la contratación temporal y el funcionamiento de agencias de intermediación laboral, y flexibilizó las regulaciones de contratación y despido, reduciendo sus costos, los cuales, según Kugler y Cárdenas (1999), fueron los causantes, en la década de los ochenta, de la reducción del empleo formal entre los grupos difíciles de contratar (principalmente jóvenes), y del aumento de la duración del desempleo para los trabajadores informales. Las reformas introducidas por esta ley fueron considerados como un aporte, aunque parcial, a la flexibilización del mercado laboral (Avella, 2012). De ahí que, tras una década de promulgada la ley, y ante cimas históricas en los indicadores de la tasa de desempleo (en el 2000 alcanzaría el 20,2%), se decidiera profundizar la reforma. Así fue, entonces, que la Ley 789 de 2002, aprobada iniciando el primer Gobierno de Uribe, flexibilizó y amplió la jornada de trabajo ordinaria (diurna) hasta las 10 p.m. sin recargo, redujo el costo de despido, tanto en contratos fijos como en indefinidos, y el valor de las horas extras, de los dominicales y de los festivos.

Resultados de la lucha contra la informalidad: una revisión crítica

Las reformas laborales implementadas, junto con la reforma tributaria (Ley 1607 de 2012) y el esquema de protección social (Ley 100 de 1993) que las acompañaron, no han tenido el impacto esperado de dinamizar el mercado

laboral colombiano. Para el trimestre móvil mayo-julio de 2007, la tasa de ocupados informales en Colombia se ubicó en el 49,3%, cifra que se elevó durante los años siguientes hasta tres puntos porcentuales, coincidiendo con la bonanza del sector minero-energético alentada por el alza en los precios de los *commodities* en el mercado internacional. En 2013 la tasa de ocupados informales alcanzó el mismo nivel de 2007, para descender desde entonces hasta inicios de 2020, cuando se ubicó en el 43,3%. Como se mencionó antes, la tendencia decreciente que se venía presentando, si bien con bajas marginales, se revirtió con ocasión de la pandemia, hasta alcanzar el 47,7% hacia finales de año.

Las cifras muestran que las medidas adoptadas con el propósito de aumentar la competitividad de las empresas, reduciendo el costo de la contratación formal, han conseguido, en el mejor de los casos, un avance limitado en su objetivo de aumentar el empleo formal y disminuir la informalidad y el desempleo. Lo cierto es que las reformas introducidas en las últimas tres décadas no han cambiado significativamente el panorama del mercado laboral colombiano en este sentido: la tasa de desempleo de largo plazo aún oscila entre el 10% y el 11%, como a inicios de los noventa,¹¹ mientras, alrededor de la mitad de los trabajadores ocupados en las ciudades, permanecen vinculados mediante relaciones informales de trabajo.¹² En una evaluación temprana de la Ley 789 de 2002 se advertía que los efectos sobre la generación de empleo y sobre la formalización del empleo fueron inferiores a lo esperado, mientras que los programas de apoyo al desempleado y de estímulo a la generación de empleo no habían funcionado (Gaviria, 2004). Guataquí y García-Suaza (2009) argumentan que

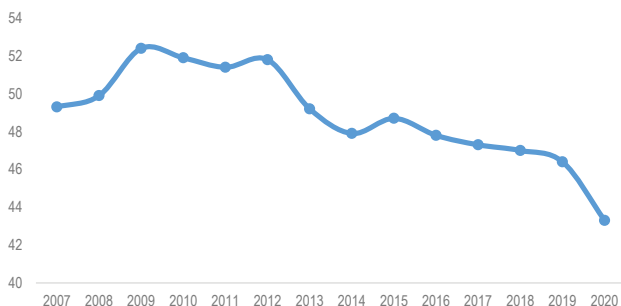
11. La tasa media de desempleo de este año, para siete áreas metropolitanas, fue del 10,5% (Avella, 2012).

12. Entre 1984 y 1996, la tasa de ocupación informal permaneció estable, en alrededor del 52% (Mondragón et al., 2010), cifra que aumentó a finales de los noventa.

realmente la reforma tuvo un efecto doble, un efecto intensivo que generó mayor demanda de horas de trabajo, pero acompañado por un efecto extensivo por el que la generación de más empleos formales solo fue marginal.

Figura 1.

Informalidad en Colombia. Total 13 principales ciudades y áreas metropolitanas. Trimestre móvil mayo-julio (2007-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, Dane.

La principal razón del fracaso de las políticas de flexibilización ha sido el diagnóstico errado. El marco teórico adoptado no proporciona una interpretación adecuada de los mercados laborales en los países periféricos, incluido Colombia. En primer lugar, el supuesto según el cual los trabajadores y las unidades productivas denominadas informales se comportan como agentes racionales operando en mercados competitivos que evaden «voluntariamente» la regulación estatal, con el único fin de minimizar sus costos, según la definición de economía sumergida o subterránea, no se corresponde con la realidad socioeconómica predominante. Como lo deja claro la OIT,

En los países en desarrollo y en transición, la mayoría de las actividades del sector informal no son ni subterráneas ni ilegales, ya que represen-

tan simplemente una estrategia de supervivencia de las personas que participan en ellas y de sus hogares. (OIT, 2013)

Por su parte, Perry et al., concluyen que cuanto más pobre es el país, menor es la proporción de empleo informal voluntario, por tanto, es mayor la importancia relativa de la exclusión de trabajadores y empresas del sector formal como causa de la informalidad. En Colombia, y a diferencia de la mayoría de países latinoamericanos, los autores encuentran evidencias según las cuales los autoempleados, la mayor proporción de informales, el sector formal los excluye, contrario al supuesto de la salida voluntaria (Perry et al., 2007). Finalmente, Uribe et al. (2006) sostienen, con base en el análisis de la experiencia colombiana, que los sobrecostos institucionales sí pueden influir en las decisiones de las empresas e inducirlos a evadir la regulación, «pero este mecanismo de funcionamiento solo es válido para los trabajadores con ingresos suficientemente altos como para no estar restringidos al imperativo primordial de la subsistencia». Es decir, el supuesto adoptado detrás del referencial político, solo sería válido para el renglón superior de los informales, en promedio mejor cualificados y de mayor edad, aunque minoritario con relación al total.

De igual forma, no existe evidencia robusta suficiente, más allá de estudios de caso puntuales, que sustente la existencia de mercados competitivos, únicos e integrados, aunque separados artificialmente por las barreras de entrada impuestas por la regulación estatal a los beneficios de la formalidad (seguridad de los derechos de propiedad de las empresas y acceso al mercado de capitales, protección social de los trabajadores). Por el contrario, autores como La Porta y Shleifer (2014) argumentan que la evidencia es consistente con los modelos duales. Desde el punto de vista de las unidades productivas, afirman, aunque la evasión de impuestos y regulaciones es una razón importante de la informalidad, la productividad de las empresas informales es demasiado baja para que prosperen en el sector formal.

Por otro lado, la experiencia internacional que revisaron muestra que la reducción de los costos de registro no las ha llevado al sector formal ni ha desencadenado su crecimiento económico. La evidencia que presentan los profesores de Harvard¹³ «no apoya la visión romántica de De Soto (1989, 2000) de las empresas informales como reservorios de energía empresarial productiva» (La Porta & Shleifer, 2014); en cambio, las economías formal e informal se presentan en gran medida segregadas, elaborando diferentes productos con diferente mano de obra, capital e insumos empresariales, y atendiendo a diferentes consumidores.

Para el caso colombiano, Mondragón et al., (2010) reconocen que, desde el punto de vista de los trabajadores, las rigideces del mercado laboral persistentes en el período 1984-2006, a pesar de las reformas, fueron impulsoras importantes de la transición a la informalidad, pero no necesariamente a la formalidad. Los mismos autores encuentran para este período que la tasa de informalidad tuvo un comportamiento contracíclico, aumentando su tamaño durante las recesiones y contrayéndose en momentos de crecimiento, evidencia que sugiere segmentación del mercado laboral colombiano. A la misma conclusión de segmentación del mercado laboral, atada al ciclo económico, llega Flórez (2002), tras analizar el período 1984-2000 y, más recientemente, Mora (2017), para el período 1973-2010, en el que resalta, además, que su comportamiento es igualmente heterogéneo por regiones geográficas y tipos de ocupación.

En segundo lugar, la perspectiva «institucionalista», en el sentido de D. North y la Escuela de Chicago, al centrar el análisis exclusivamente en el comportamiento de los agentes individuales con respecto a los efectos derivados del marco institucional y regulatorio, no considera las con-

13. Los autores consideran cínica la visión de Levy (2008) y, en general, de esta literatura, que enfatiza las ventajas que disfrutaban las empresas informales y los trabajadores al evitar impuestos y regulaciones (La Porta & Shleifer, 2014).

diciones macroeconómicas y de economía política que, en primer lugar, engendraron dichos marcos. En particular, la estructura productiva del país y sus transformaciones, resultado de la inserción al mercado internacional, no desempeña ningún rol en la explicación de la informalidad y, por tanto, tampoco en las recomendaciones de política. De acuerdo al recetario que promulgan organismos como el Banco Mundial (2019) o la Ocede, que presumiblemente repita la Misión Levy, y que en el país defienden el Ministerio de Trabajo, la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif) y el Consejo Gremial, resulta indiferente si un país cuenta con un sector industrial competitivo en áreas de alto valor agregado volcado a las exportaciones, como Corea del Sur, o si se trata de un país que progresivamente se ha desindustrializado para favorecer las exportaciones del sector minero-energético y los rendimientos del sector financiero, como Colombia. La recomendación es la misma: eliminar las rigideces del mercado y las «malas instituciones laborales», a pesar de que, en el segundo caso, el balance de cuenta corriente sea deficitario, se importen alimentos y bienes industriales, y los sectores de mayor participación en el PIB sean los que menos empleos generan.¹⁴

Asimismo, este enfoque desconoce los determinantes de la demanda de trabajo más allá de los costos salariales y no salariales, como lo ejemplifica el trabajo de Bernal y Cárdenas (2003), subestimando la relación entre la demanda agregada y la cantidad de empleo generado en la economía. La interpretación keynesiana, para el caso, sostiene que la cantidad y calidad de empleo demandadas depende del nivel de ingresos que los empresarios esperan recibir

14. Por el contrario, Moreno (2013) argumenta que las mayores tasas de informalidad registradas en las ciudades colombianas no están asociadas con imperfecciones de los mercados laborales, sino más bien al grado de profundización de la industrialización. De ahí que en los departamentos donde la participación de la industria en el PIB es mayor, también se reporta una menor tasa de informalidad laboral urbana.

por la producción, pues estos buscan fijar una cantidad de empleo que maximice el exceso de ingresos respecto al costo de los factores (Keynes, 1965 [1936]). En el caso de Colombia, la insuficiencia del gasto agregado del gobierno, frenado por la política de austeridad, y de los hogares, crecientemente financiado por créditos, no genera expectativas de una demanda de bienes y servicios que incentive a los empresarios a contratar más trabajadores. Siendo así, la deficiencia de la demanda efectiva es un factor fundamental para explicar la escasez de puestos de trabajo formales, situación que no se modificaría notablemente simplemente reduciendo costos o exceptuando el pago de ciertos gravámenes (Moreno, 2013).

Las políticas de flexibilización, a pesar de no haber alcanzado los objetivos propuestos, sí han tenido efectos económicos y sociales. En primer lugar, en aras de la eficiencia productiva, las reformas implementadas se hicieron a costa de la protección de los trabajadores. Las regulaciones consagradas en la legislación laboral colombiana, inspiradas en el modelo europeo de bienestar, y producto de décadas de lucha sindical, buscaban garantizar estabilidad, seguridad y, en general, protección a la parte débil de la relación laboral, las cuales fueron eliminadas total o parcialmente, sin que hayan funcionado los mecanismos de protección que se incluyeron en las reformas para contrarrestar su efecto negativo, como el seguro al desempleo. En consecuencia, la flexibilización ha pasado a ser sinónimo de precarización del trabajo. La desafiliación del trabajador de la relación salarial (Castel, 1997) ha traído consigo un ascenso de la incertidumbre y la inestabilidad, es decir, de la inseguridad social, a través del desmonte de los sistemas de protección social (Castel, 2004). Al quedar expuesta la fuente de ingresos de los trabajadores a la volatilidad del mercado, ahora los trabajadores son los únicos responsables de gestionar los riesgos derivados de una economía cada vez más vulnerable a todo tipo de impactos económicos.

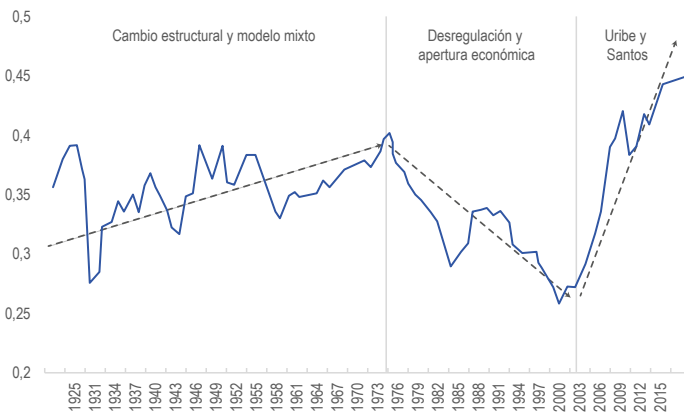
En segundo lugar, el desmonte de la regulación laboral y la reducción del costo del factor trabajo han tenido efectos distributivos a favor del capital. Tal como lo han argumentado autores críticos a la visión ortodoxa desde el inicio de las reformas estructurales, es posible pensar la flexibilización laboral como un proceso coherente con la lógica de acumulación de capital. Dicha interpretación asume, primero, que el sector informal ha estado históricamente articulado al sector formal mediante múltiples relaciones establecidas en las actividades de producción e intercambio entre sectores, pero está lejos de ser un fenómeno individual (Castells & Portes, 1989). Siendo así, la misma lógica y funcionamiento del capitalismo ha llevado a la informalidad, jugando un papel importante en la acumulación, ya que incide sobre la provisión de bienes y servicios de bajo costo para el consumo de los trabajadores de las empresas formales, así como en la reducción de los costos de producción y distribución de estas empresas, mediante la subcontratación de empresas/trabajadores informales, contribuyendo de este modo a su viabilidad (Portes & Schaufli, 1993).

En contraste con los objetivos públicos de las reformas, las medidas de flexibilización no serían más que una estrategia desplegada en el campo del conflicto distributivo orientada a reducir los costos laborales de las empresas con el fin de acrecentar las rentas y los beneficios empresariales. Esto explicaría la obstinada insistencia en la adopción de estas medidas por parte de actores interesados, a pesar de sus pobrísimos resultados en materia de creación de empleo formal. Moreno (2019) sostiene que este es el caso, según el análisis que realiza de la historia económica colombiana donde usa del aparato categorial marxista. El autor estima la tasa de ganancia y la tasa de explotación laboral en Colombia durante el período 1925-2018, a través de una periodización de tres momentos de la historia económica colombiana: Cambio estructural e industrialización (1925-1974), desregulación y apertura económica

(1974-2002) y reacción neoconservadora o «patria boba» (2002-2018). A nivel agregado, la tasa de explotación del sistema (e) es igual a la razón entre los beneficios agregados y el pago de salarios de todos los trabajadores; por su parte, la tasa de ganancia (r) se determina como la razón entre los beneficios agregados y el valor del *stock* de capital fijo (Moreno, 2019).

Figura 2.

Tasa de ganancia en Colombia (1925-2018)

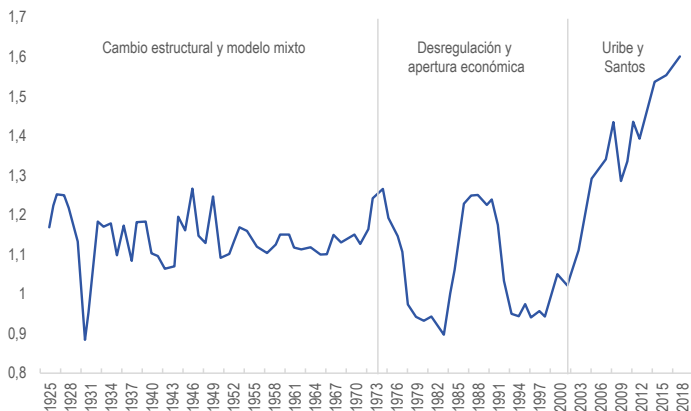


Fuente: Moreno (2019).

Como se observa en la figura N.º 2, la tasa de ganancia se incrementó durante el período de industrialización, que estuvo acompañada por la implementación y el mejoramiento de los sistemas de seguridad y protección social, sindicatos fuertes y protección comercial. No obstante, una vez se consolidó el proceso de apertura económica y se fortaleció la flexibilización laboral, la tasa de ganancia disminuyó, resultado de la desestabilización económica que impuso la competencia con el capital internacional y la crisis financiera de finales de siglo. Finalmente, la tasa de ganancia creció, con una muy elevada pendiente, bajo el mandato de la reacción neoconservadora; se recuperó la

rentabilidad a partir de reformas económicas regresivas contra los trabajadores y programas de confianza inversionista (Moreno, 2019).

Figura 3.
Tasa de explotación en Colombia (1925-2018)



Fuente: Moreno (2019).

En la figura N.º 3 se observa cómo la tasa de explotación laboral en Colombia presentó un leve incremento durante el período de cambio estructural, explicado por la existencia de sistemas de protección social fortalecidos y sindicatos fuertes. Seguido a esto, en el período de desregulación y apertura hay una gran volatilidad de la tasa de explotación, que puede explicarse por el rompimiento de los diferentes acuerdos sectoriales y por la crisis de productividad del capital (Moreno, 2019). Nuevamente, en los períodos de Uribe y Santos se incrementó la tasa de explotación a niveles nunca antes alcanzados, producto de la desregulación laboral, el modelo de desarrollo reprimarizado y la dependencia económica respecto al capital financiero.

El análisis de economía política crítica arroja una interpretación que, si bien no es novedosa, cobra plena relevancia para el debate público, en un contexto de crisis en el

que, a pesar de la necesidad de adoptar medidas alternativas urgentes, el Gobierno nacional y la Misión Levy insisten en profundizar las mismas de las últimas tres décadas. Es decir, la flexibilización no es sino la actualización de las acciones dirigidas a contrarrestar la caída tendencial de la tasa de ganancia, en particular, la elevación del grado de explotación del trabajo a costa de su precarización. De acuerdo a las cifras presentadas por Moreno (2019), en esto sí han sido exitosas las reformas.

Hacia un enfoque alternativo

Frente al debate de más de medio siglo sigue abierta la necesaria pregunta de balance: ¿Son las actividades económicas no reguladas por el Estado parte de un sector rezagado y no integrado al que acuden los excluidos, o se trata, por el contrario, de una alternativa para evadir impuestos y otras regulaciones, consideradas excesivas, por parte de agentes bien integrados? Sin evidencia empírica concluyente y frente a los cuestionables resultados de política, lo cierto es que detrás de la noción de informalidad subyacen fenómenos diferentes, animados por lógicas propias, que ponen en evidencia lo problemático de un abordaje teórico reduccionista que pretende resolverlo a partir de un ejercicio de ingeniería tributaria o de arreglo institucional. Aquí se propone, en cambio, partir de este conglomerado difuso de actividades, prácticas, poblaciones y formas organizativas de lo informal para considerar otra delimitación, trazar otro contorno, que permita capturar la *totalidad*, esto es, estudiar el fenómeno como parte de un proceso social. Se apunta así a superar la visión positivista que estudia datos o hechos de manera aislada, operación analítica típica de la teoría neoclásica, para entender los procesos que subyacen a la realidad social aparente y compleja, base de una política alternativa.

Tal apuesta teórica y metodológica debe, no solo superar el pernicioso marco «institucionalista» que se ha impuesto en la opinión pública y en los debates de política,

sino también trascender la visión dicotómica que concibe esferas económicas y sociales escindidas, en aparente aislamiento, donde la que representa la desorganización, la falta de estructura y el atraso, eventualmente desaparecería, absorbida por su contraparte moderna. Sin desconocer que las diferencias efectivamente existan, la representación que hace el «dualismo» del capitalismo periférico impide reconocer las múltiples interrelaciones que existen entre ambas esferas. Asimismo, la caracterización que hace esta perspectiva de las actividades no reguladas en estos países resulta inapropiada y sus predicciones claramente erradas.¹⁵ Se propone, en contraste, pensar lo que se denomina formal e informal como elementos contemporáneos y relacionados en un mismo orden social: el del capital. Un orden no exento de contradicciones, materializado en una variedad de formas histórico-concretas asociadas a las particularidades que el proceso de acumulación de capital ha adquirido en las geografías del planeta, y sobre el que los Estados nacionales han intervenido de manera diferenciada a lo largo del tiempo.

Con este propósito, se parte de los desarrollos teóricos del feminismo crítico que, en su esfuerzo por comprender el rol que desempeña el trabajo reproductivo en las sociedades capitalistas, que ha sido asumido principalmente por mujeres, e históricamente excluido del análisis económico, ha planteado formas de interpretación holísticas del mundo del trabajo haciendo uso del concepto de reproducción social. La premisa fundamental de este enfoque, siguiendo a Marx, es que el trabajo humano está en el centro de la creación y reproducción de la sociedad como un todo. Sin

15. Los numerosos trabajos de campo, realizados principalmente por la sociología y la antropología, han rebatido la valoración negativa típicamente asociada a la informalidad. Estos trabajos han revelado las múltiples estructuras, con variados grados de complejidad, que las comunidades han empleado históricamente para auto-organizarse y gestionar sus recursos en relación variable con el mercado y el Estado (Guha et al., 2006).

embargo, no todos los trabajos son valorados de igual forma. Socialmente se estableció una frontera, delineada con claridad desde los primeros estudios de economía política, entre el trabajo productivo, considerado como la única forma de trabajo legítimo, generador de valor y transado por su valor de cambio en el mercado; y el trabajo reproductivo, compuesto por valores de uso ubicados por fuera de los circuitos de generación de valor. En el segundo estarían incluidas las actividades y relaciones directamente involucradas en el mantenimiento de la vida cotidiana de las personas, es decir, aquellos trabajos socialmente necesarios —mentales, físicos y emocionales—, dirigidos a proveer y mantener la reproducción social de la población y entre generaciones: la comida, el vestido, la vivienda, así como el cuidado de los niños y los adultos mayores, entre otros (Benzason & Luxton, 2006).

Se observa entonces que a lo largo del tiempo han concurrido diversas instituciones orientadas a reproducir la sociedad capitalista, en general, y la fuerza de trabajo, en particular. Por un lado, la familia, el sitio históricamente más duradero, donde se renueva diariamente el proceso por el cual los trabajadores vuelven a estar listos para iniciar la jornada laboral; mediante la provisión de comida, abrigo y cuidado físico, la familia juega un rol clave en la reproducción biológica y social de los trabajadores. Por otro lado, y de manera más amplia, la educación pública y el sistema de salud, las instalaciones de esparcimiento en la comunidad y las pensiones y beneficios para ancianos que, en su conjunto, contribuyen en la provisión de la «canasta de bienes» necesaria para reproducir a un trabajador particular, así como la formación de sus hábitos (Bhattacharya, 2017). Además del Estado y los hogares, a esta tarea concurren el capital y la sociedad civil, en un balance que siempre varía, histórica y geográficamente, así como entre clases (Katz, 2001). Bajo el neoliberalismo financiarizado, el retiro del Estado ha implicado, por un lado, la incursión

del capital en el ámbito de la reproducción, transformando instituciones y relaciones sociales en función de la generación de valor —privatización—, lo que ha llevado a la crisis del actual «régimen de reproducción social» en occidente (Fraser, 2016). Por otro, ha redoblado la carga de trabajo reproductivo que pesa sobre hogares y comunidades, en su mayoría realizado por mujeres.

En la periferia global, donde el embate neoliberal debilitó instituciones estatales, que de por sí nunca tuvieron alcance universal, como es el caso de las pensiones, la provisión a cargo del capital está restringida a la minoría que puede costearla; de esta forma, el trabajo de hogares y comunidades cumple un papel trascendental en la reproducción social de la clase trabajadora. Una mirada a los intensos procesos de urbanización experimentados en los países periféricos desde mediados del siglo XX revela la trayectoria de largo plazo en la que los sectores populares pusieron en marcha, de manera autogestionaria, las actividades, prácticas y relaciones sociales requeridas para garantizar la reproducción social en contextos altamente precarizados. La autoconstrucción de casas y barrios, la gestión colectiva de los servicios públicos, el establecimiento de escuelas y puestos de salud, de comedores y jardines comunitarios, y centros culturales dan cuenta de manera palpable de este hecho, en una dinámica que en su desarrollo desbordó las fronteras de la traza urbana, de la ciudad formal, a la que paulatinamente se fueron integrando, co-construyéndola desde abajo. Esta dinámica tuvo lugar de manera simultánea con la industrialización de muchas de estas economías bajo la estrategia de sustitución de importaciones, como en el caso de la India. Lejos de ser una fase del desarrollo capitalista periférico, tal como lo revela claramente el fracaso del asistencialismo neoliberal durante la actual crisis, en los sectores populares el trabajo reproductivo aún se soporta en las relaciones tejidas entre hogares, redes vecinales y organizaciones comunitarias.

Existen al menos dos diferencias fundamentales más a este respecto entre las trayectorias de los países del capitalismo central y el resto, de relevancia para los fines de este documento. En los primeros, la construcción histórica de la división entre trabajo productivo y reproductivo implicó la generación de espacios socialmente diferenciados. Por un lado, el lugar de trabajo, espacio de generación de valor, atado en el imaginario fordista a la fábrica y considerado ámbito de lo masculino, y por otro, el hogar, espacio privado de reproducción de la fuerza de trabajo, que es el ámbito femenino dedicado a las labores del cuidado. En los sectores populares de la periferia, dicha diferencia nunca se erigió del todo, constituyéndose en cambio en espacios híbridos, donde confluyen actividades productivas y reproductivas. De hecho, el modelo de división del trabajo y del espacio, que fue típico en occidente, ha sido excepcional en los sectores populares del resto del mundo. Aquí, las funciones sociales preestablecidas para cada espacio, institucionalizadas en normativas y regulaciones, son transgredidas continuamente: la vivienda que alberga un taller o cuyo primer piso está dedicado al comercio, la venta de productos en el espacio público y otras infraestructuras colectivas. Aún más, la dislocación de los espacios en este contexto revela que la misma frontera entre trabajos productivo y reproductivo es inexistente. En la práctica, tiempos y espacios se traslapan, estructurando un *continuum* de formas diferentes de organizar los trabajos, mostrando claramente lo artificioso de su separación.

El segundo aspecto clave que diferencia la experiencia histórica de la periferia, a saber, el desbordamiento social de las fronteras trazadas por el régimen del trabajo asalariado, es que la familia, y no el mercado, se constituye en la primera y principal fuente de trabajo para las actividades productivas de los sectores populares, tal como sucede en el ámbito reproductivo. Cuando la escala de la producción supera al trabajador por cuenta propia, la forma más

extendida de trabajo no asalariado, en la mayoría de los casos se recurre a familiares no remunerados para suplir los requerimientos de trabajo. La familia adquiere así una doble connotación: unidad doméstica básica para la reproducción social y unidad productiva que participa de los circuitos de generación de valor. En menor medida, las redes comunitarias establecidas en los territorios sirven también a este fin, como las relaciones vecinales en contextos urbanos, proveyendo trabajo casual. Por último, el mercado de trabajo —no regulado— suple la demanda cuando las unidades son de mayor tamaño o se necesitan habilidades específicas. Por consiguiente, se tiene que, los múltiples trabajos y relaciones sociales, productivas y reproductivas, se entrecruzan o co-constituyen de manera variable de acuerdo a las condiciones históricas y geográficas específicas (Mezzadri, 2020), aunque en todo caso escapan a las formas estructuradas directamente por la relación laboral y, en la mayoría de los casos, también a la regulación estatal.

La teoría de la reproducción social, como ha venido a ser llamada, permite entender así la coexistencia en el capitalismo de formas de trabajo que no se articulan bajo la relación salarial, el tipo particular de apropiación del trabajo excedente en el capitalismo y algunas, incluso, no pasan por el mercado, a pesar de que esta haya sido su forma más extendida y representada. De aquí se desprende que, las condiciones laborales formales y, en general, el marco institucional de la producción, son productos históricos concretos, resultado de la lucha de clases a escala nacional en un momento de avance científico-técnico particular. En los países centrales se materializó en los Estados de bienestar y en un contexto de posguerra, mientras que, en el resto, se probaron sus versiones pálidas. Productos históricos que no han sido ni predominantes como forma de gestionar el conflicto capital-trabajo a lo largo de siglos de capitalismo, ni extendidos al mundo entero, ni siquiera en los países centrales cobijan al conjunto de los trabajadores. «En última instancia, el

capitalismo solo ha sido “dorado” para muy pocos, en muy pocos lugares y durante muy pocos años» (Mezzadri, 2020). Queda claro que el denominado estándar de las relaciones de trabajo realmente ha sido una excepción histórica: la norma en el capitalismo global es la inseguridad, la informalidad y la precariedad (Breman & Linden, 2014).

Sin embargo, como se ha mostrado, no se trata de simple coexistencia entre formas de trabajo socialmente diferenciadas, sino de su interacción compleja: la reproducción social es condición de posibilidad para la sostenida acumulación de capital (Fraser, 2016), al tiempo que las relaciones sociales que escapan al ámbito de la producción basada en el trabajo asalariado toman una forma histórica específica en respuesta a él (Bhattacharya, 2017). Como mostraron los primeros estudios feministas con respecto al trabajo doméstico, dicha interacción se estructura de manera jerárquica, subordinando e invisibilizando el trabajo no asalariado mediante procesos activos que operan en distintos campos sociales. Por esta vía, en la periferia se ocultan los múltiples mecanismos de explotación, a través de los cuales el capital se apropia del valor generado, más allá del lugar de trabajo. Primero, la sistemática externalización de los costos de reproducción social, al ser absorbidos por los trabajadores, sus familiares y redes comunitarias, hacen del trabajo no remunerado y no asalariado auténticos subsidios al capital. Segundo, la participación de los sectores populares en la producción, mediante la inserción en las cadenas de valor, se constituye en formas contemporáneas de subsunción formal del trabajo al capital. Es la situación, por ejemplo, de trabajadores por cuenta propia que, tratados como empresarios, mantienen relaciones salariales «disfrazadas». En ambos casos, a través de un recorte en los salarios y las contribuciones sociales, el efecto es el de la expansión de las tasas de explotación (Mezzadri, 2020).

La mirada que aportan los estudios de la reproducción social desplaza y amplía el concepto de trabajo y

explotación. El trabajo deja de ser sinónimo de empleo y tampoco implica la existencia de un patrón. La nueva concepción de clase trabajadora debe entonces comprender a todos los miembros de la clase productora que, en su vida, han participado en la totalidad de la reproducción de la sociedad, independientemente de si ese trabajo ha sido pagado por el capital o no (Bhattacharya, 2017). En particular, se hace necesario reconocer a los sectores populares como trabajadores, quienes, además de desempeñar funciones de la reproducción con su labor, generan ingresos en unidades autónomas, sobre la base de prácticas y saberes individuales y colectivos, aunque carecen de derechos sociales. Por el contrario, sus actividades han sido históricamente consideradas por el Estado por fuera de las regulaciones formales y, por ello mismo, con frecuencia perseguidas. Las líneas gruesas que se trazan aquí apuntan a comprender la economía de los sectores populares, tratada como informal y constantemente informalizada, insertada de manera subordinada en el conjunto de lo social mediante relaciones de explotación y opresión más o menos veladas. A partir de estas, es posible apuntar a intervenciones públicas que protejan los derechos asociados al trabajo, en todas sus formas.

Propuestas para la economía de los sectores populares

La coyuntura actual nos sitúa frente a la necesidad de implementar una serie de medidas, en el marco de un nuevo contrato social, que garanticen la provisión de bienes y servicios para la reproducción de la vida a toda la población. Para esto es necesario considerar los sectores y las actividades que integralmente participan en la reproducción social, teniendo en cuenta las estructuras auto-organizadas que las comunidades son capaces de producir, dentro o fuera del alcance de las estructuras oficiales, así como la forma de relacionarse con el mercado. De manera que el reto de la intervención pública tiene una doble dimensión: el reconocimiento de estos actores, en perspectiva de su

afirmación y legitimación como sujetos económicos, políticos y sociales, y las necesarias medidas redistributivas que transformen sus condiciones materiales. Para ello se le proponen al país las siguientes recomendaciones de política con el ánimo de contribuir al debate nacional, del cual se espera que surja la alternativa real para superar la crisis y construir las bases de un proyecto nacional que represente los intereses y anhelos de las mayorías.

Reconocimiento de la economía popular

La primera medida consiste en reconocer que en Colombia existe un sector de la economía popular que le garantiza el sustento a los sectores populares, principalmente, quienes son trabajadores y demandan derechos y apoyos. Lo cual implica, primero, subvertir la valoración negativa, implícita en la definición de informalidad, para realizar un reconocimiento social, político y legal de las actividades de reproducción social como formas legítimas de trabajo de los sectores populares, por tanto, fuente de derechos; y a sus actores, como formas organizativas de los trabajadores. Bajo esta perspectiva, el Estado se concibe como titular de obligaciones para con las comunidades, en particular, tiene las obligaciones de respetar, proteger y garantizar el derecho al trabajo y sus derechos asociados. En últimas, se trata del cumplimiento de las responsabilidades del Estado social de derecho para con los sectores de la sociedad en situación de exclusión y marginación.

Por otro lado, dada la fragmentación y dispersión de estos actores, no existe un reconocimiento propio como trabajadores, de ahí que tampoco exista un gremio u otra forma de representación colectiva de sus intereses que permita la interlocución directa con el Estado. Por ello se hace necesario su representación efectiva con vocería en los espacios de negociación, particularmente, en la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales. De manera más general, la política de reconocimiento debe incluir el derecho

de asociación y libertad sindical de los trabajadores que no tengan relaciones laborales formales, o bien, ocupados en la economía popular o fuera de ella, al tiempo que se promueva su relación con los sindicatos establecidos.

Empleo de emergencia

Como medida de emergencia a implementar en el corto plazo, para paliar la crisis social y económica agudizada por la pandemia, se propone la promoción de empleos de emergencia mediante el mecanismo de giro directo dirigido a procesos comunitarios vinculados con la economía popular y para las organizaciones sociales que propendan por el sostenimiento de la vida. En general, todos aquellos emprendimientos e iniciativas populares que actualmente suplen necesidades básicas en sus territorios, como los son vivienda, alimentación, cuidado de menores, adultos mayores, discapacitados, enfermos, entre otros. La medida debe garantizar una asignación presupuestal que permita el sostenimiento de estas actividades durante el período en el que estén vigentes las restricciones, protegiendo a las poblaciones más vulnerables de los efectos de la crisis, mediante estrategias comunitarias de protección social.

Política pública de economía popular

La propuesta de política pública dirigida a la economía popular se fundamenta en tres pilares fundamentales, de cuya articulación y coordinación dependerá su implementación efectiva: impulso a los emprendimientos populares, establecimiento de las alianzas público-populares y la creación de una Banca de Fomento para la economía popular. A partir de esta estructura se podrán diseñar líneas de acción que atiendan a las realidades concretas de las poblaciones y territorios a intervenir.

Emprendimientos populares

La primera medida consiste en reconocer e impulsar los emprendimientos populares, entendidos como unidades

productivas de gestión colectiva que operan con base en estrategias comunitarias orientadas a la producción de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades de reproducción social de los sectores populares en sus territorios. La intervención pública debe incluir acciones de redistribución económica dirigidas directamente a favorecer a estos actores. Aún más, en desarrollo del marco de derechos básicos de reconocimiento, se plantea que el Estado lleve a cabo acciones tendientes a respetar la autonomía de las iniciativas populares, protegerlas bajo la fórmula de acciones afirmativas y garantizar su puesta en marcha efectiva.

Es preciso señalar que las lógicas que subyacen a las fracasadas políticas dirigidas a las iniciativas populares en las últimas décadas han sido la de «formalización» (registro en Cámara de Comercio y obtención del Registro Único Tributario, RUT) y «emprendimiento», discurso hegemónico en la política social basado en un modelo individualista de supervivencia en el que los beneficiarios son responsables de la puesta en marcha de proyectos productivos, sin importar su objeto o duración. Además de lo problemático de su concepción de raigambre neoliberal, la implementación de esta política ha acarreado múltiples problemas derivados del desconocimiento de las condiciones de producción de estas unidades productivas, de sus necesidades de financiamiento (comúnmente las transferencia de recursos, sea como incentivos o como créditos, no permiten la sostenibilidad en el tiempo de las iniciativas ni la construcción de redes económicas), y de las estructuras de mercado en que se insertan las iniciativas. La bajísima tasa de supervivencia de estas empresas es muestra clara del fracaso de la política.

En contraste, lo que aquí se propone es abandonar la mirada que caracteriza a los actores de la economía popular como un ejército de pobres demandantes de asistencia social, y que el Estado pretende intervenir, no como institucionalidad económica sino en sus carteras sociales, pero tampoco debe caerse en visiones románticas que los idealiz-

cen. Se pretende, en cambio, desarrollar el potencial de los emprendimientos populares en términos de producción y empleo, mediante la financiación, la dotación de infraestructura pública, la prestación de asistencia técnica y legal, el acompañamiento y la capacitación, así como la simplificación de los procedimientos de inscripción y licencia. De esta forma, la política pública fortalecerá los procesos comunitarios existentes y promoverá su creación allí donde se requiera, garantizando la provisión de bienes y servicios básicos a los sectores populares, cada vez en mejores condiciones, e impactando así en su nivel de vida y la transformación de sus territorios.

Alianzas público-populares

Las alianzas público populares (APP) serían el mecanismo a través del cual se establecería el vínculo entre el Estado y los emprendimientos populares en el marco de una relación política de reconocimiento y garantía de derechos, construida desde abajo. No se reduce, por tanto, a una figura contractual de naturaleza comercial o mercantil, como las que establecen las entidades públicas con el sector privado. Se trata de una forma de relacionamiento entre el Estado y los actores de la economía popular a la manera de pactos o acuerdos en los que, más allá de las obligaciones contractuales, se materializaría la política de reconocimiento y redistribución, legitimando el rol de los segundos como sujetos sociales y políticos activos en sus comunidades.

Las APP se fundan sobre la base de una relación entre Estado y sociedad, alternativa y novedosa para Colombia, que no asume a sus poblaciones como agentes pasivos, beneficiarios de una política social formulada desde la institucionalidad, sino como cogestoras en la formulación e implementación de los instrumentos de política en los territorios, implicadas en el seguimiento y monitoreo de lo pactado. Las APP deberán incorporar las perspectivas y

saberes de las comunidades, sus organizaciones y emprendimientos con base en el diálogo social, respetuoso de la diferencia, y la construcción colectiva entre múltiples actores comunitarios y estatales. Para este fin, se necesita de la apertura de espacios de concertación en los que los gobiernos locales tendrían la mayor relevancia.

Banca de fomento

El tercero de los pilares de la política consiste en la creación de un instrumento público de financiación para el fomento de la producción y la economía popular. Se trata de recuperar el ahorro público para apalancar los emprendimientos populares, caracterizados por operar a pequeña escala, mediante líneas de crédito o capital semilla que garanticen su sostenibilidad. Una banca de fomento posibilitaría el acceso al crédito requerido por los emprendimientos populares, que hoy en día están impedidos debido a los requisitos de formalidad y por su nivel de riesgo, el cual resulta elevado para la banca comercial. Las condiciones del crédito deberán tomar en consideración las características propias de las unidades productivas antes mencionadas.

Con la creación de la entidad financiera de fomento para la financiación de las iniciativas productivas de los sectores populares se pretende, además, acabar con el crédito «gota a gota» y el interés de usura, detrás de los cual se entablan y fortalecen relaciones mafiosas en los territorios, pero al cual se ven abocados a recurrir, asumiendo un costo insostenible. A través del otorgamiento de créditos a la medida de las necesidades de la economía popular y el acompañamiento sostenido, al menos durante los primeros años de vida, se podrían superar los obstáculos mencionados y fortalecer la posición de los emprendimientos populares, tanto en el plano de la producción, como en su inserción en las cadenas de valor, generando un mayor valor agregado, y estableciendo encadenamientos productivos con otros sectores económicos a los cuales proveen insumos.

Reformas normativas

Las propuestas planteadas hasta aquí deben ir necesariamente acompañadas de reformas normativas que posibiliten su implementación efectiva. El objetivo central es derribar las talanqueras que existen para la transferencia de recursos a las iniciativas de la economía de los sectores populares, así como de aquellas que obstaculizan formas de contratación para la prestación de servicios públicos y sociales que pueden ser prestados con formas de gestión público-popular o público-comunitaria, según sea el caso. Asimismo, las reformas normativas deben orientarse a derogar las disposiciones legales que incidan y profundicen la precarización de las relaciones laborales y la vulnerabilidad de los derechos de los trabajadores.

En primer lugar, se precisa reformar el Estatuto de Contratación (Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007) y el régimen de servicios públicos domiciliarios (Ley 142 de 1994), para que las unidades productivas de la economía popular puedan participar, contratar obras y prestar servicios públicos en áreas rurales y urbanas. La reforma al Estatuto de Contratación deberá incluir un título de contratación de bienes y servicios y otro de contratación de obras públicas con el sector de la economía popular, mediante el mecanismo de «giro directo», entre otros. Las condiciones de contratación del Estado para las unidades productivas de la economía popular deberán tomar en consideración las características propias de estos emprendimientos, sus condiciones de producción y estructuras de mercado, así como el impacto social, económico y ambiental de su actividad en los territorios.

Con respecto a la Ley 142 de 1994, se deberán revisar las figuras que la norma contempla denominadas «productores marginales» y «organizaciones autorizadas» para prestar servicios públicos, las cuales podrían emplearse para la contratación con las diferentes entidades de la sociedad civil y comunidades organizadas, no solo en pequeños municipios sino también en áreas urbanas. Un estatuto de

contratación pública y una ley de servicios públicos que permitan que sean las iniciativas económicas comunitarias y populares, más vinculadas con la esfera de la reproducción social y bajo condiciones de sostenibilidad ambiental, las priorizadas ante los grandes oferentes y operadores logísticos que son los que acceden a los recursos de contratación del Estado. Las reformas tienen el potencial de hacer de la esfera de la economía popular un importante sector que alivie las deterioradas economías rurales y urbanas de quienes hoy garantizan la subsistencia bajo su propio esfuerzo en medio de un escenario desfavorable.

Por su magnitud e impacto social, existen dos poblaciones a las que una política de economía popular, junto con las reformas normativas requeridas, podría dirigirse de manera prioritaria e innovadora. En primer lugar están los recicladores de oficio. Cualquier política dirigida a esta población debe iniciar cuestionando la libre competencia como principio de la regulación estatal que, en la práctica, les imposibilita prestar un servicio en el marco de los esquemas de gestión de residuos urbanos. En este sentido, se requiere de una reforma al Decreto Nacional 596 de 2016, el cual define el esquema operativo de la actividad de aprovechamiento en el país y la transitoriedad para el cumplimiento de las obligaciones que deben atender las organizaciones de recicladores de oficio que estén en proceso de formalización, cuyo término terminó en abril de 2021.

Los recicladores deben ser reconocidos como una población llamada a implementar esquemas de aprovechamiento de residuos en áreas urbanas; por ello se requiere su exclusividad como prestadores de este servicio en el marco de los Planes de Gestión Integral de Residuos, es decir, sin competir con las grandes empresas del sector, algunas de ellas transnacionales, como se pretende de manera leonina tras el período de transitoriedad establecido en el decreto. La iniciativa permitiría, en cambio, dinamizar el sector industrial del reciclaje y generar un valor agregado que sería

apropiado por los emprendimientos populares. Las reformas basadas en el reconocimiento de los recicladores, en tanto trabajadores de la economía popular, deben garantizar sus derechos adquiridos, el respeto a sus territorios y trayectorias, y el apoyo estatal materializado en la dotación de infraestructura pública y prestación de asistencia técnica. De esta manera, el modelo colombiano para el aprovechamiento de residuos podría ser pionero a nivel mundial en inclusión social y sostenibilidad ambiental, a partir de un esquema de economía circular.

En segundo lugar, están los vendedores que trabajan en la calle. La Sentencia T-772 de 2003, de la Corte Constitucional, juzgó que la política de prohibición de esta labor en el espacio público violaba el derecho al trabajo de los vendedores informales, por ende debían llevarse a cabo acciones que fuesen más allá de la reubicación, reconociendo que esta actividad se da por una problemática social y económica, la cual se verá profundizada en el contexto actual por los efectos negativos de la pandemia. De esta forma, para solucionar esta situación no se trata de limitar el uso del espacio público y prohibir las ventas, sino que el Estado realice un verdadero reconocimiento de esta población y ofrezca garantías reales para su desarrollo como sujetos políticos, sociales y económicos. Dentro del marco normativo nacional, y de la jurisprudencia emanada por la Corte Constitucional, las autoridades deberán crear una política de recuperación del espacio público proporcional y razonable, que parta del principio de la confianza legítima del trabajador informal y que integre alternativas de reubicación adecuadas garantizando el mínimo vital (Sentencia T-067 de 2017).

En este caso se trata de disputar el modelo de ocupación del espacio público predominante en el país, donde los intereses inmobiliarios priman y marcan la pauta de la ocupación. En particular, se hace necesaria la modificación de la Ley 1988 de 2019 que consagra la mirada punitiva

sobre la ocupación del espacio público de los actores de la economía popular y reproduce la política prohibicionista de «recuperación» del espacio público. Frente al desalojo y el despojo de los espacios urbanos a los sectores populares, es necesario pensar una propuesta de permanencia, ya sea mediante la regulación de los lugares actuales con infraestructuras amables o a través de grandes proyectos de permanencia que se articulen alrededor de los sistemas públicos de transporte urbano.

Finalmente, se necesita abrir la discusión pública sobre el marco regulatorio del mercado laboral colombiano desde una perspectiva que supere la del «costo de la formalidad». En particular y de manera prioritaria, las disposiciones contenidas en el Decreto 1174 de 2020, que reglamenta el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 —Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022—, y propone un “piso de protección social”. Lo que establece el decreto, en realidad, es una reforma laboral y del sistema de protección social, que por su carácter de emergencia en el contexto de la pandemia no tuvo trámite en el Congreso, control de legalidad por parte de la Corte Constitucional ni concertación en las instancias tripartitas. El decreto, en la práctica, legaliza el trabajo informal y precario, bajo un sistema de ahorro individual para las personas de menores ingresos (inferior a un salario mínimo) y permite a los empleadores acogidos a este esquema contratar por horas a los y las trabajadoras.

La medida se presenta como una política de «formalización». No obstante, desvirtúa la noción de «pisos de protección social» propuesta por la OIT y dista mucho de las recomendaciones sobre formalización y empleo decente, contenidas en las recomendaciones 202 y 204 de este organismo. Por lo anterior, se requiere derogar inmediatamente el Decreto 1174 de 2020, e iniciar una discusión amplia sobre la reforma laboral en Colombia, cuyo principal objetivo debe ser el crecimiento del empleo en condiciones que garanticen los derechos de los trabajadores.

Conclusiones

Más de la mitad de la población trabajadora lo hace en condiciones de precariedad y por fuera del marco de la legislación laboral, la mayoría de ella trabaja por cuenta propia. Los trabajadores de esta población son los principales afectados por la crisis actual desatada por la pandemia. Las fórmulas basadas en la profundización de la flexibilización, como la enunciada por la ministra de Trabajo, Alicia Arango, bajo el eslogan «flexibilizar contratación para formalizar el empleo» (Guatiquí, 2019), han resultado un fracaso. El enfoque tecnocrático con que analiza el tema del empleo desconoce que, lo que ellos conciben como excesos de regulación, son los derechos asociados al trabajo que el Estado reconoció como fruto de la lucha de los trabajadores en Colombia y en el mundo. No se trata pues de dádivas —ineficientes— otorgadas por Estados «derrochones». Los estudios del desarrollo y en economía laboral, previa llegada del consenso neoliberal, señalaban de manera inequívoca a las insuficiencias de los procesos de acumulación de capital en los países periféricos como la causa de los desequilibrios macroeconómicos, entre ellos los del mercado laboral. Una perspectiva holística del mundo del trabajo contemporáneo en nuestro contexto debe necesariamente reconocer las múltiples formas en las que este se manifiesta y protegerlo. El acuerdo social, necesario para legitimar cualquier reforma, no puede partir de la precarización del trabajo y la profundización de la desigualdad en la distribución del ingreso, sino de estrategias serias para incrementar la generación de valor, dadas las condiciones históricas en las que nos encontramos.

Referencias

- Arango, L., & Hamann, F. (2012). *El mercado de trabajo en Colombia. Hechos, tendencias e instituciones*. Bogotá: Banco de la República.
- Avella, M. (2012). Las instituciones laborales colombianas. Contexto histórico y principales desarrollos de 1990. En L. Arango,

- & F. Hamman, *El mercado de trabajo en Colombia. Hechos, tendencias e instituciones* (pp. 3-75). Bogotá: Banco de la República.
- Banco Mundial. (1995). *Reformas laborales y económicas en América Latina y el Caribe*. Washinton D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Bauer, P. (1984). *Reality and Rhetoric: Studies in the Economics of Development*. Cambridge: Harvard University Press.
- Benzason & Luxton. (2006). *Social Reproduction: Feminist Political Economy Challenges Neo-Liberalism*. McGill-Queen's University Press.
- Bernal, R., & Cárdenas, M. (2003). *Determinants of Labor Demand in Colombia: 1976-1996*. Cambridge: Working Paper Series. National Bureau of Economic Research.
- Bhattacharya, T. (2017). How Not to Skip Class: Social Reproduction of Labor and the Global Working Class. En T. Bhattacharya, *Social Reproduction Theory. Remapping class. Recentring oppression*, (pp. 68-93). London: Pluto Press.
- Breman, J., & Linden, M. (2014). Informalizing the Economy: The Return of the Social Question at a Global Level. *Development and Change*, 920-940.
- Bromley, R. (1990). A New Path to Development? The Significance and Impact of Hernando De Soto's Ideas on Underdevelopment, Production, and Reproduction. *Economic Geography*, 328-348.
- Cárdenas, M., & Mejía, C. (2007). Informalidad en Colombia: Nueva Evidencia. *Documentos de Trabajo* (Fedesarrollo).
- Castañeda, V., & Díaz-Bautista, O. (2017). El Consenso de Washington: algunas implicaciones para América Latina. *Apuntes del Cenes*, 15-41.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Castells, M., & Portes, A. (1989). World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy. En M. Castells, A. Portes, & L. Benton, *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- De Soto, H. (1987). *El otro sendero*. Buenos Aires: Sudamericana.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2009). *Metodología Informalidad Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*. Bogotá: Departamento Nacional de Estadística.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2020). *Medición de empleo informal y seguridad social. Trimestre móvil septiembre-noviembre 2020*. Bogotá: Boletín Técnico. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).
- Echavarría, J. (2001). Colombia en la década de los noventa: neoliberalismo y reformas estructurales en el trópico. *Cuadernos de Economía*, 57-102.
- Echeverry, J., & Santamaría, M. (2004). The Political Economy of Labor Reform in Colombia. *Documento CEDE*.
- Escobar, A. (2007). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: El Perro y La Rana.
- Fields, G. (1975). Rural-Urban Migration, Urban Unemployment and Underemployment, and Job-Search Activity in LDCs. *Journal of Development Economics*, 165-187.
- Flórez, C. (2002). The Function of the Urban Informal Sector in Employment: Evidence from Colombia 1984-2000. *CEDE Working Paper 4*.
- Fraser, N. (2016). Contradiction of Capital and Care. *New Left Review*.
- Gaviria, A. (2004). Ley 789 de 2002: ¿Funcionó o no? *Documento CEDE*.
- Ghersi, E. (1991). El costo de la legalidad: Una aproximación a la falta de legitimidad del derecho. *Themis, Revista de Derecho*, 5-14.
- Guataquí, J., & García-Suaza, A. (2009). Efectos de la reforma laboral: ¿Más trabajo y menos empleo? *Ensayos sobre Política Económica*, 46-79.
- Guataquí, J. C. (21 de octubre de 2019). Flexibilización laboral: la respuesta vacía de Duque para el desempleo y la informalidad. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/flexibilizacion-laboral-la-respuesta-vacia-de-duque-para-el-desempleo-y-la-informalidad/>
- Guha-Khasnobis, B., Kanbur, R., & Ostrom, E. (2006). Beyond Formality and Informality. En B. Guha-Khasnobis, R. Kanbur, & E. Ostrom, *Linking the Formal and Informal Economy. Concepts and Policies* (pp. 1-18). Oxford: Oxford University Press.
- Harris, J., & Todaro, M. (1970). Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis. *The American Economic Review*, 126-142.

- Hart, K. (2006). Bureaucratic Form and the Informal Economy. En A. B. Guha-Khasnobis, R. Kanbur, & E. Ostrom, *Linking the Formal and Informal Economy: Concepts and Policies* (pp. 21-36). Oxford: Oxford University Press.
- Ihrig, J., & Moe, K. (2004). Lurking in the shadows: the informal sector and government policy. *Journal of Development Economics*, 541-557.
- International Labour Organization (ILO). (1972). *Employment, Incomes and Inequality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. Geneva: International Labor Office.
- International Labour Organization (ILO). (2018). *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*. Génova: International Labour Organization.
- Isaza, J. (2003). Flexibilización laboral: Un análisis de sus efectos sociales para el caso colombiano. *Equidad y Desarrollo*, 9-40.
- Kanbur, R. (2017). Informality: Causes, Consequences and Policy Responses. *Review of Development Economics*, 939-961.
- Katz, C. (2001). Vagabond Capitalism and the Necessity of Social Reproduction. *Antipode*, 709-728.
- Keynes, J. (1965 [1936]). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Kugler, A., & Cárdenas, M. (1999). The Incidence of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility and Compliance in Colombia. Fedesarrollo.
- Kugler, A., & Kugler, M. (2009). The Labor Market Effects of Payroll Taxes in a Middle Income Country: Evidence from Colombia. *Economic Development and Cultural Change*, 335-358.
- La Porta, R., & Shleifer, A. (2014). Informality and Development. *Journal of Economic Perspectives*, 109-126.
- Lall, S., Selod, H., & Shalizi, Z. (2006). Rural Urban Migration in Developing Countries: A Survey of Theoretical Predictions and Empirical Findings, *World Bank Policy Research Working Paper*, 1-63.
- Levy, S. (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Levy, S. (2010). *Buenas intenciones, malos resultados: política social, informalidad y crecimiento económico de México*. México D.F.: Océano.

- Lewis, A. (1954). Economic Development and Unlimited Supplies of Labour. *The Manchester School*, 139-191.
- Lins Ribeiro, G. (2004). Descotidianizar: Extrañamiento y conciencia práctica. Un ensayo sobre la perspectiva antropológica. En R. y. Boivin, *Constructores de otredad*. Buenos Aires: Eudeba.
- Loayza, N. (1996). The Economics of the Informal Sector: a Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 129-162.
- Loayza, N. (2016). Informality in the Process of Development and Growth. *The World Economy*, 1.856-1.916.
- Lomnitz, L. (1975). *Cómo sobreviven los marginados*. México D.F.: Siglo XXI.
- Maloney, W. (1998). *The Structure of Labor Markets in Developing Countries: Time Series Evidence on Competing Views*. Washington DC: World Bank.
- Maloney, W. (2004). Informality Revisited. *The World Bank*, 1159-1178.
- Mazumdar, D. (1975). The Theory of Urban Underemployment in Less Developed Countries. *International Bank For Reconstruction and Development Staff Working Paper*, 1-41.
- Mezzadri, A. (2020). The Informal Labours of Social Reproduction. *Global Labour Journal*, 156-163.
- Mitchell, T. (2009). How Neoliberalism Makes Its World: The Urban Property Rights Project in Peru. En P. Mirowski, & D. Plehwe, *The Road from Mont Pelerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective* (pp. 386-415). Cambridge: Harvard University Press.
- Mondragón-Vélez, C., Peña, X., & Wills, D. (2010). Labor Markey Rigidities and Informality en Colombia. *Brookings Institution Press*, 65-101.
- Mora, J. (2017). La informalidad laboral colombiana en los últimos años: Análisis y perspectivas de política pública. *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, 89-128.
- Moreno, A. (2013). *Reforma tributaria y falacias retóricas*. Razón Pública: <https://razonpublica.com/reforma-tributaria-y-falacias-retoricas/>
- Moreno, A. (30 de Abril de 2019). *Noventa y tres años de conflicto disruptivo en Colombia*. Portafolio: <https://www.portafolio.co/>

- economía/noventa-y-tres-anos-de-conflicto-disruptivo-en-colombia-529088
- North, D. (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: W. W. Norton.
- Nun, J. (1969). Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. *Revista Latinoamericana de Sociología*.
- Núñez, A., & Gómez, C. (2008). Controversia y debate actual sobre el sector informal. *Análisis Económico*, 131-155.
- Núñez, J. (2002). Empleo informal y evasión fiscal en Colombia. *Archivos de Economía*. DNP.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2002). *Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal*. Génova: 90.ª reunión Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2013). *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*. Ginebra: International Labour Office.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde) . (2009). *Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries*. Paris: OECD.
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A., & Saavedra-Chanduvi, J. (2007). *Informality: Exit and Exclusion*. Washington: World Bank.
- Rauch, J. (1991). Modelling the Informal Sector Formally. *Journal of Development Economics*, 33-47.
- Santamaría, M., García, F., & Mujica, A. (2011). El mercado laboral y la reforma de la salud en Colombia: Incentivos, preferencias y algunas paradojas. En M. Santamaría, *Efectos de la Ley 100 en salud. Propuestas de reforma*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Schneider, F., & Enste, D. (2000). Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences. *Journal of Economic Literature*, 77-114.
- Storey, A. (2000). The World Bank, Neo-Liberalism, and Power: Discourse Analysis and Implications for Campaigners. *Development in Practice*, 361-370.
- Williamson, J. (1990). What Washington Means by Policy Reform. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*
- World Bank. (2005). *Colombia Labor Market Adjustment, Reform and Productivity. What are the Factors that Matter?* The World Bank Group.
- World Bank. (2019). *Global Economic Prospects*. Washington: The World Bank Group.

Propuestas y acciones de política pública de empleo y trabajo decente territorial

*Jorge Enrique Coronel López¹
y Carlos Julio Díaz Lotero²*

1. Economista Industrial. Magíster en Economía, profesor universitario. Columnista de *Portafolio*. Miembro de la Asociación Colombiana de Estudios del Trabajo (ACET).

2. Contador Público. Director de la Escuela Nacional Sindical (ENS). Experto en temas laborales y de defensa de derechos en el marco del sindicalismo colombiano y latinoamericano.

La sociedad en sí misma está marcada por el conflicto en torno a la adecuada definición del modo de producción acorde con sus circunstancias. Incluso en sociedades estables encontramos modos de producción opuestos, pero en este caso son mantenidos bajo control por medio de diversos instrumentos ideológicos, sociales, políticos y legales. Es en este aspecto en el que los elementos superestructurales de la sociedad desempeñan un papel vital controlando la transformación tanto de la base económica de la sociedad como de las relaciones sociales que están contenidas en dicha base económica.

En esta coyuntura pienso que sería útil hacer ciertas observaciones previas sobre la relación entre el urbanismo como forma social, la ciudad como forma construida y el modo de producción dominante. (Harvey, 2016, p. 213)

Contexto

Conviene tener presente la complejidad en que se desenvuelven las dinámicas económicas territoriales y su incidencia o relación con el empleo y el trabajo decente para entender que no basta con centrarse solo en el análisis del modelo económico —territorial o nacional—, sino que sus

complejidades pasan también por entender cómo se realiza la coordinación de políticas de desarrollo, cómo se instrumentaliza el ordenamiento territorial, cómo intenta cada territorio arbitrar los problemas del mundo del trabajo y las condiciones que se generan para ejercer autoridad.

La Constitución Política de 1991 definió que el desarrollo territorial era un asunto de competencia municipal. Se delegó en ella la prestación de los servicios públicos y la atención a la infraestructura necesaria para ordenar su desarrollo. Pero, la idea de desarrollo viene siendo una idea-problema, en el sentido de que está inspirada desde la perspectiva del crecimiento económico, el cual poca atención presta a la utilización de los medios de producción para alcanzar dicho fin.

Artículo 311: Al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

La idea de desarrollo no ha sido muy precisa, incluso llega a ser ambigua y contradictoria en muchos casos. Cuando en los territorios se habla de desarrollo, generalmente se hace mención a dos planes diferentes: el plan de desarrollo y el plan de ordenamiento territorial o el que por ley sea de su competencia. La Constitución de 1991 y la Ley 152 de 1994 otorgaron a las entidades territoriales autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, pero también, la segunda advierte que dichos planes «deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar la coherencia», aunque sin perjuicio

de su autonomía, concluye la norma (Congreso de la República de Colombia, 1994, p. 8).

Esta idea de coordinación se ha interpretado de forma literal, y los diferentes gobiernos nacionales se han encargado de convertirla en obligación, especialmente cuando de asignación de recursos se trata. Esto ha llevado a que los gobiernos locales se vean comprometidos a tener que incluir en su plan de desarrollo, a como dé lugar, el programa insignia del Gobierno nacional para tributarle a sus objetivos y metas, restringiéndose así la autonomía local y el derecho a imaginar su propio desarrollo. Un par de ejemplos recientes pueden ser el caso de las «locomotoras» que inspiró el gobierno de Juan Manuel Santos y la «economía naranja», que es el plan bandera del gobierno de Iván Duque.³

Adicionalmente, aquí subyace un serio problema de coordinación y de ordenación del territorio, especialmente entre el nivel municipal y el departamental. El primero, por definición, es el competente, pero el segundo tiene también competencias y actuaciones que recaen sobre los municipios, lo cual genera un conflicto entre ambos que debería llevar a repensar el papel de los departamentos.

Pero más allá de esto, el predominio de un desarrollo asociado al crecimiento de la producción ha empujado a los territorios a promover sectores que tienen efectos negativos en la emisión de gases efecto invernadero (GEI) y que inciden en el calentamiento global. Sobre este tema, aparentemente distante del mundo del trabajo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ya se ha pronunciado, y ha indicado que:

3. Algunas de las preguntas que emergen son: ¿Cómo podrá un ente territorial entrar en diálogo —político, económico— con el Gobierno nacional e ir tras la competencia de recursos públicos sin haber incluido en su plan de desarrollo las políticas o estrategias nacionales? ¿Cuál es el precio de su plena autonomía en caso de ejercerla? Estos interrogantes conducen a pensar que, si bien es necesario coordinar el desarrollo local con el nacional, también es necesario no condicionarlo.

Tanto la adaptación al cambio climático como las medidas para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) ofrecen oportunidades para crear nuevos empleos, al tiempo que garantizan aquellos existentes. (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2020)

Ahora, si se analiza el desarrollo desde el ordenamiento territorial, ocurre algo más complejo, aunque relacionado con esto último. Partiendo del hecho de que dicho ordenamiento actúa sobre los usos del suelo, se convierte en un instrumento poderoso para acumular riqueza, extraer beneficios de los predios y promover un conjunto de ideas sobre «el modelo de ciudad». Con estas premisas se han ido «ordenando» los territorios, pero, al mismo tiempo se han fortalecido los poderes locales que, en última instancia, terminan apoderándose del ordenamiento territorial y estableciendo su visión de desarrollo, que no siempre está en armonía con la naturaleza, el medio ambiente y el trabajo decente.

Es así como los espacios que instrumentalizan el ordenamiento territorial están demasiado expuestos y poco blindados para que se produzca la captura del Estado. En el sentido de Garay:

Captura del Estado, usualmente definido como una especie de corrupción económica a gran escala en la que agentes privados influyen en la formulación de leyes, normas, decretos regulaciones y políticas públicas, en la búsqueda de favorecer sus propios intereses egoístas y en detrimento del bienestar general. (2008, p. 10)

Uno de los riesgos de la captura del Estado es que dentro de sus protagonistas hay grupos o actores ilegales, pues, como bien lo confirma este autor, los únicos interesados en capturar el Estado no son los grupos económicos, por eso es que «las implicaciones de la Captura del Estado van más

allá del ámbito económico, sobre todo en Estados de derecho en procesos de consolidación (2008, p. 10).

La captura del Estado por parte de la ilegalidad busca ejercer, desde allí, de manera directa o indirecta, no solo las acciones propias de su actuación, sino que pretenden inclinar a su favor la balanza del orden económico, político, social y judicial. Esta posibilidad, que es una realidad local, implica un problema mayor a lo antes expuesto, pues es bien sabido que estas estructuras quieren redefinir las relaciones sociales que son la base económica en los territorios, e imponen sus «órdenes», tanto en los ejes del desarrollo, como en los procesos urbanísticos, inmobiliarios y de ordenamiento territorial.

Cualquier constructor que haya trabajado en Bello ha sido víctima de las vacunas... A nuestros inversionistas les tocaba ir a la cárcel Bellavista o enviar a un representante para negociar con los jefes de las bandas, para que les permitieran construir. Allí se pacta un pago para el inicio de la obra, es una especie de permiso que a uno le toca pagar para trabajar en sus territorios. (Matta, 2014)

Vale la pena señalar que la ilegalidad no busca ningún tipo de igualdad, ni mucho menos mejorar las relaciones laborales, de empleo y trabajo decente. A partir de las comparaciones de Garay (2012, p. 33) sobre «captura del Estado» y «captura avanzada del Estado», es posible aproximarse al riesgo que implica que la ilegalidad asuma algún papel protagónico frente al desarrollo, el ordenamiento territorial y el empleo.

De manera que la complejidad en la que se desenvuelven las dinámicas económicas territoriales y su incidencia en el empleo y el trabajo decente va más allá de un análisis sobre el modelo económico. La forma como se coordinan políticas y como se intenta ordenar el territorio y las ideas de desarrollo, empleo y trabajo decente que se apliquen y,

según quién las aplique, va a ser determinante para entender los problemas del mundo del trabajo.

En síntesis, al contraponer el plan de desarrollo con el plan de ordenamiento territorial se evidencia que ambos guardan una estrecha relación con el desarrollo. Se puede afirmar que la idea del desarrollo según los usos del suelo cayó en el campo del ordenamiento territorial, mientras que la prestación de servicios públicos, la promoción de actividades económicas y la disposición de recursos para movilizar las fuerzas productivas en pro de un propósito, cayeron en el campo de la necesidad de coordinar el plan de desarrollo local con el nacional, sin importar que los ciclos políticos entre sí no estuviesen en consonancia.

Bajo estas consideraciones entonces, a continuación se intentarán desarrollar dichas ideas-problema, para luego lanzar algunas propuestas que contribuyan al debate laboral del país. La intención de dichas propuestas es nutrir la discusión y motivar reflexiones sobre la relación entre el desarrollo territorial y el mundo del trabajo.

El problema del modelo de desarrollo

Intentar señalar algunos problemas del modelo de desarrollo desde las perspectivas de lo que implica el desarrollo en sí mismo y el mundo del trabajo, supone empezar reconociendo, primero, que al sustantivo desarrollo se le ha considerado como un buen fin —objetivo—, independientemente de la forma como se utilicen los medios. Todo proceso de desarrollo requiere de la utilización de unos medios y, según como estos sean utilizados y explotados, se producirá algún tipo de desarrollo. Lo que se quiere sugerir entonces es que, no solo en el país, sino también a nivel global, se ha asumido que todo lo expresado dentro del marco de una «política de desarrollo» o un «plan de desarrollo» es bueno *per se*.

Esta presunción ha resultado muy peligrosa y costosa socialmente: basta ver las emisiones de GEI que calientan

el clima y son responsables del calentamiento global y del cambio climático. Por aquella vía del supuesto desarrollo se han llevado a cabo acciones que han amenazado la naturaleza, las fuentes de vida y la misma seguridad alimentaria, lo cual ha expuesto a los territorios hasta hacerlos depender de otros, fenómeno conocido como «dependencias funcionales».

Cuando dichas dependencias tienen lugar, debería encenderse una alarma con el fin de motivar acciones que conduzcan a poner en equilibrio la funcionalidad de los territorios.

Pero, ocurre que, mientras el Gobierno nacional arranca su administración con unos mandatarios locales en ejercicio, lo termina con otros, y lo mismo ocurre con los dirigentes locales, quienes inician sus administraciones bajo el lente de un gobierno nacional que lleva la mitad de su periodo, pero deben terminar administrando sus territorios con otro, casi siempre con políticas y objetivos totalmente nuevos.

La tradicional idea de desarrollo ha supuesto que cualquier forma de utilización o combinación de los medios de producción es igualmente benéfica, lo que sería equivalente a decir que el desarrollo es insensible ante cambios en la combinación de los medios de producción; en otras palabras, esta idea desconoce las elasticidades de sustitución. Así se ha convencido a la gente de que usar métodos y modos de producción que atentan contra el medio ambiente es lo mismo que promover otras formas de producción más limpias y decentes, en el sentido de trabajo que promueve la OIT.

Sin embargo, el problema es más complejo, y se agrava cuando, ante la ambigüedad de la idea de desarrollo, se descubren sesgos antidemocráticos, inequidades e injusticias, lo cual inmediatamente debería poner en cuestión la idea de desarrollo que se persigue. Estos hallazgos lesionan la confianza ciudadana sobre la administración pública y

el Estado mismo.⁴ Silva-Colmenares (2013, p. 191) plantea la necesidad de aclarar el concepto de desarrollo, pues advierte que «el concepto o categoría desarrollo aplica tanto a la naturaleza como a la sociedad y a su expresión más elevada, el pensamiento». De allí pasa a sugerir que se sustituya la categoría principal de modelo de desarrollo por una más compleja, pero esclarecedora: modo de desarrollo.

La palabra *modelo*... tiene relación estrecha con la idea de un arquetipo que se imita o se reproduce, o con la de «esquema teórico, generalmente en forma matemática, de un sistema o de una realidad compleja (por ejemplo la evolución económica de un país), que se elabora para facilitar su comprensión o el estudio de su comportamiento». Si partimos de esta definición, podría entenderse el *modelo económico* más como un instrumento para conocer el comportamiento de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios que como un medio para «pensar» el desarrollo de una sociedad. Por tanto, más adecuado para conocer el pasado, lo que ocurrió, que para soñar el futuro, pues tiende a ser rígido, inflexible. (Silva-Colmenares, 2013, p. 191)

Harvey (2016, p. 208) plantea que «el modo de producción se refiere a aquellos elementos, actividades y relaciones sociales que son necesarios para producir y reproducir la vida real (material)». Además, agrega que existen tres elementos que son constantes en toda sociedad: el objeto de trabajo, los medios de trabajo y la fuerza de trabajo. A simple vista es imposible, entonces, considerar cualquier

4. Es muy común que en los análisis que se hacen sobre las políticas o los planes hayan diversas ideas reunidas sobre el desarrollo, pues en ellos se habla de desarrollo económico, humano, territorial y social, casi al mismo tiempo. Esto es reflejo de ambigüedad en la idea.

tipo de desarrollo sin tener en cuenta esta idea de Harvey. Otro de los problemas se puede ubicar, es la idea de Castells (2014, p. 49), cuando señala que a primera vista, urbanización y desarrollo económico aparecen ligados.

En Colombia, de la mano de la planificación vino la descentralización, con la cual crecieron las transferencias a los territorios, que son, al mismo tiempo, recursos que se obtuvieron de ellos mismos. Dos de sus objetivos fueron el mejoramiento en la provisión de infraestructura y servicios locales y la democratización de la sociedad (Departamento Nacional de Planeación, [DNP], 2002, p. 5).

El proceso de descentralización ha evidenciado logros a través de este período. No obstante, existen inconvenientes que han dificultado su consolidación. De acuerdo con las mismas regiones, parte de la causa radica en la falta de reconocimiento de la heterogeneidad territorial, y la uniformidad de estrategias y normas; este hecho desconoce las características propias de cada territorio, y sus condiciones sociales, políticas, económicas y ambientales. En nuestra opinión, tiene también mucho peso el poco desarrollo institucional en las regiones y en los sectores al momento de recibir cuantiosos recursos. Esto promovió la politiquería, la ineficiencia y el desarrollo de poderosos grupos de presión (DNP, 2002, p. 5).

Los problemas del modelo de desarrollo comienzan con la indefinición del desarrollo mismo, pero pasan también por un excesivo enfoque en el crecimiento económico y la productividad; le sigue que la forma como han aterrizado las políticas en los territorios se ha hecho bajo la consideración de que las ciudades son espacio de relaciones productivas donde las personas no son el objetivo; luego ocurre que las ciudades se consideran como espacios para la consecución o materialización de derechos, aunque el empleo no ha sido visibilizado, de allí que las personas encuentren más fácil ejercer reclamos o demandas sobre sus derechos a la propiedad, educación, tímidamente a la salud, pero muy pocas veces al trabajo.

Balance de tres décadas de apertura económica

El modelo de desarrollo y el ordenamiento territorial han tenido un sesgo antilaboral, por lo menos, durante las tres décadas de apertura económica y de aplicación de la Constitución Política. Se ha reconocido a las ciudades como escenarios, espacios y factor determinante para la consecución de derechos, pero excluyen el trabajo. Un ejemplo de ello puede ser el siguiente pasaje de un plan de desarrollo nacional de 1995, el cual ha sido, además, de los más explícitos en el reconocimiento de derechos:

La ciudad es al mismo tiempo escenario y factor activo en la consecución de los derechos consagrados en la Constitución de 1991 y reafirmados como prioridades de «El Salto Social»: la salud y el saneamiento ambiental (art. 49), la vivienda digna (art. 51), la recreación (art. 52), el ambiente sano (art. 79), el espacio público (art. 82) y los servicios públicos domiciliarios (art. 365). (Consejo Nacional de Política Económica y Social [Conpes], 1995, p. 1)

La apertura económica, como fin del modelo económico y de apuesta de desarrollo del país, puso a competir la producción nacional de todos los sectores con la internacional. Es bien conocido el impacto provocado por las importaciones en la economía local y en el tejido empresarial de los territorios. Los bajos niveles de tecnificación, productividad y eficiencia logística, entre otros aspectos, contribuyen a que dicho impacto fuese negativo, pues produjo un efecto parecido al de la pandemia, en el sentido de que se cerraron empresas —especialmente micro y pequeñas— y se perdieron empleos. Este balance laboral presionó la informalidad, el rebusque, la ilegalidad y creó círculos de precariedad, que se han profundizado con la ayuda de una legislación que ha flexibilizado el mercado de trabajo con la falsa idea de crear empleo, pero lo único que ha logrado es agravar el problema.

Algunos indicadores que sirven para dar una idea del balance de estas tres décadas son: primero, el crecimiento, se ha vuelto más inestable, la economía quedó expuesta a choques externos, se han producido dos crisis y una bonanza. La primera crisis inicia en 1994 y culmina en 2000, mientras que la segunda inició en 2007 y hasta antes del Covid-19 no había señales claras de recuperación. La única bonanza fue producto del aumento del precio de los *commodities*.

El segundo indicador es la inflación, el cual, por haber sido incluido en la Constitución como un objetivo de política monetaria, se le ha visto su efectividad, pero ha dejado sobre la mesa la discusión con respecto al alcance que dicha política podría tener frente a otros indicadores, como el empleo y el desarrollo mismo, pues muchos programas podrían financiarse a través de una flexibilización de dicho objetivo y política.

El tercer indicador refleja el desequilibrio productivo del país y el desaprovechamiento de las ventajas comparativas, pues se pasó de importar un millón de toneladas de alimentos, a 14 en el año 2019. El cuarto indicador tiene que ver con la precariedad laboral y la forma como el empleo se ha vuelto inestable, temporal y sin protección social.

El Covid-19 como prueba ácida

En 1950 existían solo dos megaciudades, Tokio y Nueva York —llamadas así por albergar a más de 10 millones de habitantes— y 67 ciudades millonarias —ciudades habitadas por más de un millón de personas—. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) advierte que existen 29 megaciudades y 501 ciudades millonarias; aunque lo preocupante es que dentro de los próximos 15 años habrá 41 megaciudades y las ciudades millonarias podrían ser 661.

Esto indica que hay un fenómeno de aglomeración urbana creciente, incontenible e innegable que se ha hecho más

evidente desde 2008 cuando el mundo registró por primera vez más población urbana que rural, donde Colombia no fue la excepción.⁵ La población colombiana crece a una tasa del 2% anual desde 2018, pero a partir de 2021 se prevé un crecimiento a razón del 1,2% en promedio. Las estimaciones del Dane para 2020 eran de 50 millones de personas. El 76% vive en zonas urbanas —cabeceras—, mientras que 24% habita en zonas rurales —centros poblados y rural disperso.

Esa tendencia urbana en Colombia tuvo lugar desde los años setenta, lo que pudo haber sido motivo para acelerar el proceso de urbanización. Esta mayor presión poblacional junto a la idea de «ordenar y planificar» mejor los territorios, fue alimentando los debates sobre desarrollo, urbanismo y empleo por la vía de la planificación y del ordenamiento territorial, más no tanto por la vía del desarrollo humano y del trabajo como derecho.

Los enfoques e ideas sobre el desarrollo se han impartido desde el nivel central y en un tono económico muy relevante. Dentro de esta perspectiva se encuentran alusiones recientes al empleo y al trabajo decente, pero más como un resultado de la demanda agregada y del supuesto derrame del crecimiento que como un factor determinante del desarrollo.

En cambio, los enfoques e ideas sobre la planeación del desarrollo y del ordenamiento territorial se han impartido más desde el nivel local y en un tono urbanístico o arquitectónico. La planificación territorial fue entrando por el túnel estético de los discursos del modernismo, en donde el trabajo como factor determinante de las relaciones sociales, el empleo como relación mercantil y el trabajo decente como aspiración civilizadora, no han tenido su lugar.

5. El año 2008, según Naciones Unidas, fue el punto de quiebre de la relación demográfica urbano-rural, es decir, fue el año donde por primera vez se registró más población viviendo en zonas urbanas. Hasta antes de dicho año un poco más del 50% de la población vivía en zonas rurales.

Los «viejos» y «nuevos» discursos urbanos han tenido un sesgo tan anti-laboral como anti-rural. Cualquier balance que se haga sobre este aspecto tiene que llegar a esta conclusión. A la ruralidad solo se le reconoce su potencialidad, pero no se ha pasado de allí. Persiste una deuda histórica que ni el Covid-19 parece haber logrado cobrarla. Lo mismo ha ocurrido con el trabajo. Hoy, la idea es construir ciudades inteligentes, sostenibles, donde el trabajo —decente— y la ruralidad no juegan ningún papel protagónico.

Los discursos de ciudades inteligentes o sostenibles son la negación de un modelo de desarrollo territorial: equilibrado, justo, distribuidor de riquezas y con enfoque de trabajo decente. La mayoría de discursos sobre el desarrollo han estado basados en un enfoque urbano, en el cual se han ocultado las realidades rurales y laborales. Hoy se diseñan planes de desarrollo con estas deficiencias y se desconocen las dependencias funcionales de los territorios, es decir, se omite que la vida de las personas que los habitan ya no depende de la gestión endógena del mismo, sino de las capacidades e instrumentos que se tengan para coordinar acciones con aquellos territorios de donde proviene el agua que beben o los alimentos que consumen.

La población en Colombia en el último medio siglo, no solo se ha triplicado, sino que se ha concentrado dentro de un segmento importante de lo que se conoce como población económicamente activa (PEA). Pero además de este fenómeno y los ya mencionados, vale la pena también ubicar en este contexto los siguientes hechos.

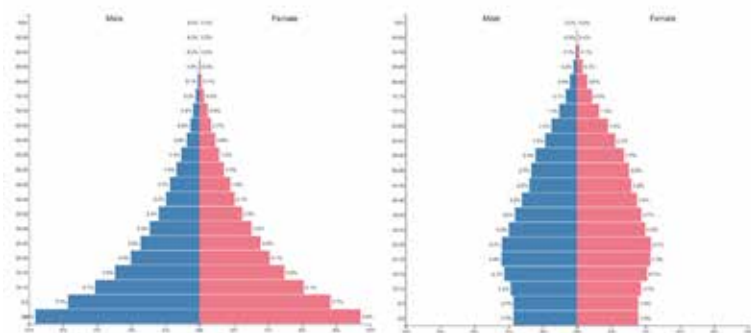
Políticamente, el país pasa de una época de fuerte turbulencia partidista, generadora de conflictos, tensiones y muertes, a otra no menos turbulenta y violenta, con el mal ingrediente de que fue arrastrando, recogiendo y amalgamando buenas dosis del narcotráfico, la corrupción y el conflicto armado. Considerar este tránsito y el reconocimiento de estos ingredientes territoriales es muy importante para

ofrecer algunas ideas sobre lo que se podría hacer desde los gobiernos locales.

Mientras la planeación del desarrollo fue tomando forma desde el ámbito normativo, en los territorios se estaban produciendo fenómenos complejos que las normas no los vislumbraron o, por lo menos, no los dejaron ver claramente. Parece que se hubiese pasado por encima de ellos y hoy la administración pública territorial se ve obligada a cumplir un marco normativo, por un lado, con un conjunto de complejidades, por el otro, como si la norma invitara a gobernar sobre un territorio que en la realidad es otro.

Figura 1.

Pirámide población en Colombia 1960 vs. 2020



Fuente: PopulationPyramid.net

La pregunta que se debe hacer entonces es: ¿Los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial son instrumentos suficientes para mejorar la gestión de la calidad de vida de las personas, el empleo y trabajo decente local? ¿Qué pueden o no hacer los entes territoriales en función del desarrollo y el empleo? Dichas preguntas se intentan resolver al final y se presentan como acciones.

El modelo económico y el trabajo: precarización

Indiscutiblemente el modelo económico ha hecho énfasis en la producción como fuerza movilizadora y en el crecimiento como objetivo económico. No ha habido un plan de desarrollo, sin importar en el nivel territorial, que no haya expresado esta idea de alguna manera. No obstante, desde allí, es decir, desde este marco de organización económica, se ha querido introducir el empleo y, en alguna forma, recientemente, el trabajo.

Pero este énfasis se ha hecho sin mucha conciencia sobre las consideraciones íntegras del sentido de la producción, en el sentido de Harvey (2016, p. 207) cuando afirma que «a fin de garantizar la supervivencia de la sociedad, los hombres se ven obligados a establecer relaciones sociales «independientes de su voluntad».

La fuerza de trabajo en cualquier modelo de desarrollo, así como las formas de las relaciones sociales, dependerá del grado de desarrollo de las fuerzas productivas.

El informe de la Ocede

En los últimos años, Colombia ha realizado importantes mejoras sociales y económicas. Entre 2008 y 2018, la tasa promedio anual de crecimiento del empleo fue del 3%. Gracias a los esfuerzos del Gobierno nacional en la lucha contra la informalidad, la tasa de empleo informal ha disminuido de forma importante en la última década. Sin embargo, muchos empleos son todavía de una calidad relativamente baja, lo que afecta al bienestar y la productividad.

El concepto de desarrollo en los planes de desarrollo territorial

Hoy parece un lugar común afirmar que América Latina está en crisis. Son muchas las versiones, descripciones e interpretaciones que se han

hecho de la crisis, por lo que el diagnóstico de la enfermedad parece estar completo, por lo menos en sus contenidos más profundos y trascendentes. Lo que no ha generado consenso es el tratamiento, debido a la complejidad del cuadro que se nos presenta... Se intuye con claridad que las recetas convencionales y tradicionales, de cualquier trinchera que vengan, no funcionarán. Sin embargo, hay una especie de temor paralizante que inhibe el diseño de caminos radicalmente distintos que pudieran eventualmente sacarnos del embrollo. (Max-Neef, 2006, p. 23)

La idea de desarrollo en los planes territoriales

Tal como se dijo antes, el desarrollo territorial se ha vuelto una idea-problema. Sin embargo, hablar de desarrollo territorial implica necesariamente considerar el ejercicio del poder político en los territorios. Dicho poder no puede ser estudiado desde los fundamentos normativos. Esta abstracción conduce a errores interpretativos sobre el ejercicio del poder y sus intereses allí representados. Es necesario incluir consideraciones prácticas en estos análisis, y aproximarse desde la elección de alcaldes y gobernadores, desde el ejercicio de la democracia local, puede ser una buena forma.

La elección popular pretendió evitar la alta rotación de alcaldes y gobernadores, así como también pretendió corregir el desarraigo local de los gobernantes (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2002, p. 5).

Uno de los desafíos que tienen los gobernantes locales es cumplir sus promesas de «desarrollo» desde la incompreensión misma de un término complejo, a lo cual se le suma su desconocimiento pleno o parcial sobre la necesidad de poner en equilibrio una producción desmedida que amenaza el medio ambiente. Los simples discursos sobre la sostenibilidad han demostrado no ser suficientes, de manera que es necesario acompañarlos con información más precisa

sobre cómo los sectores económicos aportan a la emisión de GEI y a la producción de dióxido de carbono.

El país no es ajeno a la problemática asociada al aumento de las emisiones de GEI: se ubica entre los primeros 40 países que más emiten a nivel mundial, con el 0,42% de las emisiones globales en el 2012 (DNP, 2019, p. 517, como se cita en Ideam et al., 2017).

También, como ya se dijo, el desarrollo se ha confundido con producción y crecimiento económico; pero ahora ha entrado en un laberinto complejo al sobreponer los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y al perseguir la transformación digital y la cuarta revolución industrial al mismo tiempo, sin medir los equilibrios ecológicos y sociales.

Las ciudades son producto de las relaciones de interdependencia entre los elementos de la estructura física y las dimensiones socioeconómicas en el espacio urbano, y cuentan con la intermediación institucional de los diversos niveles de gobierno y la acción del sector privado y la comunidad (Consejo Nacional de Política Económica y Social [Conpes], 1995, p. 5).

El desarrollo económico está acompañado de una creciente concentración espacial de la actividad económica, del poder político, de las capacidades de innovación y de producción cultural (Conpes, 1995, p. 6).

Los procesos de urbanización se han asimilado como desarrollo. Se reconoce en las ciudades un conjunto de condiciones y componentes, pero no se hace visibles, ni se ponen en su lugar a las personas, que son quienes ejecutan dichas relaciones, ni a las zonas rurales, que son fuente de vida. La excesiva preocupación por el establecimiento de un «orden» territorial contrasta con los indicadores de precariedad laboral, desigualdad, contaminación, congestión, inseguridad, exclusión e hiperdensificación. Todo esto ha llevado a las autoridades locales a dar tumbos y a tenerse que mover dentro de una dialéctica de sostenibilidad con pobreza.

El crecimiento de las urbes se ha entendido mal, es decir interpretado como desarrollo local. Lo preocupante es que esta imagen de desarrollo «en concreto» ha servido de espejo para que otras urbes más pequeñas lo tomen como espejo. La normatividad sobre la planificación del desarrollo entregó un poder local que ha sido bien ejecutado la mayoría de los casos para extraer de los territorios su riqueza sin necesidad de redistribuir la misma. Los poderes que se han conformado en torno a la planificación han redefinido el espacio público, el centro de la ciudad, los accesos y las vías de comunicación, los lugares de residencia, el comercio, las diferentes mixturas y hasta por lugares para caminar y montar bicicleta.

Nótese que la planificación busca «ordenar», pero no necesariamente dignificar el empleo, ni trazar ideas sobre asuntos derivados del trabajo decente. Estos temas quedan expuestos al mercado, el cual, con un marco normativo cada vez más flexible, ha llevado a las personas a situaciones más precarias y sin fuertes pisos de protección social.

Revisando algunos planes de desarrollo municipal recientemente aprobados, como el de Bogotá, Medellín y Cali, y el de sus respectivos departamentos, se evidencia la idea que se ha presentado desde el principio: los planes incorporan metas asociadas a los ODS y sobresalen temas como la cuarta revolución industrial, un nuevo contrato social y ciudad inteligente, entre otros.

Proyectos que proponen jalonar el empleo

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en conjunto con los entes territoriales correspondientes, desarrollará una política para promover el desarrollo económico y la generación de empleo en las ciudades que presenten las mayores tasas de desempleo. Para esto se buscará la concurrencia de los recursos de la nación y los entes territoriales.

La focalización de dichas ciudades se hará a partir de los criterios que establezca el DNP, en los cuales se tendrán en cuenta, adicionalmente, los niveles de pobreza y flujos migratorios, entre otros.

Enfoques del desarrollo para la generación de trabajo decente

Las entidades territoriales han orientado el desarrollo bajo un enfoque «espurio» de competitividad (Bárceñas, 2009), basado en salarios reales más bajos, depredando los recursos naturales, otorgando beneficios tributarios y favoreciendo por medio de la contratación pública a grandes corporaciones extranjeras y nacionales, en contravía de la reiterada insistencia de fortalecer las dinámicas económicas locales.

No obstante, los resultados son desalentadores cuando se compara la densidad empresarial del país con la de otros de mayor nivel de desarrollo. Mientras en Colombia la densidad empresarial en 2018 era de 30,6 empresas por cada mil habitantes, en México estaba en 34, en Uruguay en 48, en Chile en 58, en Corea del Sur en 66 y en Australia en 88. En general, las economías más desarrolladas registran una densidad empresarial promedio superior a 50 empresas por cada mil habitantes.

Mientras en una ciudad como Medellín, que es una de las de mayor desarrollo empresarial del país, su densidad empresarial en el 2018 fue de 40,6 empresas por cada mil habitantes, mientras en Barcelona era de 82,95, en Madrid de 73,94, y en Sevilla de 63,40.

En resumen, nuestras ciudades tienen una baja densidad empresarial, una baja calidad por su poca agregación de valor y una alta concentración de ingresos y activos en menos del 1% del tejido empresarial, como se desprende del análisis de la estructura empresarial de ciudades como Medellín (datos de la Cámara de Comercio de Medellín).

Lo anterior acarrea consecuencias sobre los niveles de desempleo, informalidad laboral y exclusión de la seguridad social que golpean los centros urbanos de nuestro país, como se evidencia en los datos suministrados por el Dane y que, en el marco de la pandemia, tienden a un mayor deterioro.

Tabla 1.

Indicadores generales del mercado laboral. Principales variables laborales. 13 ciudades y áreas metropolitanas. Promedio mayo-julio 2019-2020 (en miles)

| | 2019 Jun-ago | 2020 Jun-ago |
|---|-----------------|-----------------|
| % población en edad de trabajar | 82,50 | 82,70 |
| TGP | 65,90 | 60,80 |
| TO | 58,80 | 46,80 |
| TD | 10,80 | 23,00 |
| 13 ciudades y áreas metropolitanas | May-jul. | May-jul. |
| Ocupados | 10.877,00 | 8.454,00 |
| Formales | 5.830,00 | 4.543,00 |
| Informales | 5.047,00 | 3.911,00 |
| Tasa de informalidad | 46,40 | 46,30 |
| Ocupados 13 ciudades y áreas metropolitanas | 10.832,00 | 8.454,00 |
| Salud | 9.932,00 | 7.699,00 |
| Régimen Contributivo | 7.197,00 | 5.602,00 |
| Régimen especial | 293,00 | 197,00 |
| Aportantes | 6.313,00 | 5.058,00 |
| Beneficiarios | 1.142,00 | 731,00 |
| Otros | 35,00 | 10,00 |
| Régimen subsidiado | 2.435,00 | 1.897,00 |
| No sabe | 7,00 | 2,00 |
| Pensiones | 5.539,00 | 4.613,00 |
| Tasa de informalidad por afiliación a pensiones | 51,1 | 54,6 |

Fuente: Dane, GEIH.

Adicional a los anteriores problemas de enfoque en el desarrollo territorial, nuestros centros urbanos han tenido muy poca vocación de integración y articulación con los

centros urbanos cercanos y con los departamentos o las regiones de influencia. A pesar de que es una dificultad diagnosticada desde hace muchos años, muy poco se hace para lograr sinergias y diálogos en la planeación de los territorios y las regiones, salvo algunas promesas incumplidas de trabajar en esa perspectiva.

Por lo anterior, el fomento del empleo en las políticas públicas territoriales debe ser producto de un desarrollo que supere las ventajas comparativas estáticas basado en los bajos costos, por un enfoque de ventajas competitivas dinámicas que generen nuevos productos, procesos y mercados en el marco de la conformación de ciudades región, para garantizar la promoción del trabajo decente en las cuatro dimensiones definidas por OIT.

Un nuevo enfoque de competitividad

La competitividad, así como el desarrollo, se ha concebido bajo diferentes enfoques y conceptos. Desde la perspectiva de la eficiencia, la competitividad se define como la «capacidad de un país de producir un determinado bien en mejores o iguales condiciones en comparación con otras economías» (Haguenauer, 1989).

El enfoque de competitividad debe incorporar los factores determinantes de naturaleza empresarial, estructural y sistémica. En los factores empresariales se encuentran la calidad en la gestión de la empresa, la capacitación del personal y la organización interna; en los factores estructurales encontramos las características de la demanda y la oferta, el régimen de incentivos y regulación, la distribución geográfica, el grado de sofisticación tecnológica, las tasas de crecimiento, los sistemas de comercialización y las oportunidades de acceso a productos internacionales; en los factores sistémicos están la infraestructura y la disponibilidad, la calidad y el costo de la energía, el transporte, las telecomunicaciones y los servicios tecnológicos; los macroeconómicos, como el tipo de cambio, la carga tributaria, la

tasa de crecimiento del producto interno, el crédito y tasas de interés—; los político-institucionales, como las políticas tributaria y arancelaria, el poder adquisitivo del gobierno; los sociales, como el sistema de calificación de la mano de obra, las políticas de educación y la formación de recursos humanos, laboral y de seguridad social, entre otros.

Por tanto, en las entidades territoriales se deben analizar las posibilidades de intervenir en variables tan claves como el crédito y las tasas de interés, la formación profesional, el costo y la calidad de la energía, la inversión en infraestructura en la región de influencia y en el territorio, la comercialización, las compras, la contratación pública y tasa de cambio.

La infraestructura es determinante en el desarrollo de la productividad, y esta en los mayores niveles de competitividad, según se desprende de las reflexiones de Michael Porter, en su obra *Ventaja competitiva*, donde define competitividad como

La capacidad para sostener e incrementar la participación en los mercados internacionales, con una elevación paralela del nivel de vida de la población. El único camino sólido para lograrlo, se basa en el aumento de la productividad. (Porter 1990)

La productividad mide la eficiencia de la producción por factor utilizado, y se define como la cantidad de producción de una unidad de producto o servicio por insumo de cada factor utilizado por unidad de tiempo. La forma más simple de calcularlo es establecer la productividad del empleo, tomando el PIB en términos reales, dividido por el total de horas trabajadas.

En nuestro país, los gremios empresariales todavía insisten en la desgastada tesis de que la competitividad es solo viable pagando menos impuestos y menos salarios según se desprende de sus propuestas y exigencias a los gobiernos.

Enfoque de trabajo decente

Los compromisos con el trabajo decente en las entidades territoriales no solo se desprenden de la ratificación de los Convenios de la OIT, sino de las conclusiones y recomendaciones emitidas por:

- La Misión de Alto Nivel de la OIT (2011).
- Los compromisos internacionales del Plan de Acción en Derechos Laborales acordado entre los gobiernos de Estados Unidos y Colombia.
- La Hoja de Ruta con la Unión Europea.
- La adenda de derechos humanos en el marco del TLC con Canadá.
- Las recomendaciones de los órganos de la OIT.
- Las recomendaciones del estudio sobre políticas sociales y mercado de trabajo de la Ocede del 2016.
- Los acuerdos, ordenanzas y decretos sobre política pública de trabajo decente aprobados por varias entidades territoriales.
- La Ley 1429 de 2010, de formalización laboral, y las sentencias C-614 de 2009 y C-171 de 2012 de la Corte Constitucional.
- Los compromisos del país en el Plan Nacional de Desarrollo y en los planes territoriales con el Objetivo 8 de los ODS.

Para lo anterior se debe avanzar en una política de formalización laboral de los casi cinco millones de trabajadores que se encuentran bajo vínculos laborales ilegales en el sector público y privado, bajo figuras como los contratos de prestación de servicios, en la administración pública, y la tercerización laboral ilegal en el sector privado, por medio de fundaciones, cooperativas y falsos sindicatos que desarrollan los llamados contratos sindicales.

La informalidad laboral asociada al cuentapropismo requiere soluciones de política económica que promuevan un desarrollo empresarial que agregue valor y con niveles crecientes de productividad y competitividad.

La política pública de trabajo decente no solo debe garantizar el respeto a los derechos de libertad sindical, sino también la implementación de una política de reparación colectiva al sindicalismo por los efectos devastadores que el exterminio sistemático de la violencia antisindical ha tenido en el tejido sindical, siendo esta una de las causas de la baja densidad de afiliación a sindicatos y la pérdida de muchos derechos laborales.

Finalmente, tanto el Estado regional como los locales deben garantizar el ejercicio democrático del diálogo social para el trámite de los conflictos socio-laborales y de la protesta social como mecanismo complementario de participación en el sistema democrático definido en la Carta Política de 1991.

Enfoque ciudad-región

Es fundamental promover la integración y articulación de los municipios cercanos y la región-departamento, en la que se encuentran las entidades territoriales distritales o municipales. Una región se caracteriza por la existencia de flujos económicos entre un centro o polo de atracción y su periferia. El propósito de la integración del territorio es la distribución equitativa en este de la población, la riqueza y sus actividades.

Es importante para el desarrollo de este enfoque la creación que instituyó el Congreso de la República de la región metropolitana Bogotá-Cundinamarca, porque facultó a la Alcaldía de Bogotá y a la Gobernación de Cundinamarca para diseñar políticas públicas en conjunto. De igual manera, hay esfuerzos puntuales que se han hecho en Antioquia desde hace algunos años con la llamada Alianza AMA, entre la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia.

Pero los retos de este enfoque son los de ir transitando desde los compromisos y expresiones de voluntad hacia una verdadera configuración de las ciudades región en nuestro país. En el resumen de un texto de la Universidad del Rosario sobre el tema se plantea que:

La comprensión del desarrollo exige un cambio paradigmático hacia la complejidad. La conformación de ciudades región no escapa a dicho enfoque: el nuevo contexto internacional globalizador desafía a las regiones a reinventar sus espacios con el fin de generar procesos sociales, económicos, políticos y culturales que incrementen los niveles de competitividad, sostenibilidad, crecimiento y desarrollo de las entidades territoriales (Botero, 2004, p.1).

Esto significa que si las entidades territoriales se siguen comportando como unidades aisladas en sus procesos de planeación del desarrollo perderán eficacia para el logro de mayores niveles de productividad y competitividad y, por ende, para la solución de los graves problemas de desempleo, precariedad laboral, exclusión de la seguridad social, pobreza y desigualdad, que se han acentuado a causa de la pandemia del Covid-19.

Criterios para establecer una política de desarrollo y trabajo decente

Que se salven y consoliden las empresas que han resistido el embate neoliberal y la pandemia del Covid-19

En el informe especial Covid-19 N.º 4 de la Cepal se plantea:

En el ámbito productivo, la coyuntura plantea la urgencia de mitigar la destrucción de las capacidades, sin olvidar la necesidad de aumentar de manera sostenida la productividad, generar encadenamientos productivos e incrementar el aprendizaje y la generación y difusión de innovaciones (la llamada eficiencia schumpeteriana). (Cepal, 2020, p. 20)

Esto significa que el punto de partida de una política de reactivación de la economía es preservar el tejido empresarial

existente, con apoyos fiscales, crediticios, subsidios, acompañamientos técnicos y compras públicas, entre otras medidas.

Las entidades territoriales deberían complementar las ayudas nacionales para el pago de nómina de las empresas y otros subsidios con recursos del presupuesto territorial. Este esfuerzo fiscal se verá compensado en el futuro con mayores ingresos tributarios de industria y comercio para municipios y distritos, por ejemplo.

Que se desarrollen nuevos renglones de alto valor agregado que no existan o sean muy pequeños

En otro aparte del informe señalado se dice:

En este contexto, la industria adquiere una importancia estratégica y un rol protagónico en el proceso de crecimiento y en el cambio de la matriz productiva. Para ello, se requieren políticas para modificar la estructura productiva, es decir, incentivos distintos de los que prevalecen en la actualidad para que las empresas privadas, junto con el Estado, realicen las inversiones necesarias para diversificar la estructura económica, garantizar un proceso continuo y estable de crecimiento y evitar retrocesos sociales y ambientales. (Cepal, 2020, p. 20)⁶

Entre los sectores en los que se debe incursionar están los relacionados con el fomento de empresas que suministren

6. Comisión de Finanzas Territoriales, Departamento como ordenador del territorio, Territorio espacio socialmente construido, Corporaciones autónomas regionales, Pensar más en términos del modelo de desarrollo, Tema de salarios por regiones, Mapeo de seguridad social bomba social, Cómo quitarle competencias a las CAR y crear autoridades ambientales, Municipios mejor financiados que los departamentos, Discusión del ICA solo lo pagan grandes contribuyentes, Instrumentos CTP, Planes de empleo, Servicio público de empleo y privado, TD género, discapacidad, particularidades, enfoque diferencial.

insumos, equipos de protección y médicos para fortalecer los sistemas de salud, farmacéuticas y la promoción del desarrollo de las nuevas tecnologías de la llamada «revolución 4.0» en los procesos productivos y el tejido empresarial de las mipymes.

Adquiere especial importancia desarrollar el sector de máquinas herramientas, para el suministro de equipos y maquinaria a los sectores de producción de bienes de consumo y rural.

Que se requieran conocimientos y know how no monopolizado

Es importante que el Estado ayude a la transmisión de conocimiento para el desarrollo empresarial, de tal forma que no sea monopolio de unas cuantas empresas que concentran el mercado y permita una estructura más democrática de la propiedad empresarial.

Esto es más necesario hoy por los beneficios que pocas empresas tienen de iniciativas en ciencia y tecnología por parte del Estado, como el Centro para la Cuarta Revolución Industrial Colombia, ubicado en Medellín, que es un espacio para impulsar políticas que permitan maximizar los beneficios y reducir los riesgos de las tecnologías de lo llamado «Industria 4.0», «Inteligencia artificial», *Block chain*, «el Internet de las cosas», «La robótica» o «Las ciudades inteligentes».

El centro, que se encuentra afiliado al Foro Económico Mundial, hace parte de un conjunto de ciudades como San Francisco, Tokio y Beijing, que funcionan en red para generar conocimiento en América Latina en torno a las tecnologías de punta que se vienen desarrollando.

Pero estas tecnologías de avanzada solo llegan a las grandes corporaciones y todavía no se irrigan a las micros, pequeñas y medianas empresas de las ciudades del país y mucho menos de América Latina.

Que los sectores que se desarrollen sean de «tracción» o eslabonamiento

Los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás de los diferentes tipos de actividades económicas aceleran el desarrollo económico y complejizan la estructura empresarial. Sobre esto hay muchos desarrollos teóricos, como el de Albert Hirschman en su libro clásico *Strategy of economic development* (1958).

Hay que superar el modelo extractivista y primario exportador que aporta muy poco a la ocupación y concentra la riqueza en pocos grupos económicos, que importan bienes elaborados y exportan materias primas sin ningún valor agregado. Los ferrocarriles que existen van de la mina al puerto y los centros de producción de agro-exportación se encuentran cerca de los puertos y/o los aeropuertos, como el caso del banano y las flores.

Las entidades territoriales como los departamentos y los municipios y/o distritos tienen un pobre desarrollo industrial, y solo se promueven inversiones en la minería y la intermediación financiera en los grandes centros urbanos.

Mientras los sectores de la minería y energético, y el sector financiero mueven la economía, el empleo se concentra en los sectores comercio y servicios donde predomina la informalidad, los bajos ingresos y la precariedad laboral.

Instrumentos

El diálogo social eficaz es el instrumento más importante para construir políticas públicas socialmente legitimadas y compartidas por todos los actores sociales. Por lo anterior, es fundamental que las entidades territoriales se apoyen en las instancias legales existentes y desarrollen otras que las complementen.

Se requiere de manera adicional que en la estructura de las entidades territoriales se constituya la capacidad institucional para responsabilizarse del desarrollo económico y se

hagan convenios con entidades nacionales, como el Dane, el Sena y el Ministerio de Trabajo para fortalecer los sistemas de información y de formación para el trabajo. Algunas condiciones que podrían fortalecerse derivan del siguiente reconocimiento de situaciones y contexto local:

- a. En todos los departamentos existe la Subcomisión de Concertación de Políticas Laborales y Salariales que es el espacio legal para discutir y promover acuerdos de trabajo decente y desarrollo territorial.
- b. Se pueden crear consejos territoriales de empleo y productividad para discutir y buscar solución a los graves problemas del desempleo, de la precariedad laboral y del bajo desarrollo empresarial
- c. Se deben desarrollar capacidades institucionales creando las secretarías de desarrollo económico en el organigrama de las entidades territoriales, que atiendan, de manera precisa, los problemas del desarrollo, en coordinación con otras secretarías, como la de Planeación.
- d. Se deben fortalecer los sistemas de información para conocer las tendencias de los indicadores laborales y del tejido empresarial en el territorio, para el diseño y ejecución de políticas adecuadas a las necesidades tanto del micro como del macro territorio.
- e. Apoyo a los Observatorios Regionales de Mercado de Trabajo (Ormet), como unidades técnicas dedicadas a la consecución de información, análisis, monitoreo y prospectiva de las temáticas laborales en las regiones.
- f. Realizar convenios de inspección laboral con las oficinas territoriales del trabajo, para que el sector empresarial garantice el respeto de las normas y garantías laborales y sindicales.

Acciones desde lo territorial

De acuerdo con lo expresado antes, la promoción y gestión del desarrollo, el empleo y el trabajo decente tienen

espacio en el territorio, de manera que, al tratar de responder por la pregunta sobre qué posibilidades tienen los territorios frente a estos tres desafíos, se pueden aventurar las siguientes ideas.

Empleo, desarrollo y cambio climático

La manera como se encuentra la coordinación entre los planes de desarrollo territoriales con el nivel nacional no es suficiente, debido a que la inspiración consecutiva del Plan Nacional de Desarrollo no ha demostrado un serio compromiso frente a la necesidad de promover sectores y actividades económicas que reduzcan la emisión de gases efecto invernadero. En tal sentido, hay espacio suficiente para que desde los territorios se demuestre de manera concreta que sí es posible promover actividades económicas que reflejen un compromiso más sincero frente al calentamiento global y el cambio climático, asunto ellos incluidos en la inspiración de los ODS con los cuales se «comprometen», tanto el Gobierno nacional, como los gobiernos locales. ¿Qué tan bien alineado se encuentra dicho compromiso?

Algunas ideas y acciones de política plausibles en este aspecto y que se pueden traducir en mayores posibilidades de empleo son:

- Definir con claridad la idea de desarrollo que se persigue y comprometerlo en la promoción de actividades que emitan menos GEI.
- Promover acciones interinstitucionales que se orienten a la dependencia funcional del territorio, donde se incluya la manera de garantizar el cuidado de las fuentes de agua y la seguridad alimentaria, por citar un par de ejemplos. Aquí hay nuevos empleos.
- Proteger los suelos rurales en función de actividades que no representen una amenaza al medio ambiente. Significa ampliar marco de actuación pública sobre el desarrollo rural donde se demandan empleos calificados y especializados.

- Promover el equilibrio urbano-rural con respecto a la producción de alimentos, calidad de vida y seguridad alimentaria.
- Buscar la cooperación entre los municipios para proteger los suelos —urbanos y rurales— con el objetivo de evitar especulaciones sobre los mismos.
- Promover proyectos agrícolas que permitan aumentar la producción local de alimentos y el empleo.
- Detener a toda costa los proyectos que atenten contra el medio ambiente y alimenten el cambio climático, y motivar acciones para una transición.
- Estimular el uso del territorio y atraer inversión hacia actividades que armonicen con la naturaleza, que protejan las fuentes de agua, promuevan la agricultura orgánica y las industrias cero emisiones. Empleos relacionados con varias áreas de formación.
- Formular y promover proyectos que se orienten hacia energías limpias. Nuevos empleos por la necesidad de incorporar más personas en los procesos de producción y modelos de transición.

Tendencias mundiales y empleo

Desde antes de la pandemia, la inteligencia artificial, la digitalización y la revolución tecnológica se veían como una amenaza para el empleo. La pandemia aceleró estas tendencias. Hoy la pregunta que surge, ante la impotencia de detenerlas desde lo local, tiene que ver sobre cómo enfrentarlas.

A continuación, se sugieren las siguientes ideas, no sin antes advertir que dependen mucho de la particularidades y formas como vienen enfrentando los territorios dichas tendencias:

- Asegurarse de identificar los impactos de las tendencias en el empleo local, según los estudios que aporten los centros de investigación (Ormet), entre otras instituciones.

- Buscar estrategias para blindar ingresos y calidad de vida para aquellas personas que ven amenazados sus empleos y se encuentran en una fase crítica.
- Trazar una línea de intervención y tránsito para quienes pierden el empleo por razones de automatización, robotización y tecnificación.
- Promover la reducción de trabajos degradantes mediante procesos armonizados entre el uso de tecnologías y el tránsito de las personas hacia programas de formación especializada, ojalá con garantía de ingresos y sostenimiento.
- Activar mesas de trabajo interinstitucionales para acelerar la vinculación laboral de personas en trabajos especializados.
- Orientar gasto público y privado a acciones que pretenden conectar vacantes calificadas con oferta laboral.

Desarrollo empresarial y productivo

En Colombia, el sector privado-empresarial genera más del 60% del empleo total. Las dinámicas empresariales son importantes, no solo porque pueden desatar condiciones de empleo e ingresos para las personas, sino porque terminan orientando el desarrollo de los territorios. De allí la importancia de alinear un desarrollo en armonía con el medio ambiente y sobre sectores generadores de empleos dignos y bajo un enfoque de trabajo de decente.

Algunas acciones de empleo en este campo pueden ser:

- Promover mercados comunitarios, campesinos y pequeños productores donde se privilegie el contacto directo y se reduzca intermediación.
- Encadenar la base productiva de las mipymes con los centros de comercialización, abastecimiento, negocios o cualquier estrategia que se defina, llámense clúster, polígonos u otros.
- Orientar el desarrollo empresarial de una forma mancomunada con las organizaciones gremiales,

empresariales, sociales y académicas bajo las premisas de una producción amigable con la naturaleza y la generación de empleos dignos con enfoque de trabajo decente.

- Fomentar proyectos de inversión hacia producciones más limpias vislumbrando los empleos que allí se podrían generar.
- Generar un plan de choque para el desarrollo de infraestructura de vías terciarias.
- Articular esfuerzos y producir alianzas que deriven en cooperación y que fortalezcan el tejido empresarial local, las dinámicas económicas y la tecnificación, pero sin abandonar a los trabajadores, sino al contrario, incluirlos en programas públicos de ajuste laboral.
- Identificar los problemas empresariales, según sector y tamaño, para buscar su solución.
- Los entes territoriales puede ser un medio eficaz para acercar las necesidades empresariales a los centros de investigación, innovación e incubación, a través de programas de desarrollo y aceleración empresarial.
- Promover fondos financieros y de cooperación de ahorro y crédito que estimulen actividades microempresariales.
- Diseñar un amplio programa de extensionismo rural para las actividades agrícolas, donde prime la idea de producción orgánica y haya compromisos de reducir las emisiones de GEI.

Ordenamiento territorial, infraestructura y servicios públicos

Nadie puede negar que el ordenamiento territorial es la base del desarrollo. Según la forma como se definan los usos del suelo se crearán dinámicas económicas en torno al desarrollo y a los modos de producción. También ha demostrado tener una relación estrecha con la generación de riqueza e ingresos que, al ser mal distribuidos, han

provocado la concentración del ingreso, la promoción de desigualdades y exclusiones. Asimismo, es un instrumento que, dentro de las mejores intenciones, ha sido capturado por fuerzas que buscan un interés particular. De allí que este asunto tenga un alto componente que lo hace caer en el campo político, que hace remover la supuesta democracia que entraña.

Partiendo del hecho de que la función pública es crear condiciones y entornos favorables para las actividades económicas y el empleo, se sugieren las siguientes acciones de política e ideas de empleo que se pueden llevar en los territorios son:

- El dominio del espacio público y el control de los territorios tiene que ser ejercido por el Estado exclusivamente. Habrá que arrebatarle dicho dominio a las fuerzas no estatales. La capacidad para lograrlo pasa por la voluntad que tengan las autoridades locales.
- Democratizar la discusión del ordenamiento territorial. Permitir la participación real de amplios sectores sociales y de la academia, no como simples validadores del proceso, sino en la promoción de debates y reflexiones.
- Abandonar la idea de que la tierra y el uso del suelo son inagotables.
- La densidad en altura es posible asimilarla desde la configuración de espacios asociados a las dinámicas económicas y empresariales con alto valor en la generación de empleos dignos y promotores del trabajo decente como condición.
- Promover el espacio público como un activo democrático y plural, evitando a toda costa la privatización del espacio público y el predominio de normas y conductas privadas —legales o ilegales— sobre parques, calles, ciclorrutas, etc.
- Organizar los mercados comunitarios, campesinos o de pequeños productores, así como los lugares para eventos y el esparcimiento público.

- Diseño y construcción de redes subterráneas para servicios públicos e informáticas que mejoren la calidad del servicio y promuevan el wifi gratuito en áreas públicas.
- Hacer esfuerzos por tender la infraestructura necesaria para que las zonas sin acceso o con acceso limitado a internet —zonas rurales y apartadas—, puedan contar con dicho servicio; sin olvidar los demás servicios domiciliarios.
- Promoción de inversiones por regalías u otra fuente para mejorar la infraestructura urbana y rural, vías terciarias, que reduzcan el tiempo de movilidad y mejoren calidad de vida.
- Dotar de infraestructura informática los centros educativos urbanos y rurales.

Políticas públicas, tributación y sistemas de información

La generación de políticas públicas es un mecanismo que podría promover el desarrollo del trabajo decente, con el cual se puede aislar el ciclo político de las ideas de mediano y largo plazo. Para ello se requieren sistemas de información que entreguen datos sistemáticos. Es inadmisibles que solo las grandes capitales cuenten con información socioeconómica del Dane. El financiamiento del desarrollo y del empleo está vinculado con la tributación local.

Dentro de este campo se proponen las siguientes ideas:

- Promover un marco de políticas públicas de desarrollo económico y trabajo decente, que por todos lados vinculen la idea del cambio climático, tengan presentes las tendencias mundiales de empleo y tecnología, e incorporen el trabajo decente en su completa dimensión.
- Revisar los acuerdos municipales y las ordenanzas departamentales que se hayan promovido en función de otorgar beneficios tributarios bajo la lógica de crear empleo. Analizar su eficacia y evaluar su impacto con el fin de establecer nuevos los mejores marcos de tributación para determinados programas de desarrollo y empleo.

- Usar el sistema de información de recaudo del ICA como base de promoción de la conectividad y actividad comercial.
- Gestionar la ampliación de muestras de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del Dane a municipios no capitales. Asimismo, gestionar la producción de información sistemática de indicadores socioeconómicos y del mundo del trabajo que faciliten la formulación de metas del plan de desarrollo, el seguimiento del mismo y la formulación de políticas públicas.
- Contar y difundir mejor información sobre las emisiones de GEI por sector económico. Esto puede ayudar a identificar oportunidades para reducirlas y podría orientar el acceso a la financiación nacional e internacional para planes de implementación.
- Promover acciones en pro de acelerar reformas tributarias encaminadas a mejorar la eficiencia, equidad y gestión tributaria, como lo han sugerido la Comisión de Gasto, de Tributación y de Tributación territorial.

Trabajo decente como enfoque inspirador y desafiante

La propuesta de trabajo decente de la OIT nació hace dos décadas. Hoy ya es un enfoque plausible en una batería de indicadores que permiten su medición. El trabajo decente, junto a la renta básica, es una manera de promover reflexiones sobre la consolidación de sociedades más justas, equitativas, democráticas y con fuerte impacto en la pobreza y la desigualdad.

Las propuestas en este aspecto son:

- Incluir el enfoque de trabajo decente dentro de los planes de desarrollo, pero acogerlo en su integralidad con el fin de que se puedan fijar metas con mayores retos, como la tasa de trabajadores pobres y la tasa de asalariados con bajos ingresos, que sustituyan los habituales e insuficientes indicadores, como, la tasa de desempleo y tasa de ocupación.

- Promover espacios de deliberación más amplios sobre políticas y programas de empleo. Una buena práctica que tuvo Medellín fue la creación del Consejo Municipal de Empleo, que operó como un órgano consultivo del alcalde en materia de políticas de empleo y trabajo decente, compuesto de forma tripartita e instituido mediante acuerdo municipal.
- Diseñar programas que dignifiquen y reconozcan la economía del cuidado.
- Revisar la efectividad y la calidad de las vacantes que se arbitran por los servicios públicos de empleo. Promover entre el sector público y el sector privado un programa de democratización del trabajo, donde la información de vacantes llegue a más personas.

A manera de conclusión

Los objetivos que persigue el modelo de desarrollo predominante, que pretende capitalizar las relaciones sociales en pro de una mayor producción y más crecimiento económico, todavía no ha sido capaz de conciliar dicho propósito con la aspiración, también social y política, de lograr mejores condiciones laborales en camino hacia un trabajo decente.

Este dilema tiene que ser resuelto sin insistir más en la objetivación de las estrategias del modelo, sino incluyendo dentro de él, la idea amplia y compleja de un desarrollo más amigable con el mundo del trabajo.

Así como los problemas que el modelo económico ha provocado en el medio ambiente ha suscitado una catarsis de discusiones y debates, y así como el reconocimiento del cambio climático intenta remover unas estructuras que obran como causantes del mismo, la precariedad laboral y el empobrecimiento de los trabajadores, entre otros problemas, deberían también provocar discusiones y debates profundos. No dar estos debates dentro del campo

de incidencia del modelo económico y político, sino seguir abstrayéndose de ellos, es un grave error que seguirá reproduciendo modelos de desarrollo aislados del mundo del trabajo.

S. Sassen (2019) dice que cada modo de organización político-económica, encarna ciertas características específicas en materia de territorio, autoridad y derechos (p. 59). Trasladando esa idea al ámbito territorial equivale a reconocer al municipio como el que encarna dichas características.

La idea del desarrollo como proceso de planificación ordenado, donde concurren instituciones, corrientes de pensamiento, impulso industrial, corporaciones de fomento, entre otros aspectos, perdió preponderancia debido a que los desequilibrios monetarios y financieros sirvieron de pretexto para ponerla en cuestión. También el descuido por un desarrollo menos económico y más humano le abrió espacio a la idea de un supuesto desarrollo ligado y dependiente de un crecimiento permanente.

Referencias

- Bárceñas, A. (28 de septiembre de 2009). *Competitividad: visión de organismos regionales*. Foro de Competitividad de las Américas III. <https://www.cepal.org/sites/default/files/speech/files/37253-Versionfinal-Competitividad-foro28deseprev1abi.pdf>
- Botero, M. H. (2004). Un enfoque de la complejidad para la ciudad región. *Desafíos*, 12, 86-108. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/674> Bogotá: Ediciones Aurora. Fundación Universidad Autónoma de Colombia.
- Castells, M. (2014). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI.
- Comisión Económica para América Latina (Cepal) (junio de 2020). *Informe de la Cepal. Sectores y empresas frente al Covid-19: emergencia y reactivación*.
- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 152. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.

- Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). (1995). *Ciudades y ciudadanía: La política urbana de El Salto Social*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Tomo I: Marco conceptual y resultados del progreso municipal. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, parto por la equidad*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Garay, L. J. (Dir.). (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Método, Transparencia por Colombia y AVINA.
- Garay, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2012). *Narcotráfico, corrupción y Estados. Cómo las rentas ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*. Bogotá: Debate.
- Harvey, D. (2016). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI.
- Matta, N. (1 de septiembre de 2014). La mafia del ladrillo azota a las construcciones de Bello. *El Colombiano*.
- Max-Neef, M. (2006). *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Barcelona: Icaria.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). <https://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/areas-of-work/climate-change/lang-es/index.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde). (2019). *Estudios Económicos de la Ocde - Colombia*. (n.d.). Ocde.
- Sassen, S. (2019). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensambles medievales a los ensambles globales*. Colombia: Katz editores.
- Silva-Colmenares, J. (2013). *Nuevo modo de desarrollo. Una utopía posible*. Bogotá: Ediciones Aurora. Fundación Universidad Autónoma de Colombia.

Agenda normativa alterna

Clara Eugenia López Obregón¹

1. Economista experta en política fiscal y estudios laborales. Ex ministra de Trabajo en Colombia. Ex secretaria de Gobierno de Bogotá. Ex alcaldesa de Bogotá. Columnista de *El Espectador*.

Introducción

Las reglas de juego de la economía han sido rediseñadas en los últimos 30 años siguiendo las prescripciones ideológicas del Consenso de Washington. La pandemia ha generado un espacio para repensar el modelo sociedad que depreda los recursos naturales y produce el cambio climático, al tiempo que reproduce patrones de creciente desigualdad económica y política que han puesto en peligro la democracia. En este documento se analizan las principales contrarreformas en el campo del trabajo, para proponer una agenda alterna que genere empleo, aumente la productividad y reduzca los factores que contribuyen a la concentración creciente del ingreso y la riqueza en el decil superior del uno por ciento de la sociedad.

La flexibilización laboral se adelantó en un contexto de debilitamiento de las organizaciones sindicales, ideadas para equilibrar el poder de negociación del trabajo frente al capital. La incapacidad del modelo de mercado puro para resolver la insuficiencia de ofertas de trabajo ha generado una economía dual que ha convertido la informalidad y, en particular, el rebusque de subsistencia, en la válvula de escape del sistema.

En este contexto, la Misión Alternativa de Empleo e Ingresos plantea una agenda laboral inicial orientada a recomponer las cargas en la sociedad en función de

la reactivación económica y el fortalecimiento de la democracia. Las propuestas están orientadas a realizar los derechos constitucionales del trabajo asalariado, fortalecer el sindicalismo y su poder de negociación y promover la economía popular cuyos millones de negocios generan el grueso de la ocupación en la sociedad.

Modelo y la doble crisis de desigualdad económica y política

A partir de los años noventa, paradójicamente con la nueva Constitución que erigió a Colombia en Estado social de derecho, inició en Colombia la implantación del modelo puro de mercado, ensayado en Chile con la dictadura de Pinochet e impulsado desde los organismos financieros multilaterales, con la concreción del Consenso de Washington en 1989. En efecto, como afirma con contundencia el académico, Óscar Dueñas Ruiz (2020): «no puede realmente hablarse de Estado social de derecho cuando la propia constitución viabiliza el modelo neoliberal».

La aplicación del modelo neoliberal en Colombia, como en el resto del mundo globalizado, ha conducido a una doble crisis de desigualdad económica y desigualdad política. Los estudios de Piketty, a partir de los datos de las declaraciones de renta en vez de las encuestas de hogares donde no aparecen los superricos, ha develado escalofriantes niveles de desigualdad, tanto en los ingresos como en la riqueza. Como bien lo afirmara la ONG inglesa Oxfam en un estudio que recibió presentado a la Cumbre de Davos en 2018:

La desigualdad extrema en el mundo está alcanzando cotas insoportables. Actualmente, el 1% más rico de la población mundial posee más riqueza que el 99% restante de las personas del planeta. El poder y los privilegios se están utilizando para manipular el sistema económico y así ampliar la brecha, dejando sin esperanza a

cientos de millones de personas pobres. (Oxfam, 2018)

Para 2020, las 2.153 personas más ricas del mundo poseían tanta riqueza como 4.600 millones de personas que comprenden el 60% de la humanidad (Oxfam, 2021).

Un reciente estudio de Luis Jorge Garay y Jorge Espitia calcula el Gini empresarial a partir de datos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian) de 2017, en un escandaloso 0,9742, cercano a la desigualdad absoluta que es 1.0 (Garay y Espitia, 2020). Ello explica desde la óptica de economía política por qué las reglas de juego en materia laboral y tributaria favorecen tan exageradamente a los superricos. La concentración de poder económico es tal que han acumulado suficiente poder político para influir los procesos de toma de decisiones en su favor, lo que explica el marcado sesgo prorrigo de la política económica.

La realidad es que la concentración de poder económico conduce a la concentración del poder político, que presiona la confección de las reglas de juego: leyes, decretos, políticas en favor de intereses corporativos en lugar del bien común. Lo que está en juego es la misma democracia y los principios distributivos del producto social entre los distintos estamentos que participación en su formación: capital, trabajo y Estado. Las decisiones distributivas y las normas que las desarrollan tienen que ver con el poder y la política, y no responden solamente a la aplicación supuestamente técnica de teorías económicas. Sustentar el carácter exclusivamente técnico de las reglas de juego distributivas, desinforma a la comunidad sobre lo que realmente está sucediendo en los procesos de decisiones de la sociedad.

En reciente artículo, la revista *The Economist* explicó cómo los más recientes estudios sobre salario mínimo y empleo han demostrado que el consenso de los economistas respecto de que los aumentos del salario mínimo generan desempleo, especialmente entre jóvenes de trabajos menos remunerados, no se sostiene a la luz de las

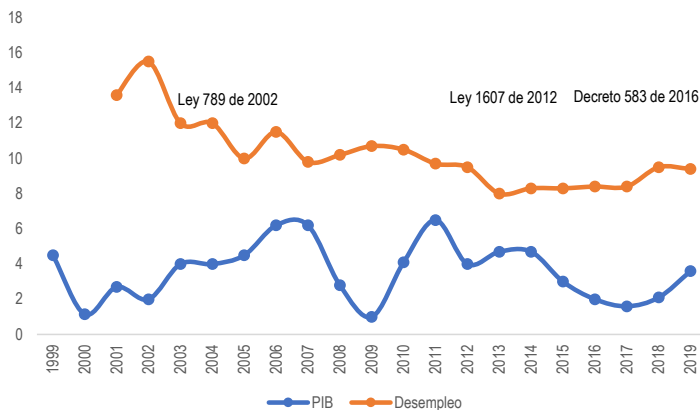
estadísticas comparativas de múltiples estudios académicos realizados en Estados Unidos y Europa (The Economist, 2020). De igual forma, Stiglitz y Krugman en sus escritos sostienen que la tesis según la cual bajarle los impuestos a los superricos genera empleo es pura ideología justificadora, sin ningún sustento en los hechos.

El vínculo espurio entre flexibilización y empleo

Lo propio sucede con la tesis de que la flexibilización laboral genera empleo. Las estadísticas de la tasa de desempleo en Colombia no son consistentes con esa afirmación simplista. La gráfica de la figura N.º 1 muestra que el desempleo aumenta y baja con el ciclo económico y no con la aplicación de las normas de flexibilización laboral y reducción de contribuciones parafiscales aprobadas por el Congreso.

Figura 1.

Crecimiento del PIB y desempleo



Fuente: Dane

Es más. Durante gran parte del periodo reseñado, el mundo vivió el llamado «boom de las materias primas». Sin embargo, el crecimiento económico de Colombia se

mantuvo en niveles relativamente modestos, llegando al más alto crecimiento en 2011, con el 6,96%, para situarse después de este *boom* en alrededor del 2% y 3%. La pandemia causó un desbarajuste mayor. El Fondo Monetario Internacional (FMI) calcula que la economía colombiana se contraerá (-8,4%). El desempleo llegó al 21,4% en mayo, bajando paulatinamente para ubicarse en 15,77%, en octubre, y en enero de 2021 volvió a crecer al 17,3%.

La crisis de 1999 produjo una contracción (-45%) y el desempleo llegó al 19,7% en el 2000. La Ley 789 fue aprobada en 2002 y entró en vigor en 2003, cuando el desempleo ya reaccionaba por la inflexión del ciclo económico. El Ministerio del Trabajo calculó que la reducción de ingresos de los trabajadores por el aumento de la jornada diurna de las 6 p.m. a las 10 p.m. contemplada en esa ley «para generar empleo» produjo un traslado de \$24 billones por concepto de horas extras y cambios en dominicales entre 2003 y 2016. Esta suma, superior al 1% del PIB de 2019, significó un traslado de los bolsillos de los trabajadores a los de sus empleadores, sin que las ganancias en empleo producidas por el ciclo alcista de las materias primas hayan roto el desempleo estructural.

Para no desnudar la estratagema de reducir los emolumentos de los trabajadores precisamente en el punto de inflexión del ciclo económico (cuando la economía reacciona y de nuevo genera empleo), la comisión prevista en la Ley 789 para verificar la creación del empleo de manera técnica jamás se conformó. En su lugar, se hicieron afirmaciones simplistas que justificaron la reforma a pesar de no haberse comprobado científicamente, como no podía hacerse, que había sido la causa del aumento del empleo que vino con la reactivación económica después de la crisis del año 1999. Un trabajo de Alejandro Gaviria de 2007 tiende a confirmar esta afirmación al concluir «Los resultados no sugieren un efecto sustancial de la reforma sobre la generación de empleo» (Gaviria, 2001).

Principales normas de flexibilización laboral

El viraje en el modelo económico de los años noventa significó un profundo retroceso en varios campos, entre ellos, el laboral. La contrarreforma inició con la Ley 50 de 1990 que eliminó la retroactividad de las cesantías, recortó las garantías del contrato de trabajo y organizó las empresas de empleo temporal, entre otros. En 1993, la Ley 100 privatizó la salud y buscó desmontar el sistema solidario de pensiones de prima media para reemplazarlo con el de ahorro individual. La Ley 789 de 2002 eliminó gran parte de las horas extras al ampliar la jornada diurna hasta a las 10 p.m. y autorizar la división de la jornada de ocho horas en partes separadas a lo largo de la jornada ampliada de trabajo. La Ley 1607 de 2012, de reforma tributaria, desmontó las contribuciones parafiscales a cargo de los empresarios, y aumentó la carga de los trabajadores. Los ajustes a la legislación en toda esta etapa llegan a 63, sin que el desempleo, ni la informalidad, que es su hermana gemela, hayan sido controlados, ni compensados.

Deslaborización de las empresas a través de la tercerización laboral

De manera paralela, los empresarios ensayaron diversas modalidades para desembarazarse de las obligaciones que todavía subsisten del contrato laboral mediante la llamada tercerización laboral. Esta consiste en subcontratar con terceras empresas, muchas veces del mismo grupo empresarial, las labores misionales propias en un proceso de deslaborización progresiva de las empresas con el objeto para rehuir los costos laborales generados por la negociación colectiva o las exigencias de la legislación laboral. La redacción de la Ley 50, el Plan de Acción Laboral complementario del Tratado de Libre Comercio exigido por el Congreso de los Estados Unidos y los estándares laborales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde) frustraron la pretendida legalidad de esa

modalidad. Las normas del Decreto 583 de 2016, elaborado con participación de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), la Asociación Nacional de Industriales (Andi) y la Embajada de Estados Unidos, que le abrían perspectivas a la legalización de la tercerización laboral —inaplicado por inconstitucional por el Ministerio de Trabajo— fueron finalmente sacadas del ordenamiento jurídico por el Consejo de Estado.

El Código Sustantivo del Trabajo contempla como regla la relación laboral directa, que tiene solo dos excepciones. La primera está prevista en el artículo 34 y admite la subcontratación de servicios y obras por un empresario, siempre y cuando garantice que hay solidaridad entre la persona que hace el trabajo y el contratante para garantizar el pago de prestaciones laborales salarios.

La segunda adicionó la Ley 50 de 1990, que establece que las empresas de servicios temporales son las únicas autorizadas para enviar trabajadores en misión a empresas por periodos fijos de seis meses prorrogables por otros seis, en picos de producción, cuando hay trabajadores en licencia o en vacaciones; pero cumplido ese año, si se necesita el trabajador debe ser contratado directamente por la empresa.

Ambas normas pretendieron modificar por decreto lo establecido por la ley, lo cual no está permitido en el ordenamiento jurídico. De ahí la interpretación del Ministerio de Trabajo en uso de la excepción de inconstitucionalidad. Con todo, la intermediación laboral ilegal, que es muy generalizada, ha sido imposible de erradicar.

La débil capacidad institucional de la inspección y vigilancia a cargo del Ministerio de Trabajo, cuando no la falta de voluntad política, han imposibilitado la erradicación de la tercerización laboral ilegal y la vigencia de los derechos de los trabajadores. A ello se suma el régimen judicial que exige que cada trabajador demande, caso por caso, el incumplimiento de la normatividad laboral, enfrentados a empresas bien asesoradas en proceso prolongados que,

cuando fallan a favor, solamente benefician al demandante y no a los demás trabajadores y trabajadoras que sufren la misma violación de sus derechos laborales.

El caso especial del Decreto 1174 de 2020

El Decreto 1174 de 2020, reglamentario del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno) incluso va más allá.² Mediante una reforma al régimen de pensiones, prácticamente deroga el Código Sustantivo del Trabajo, sin acudir a la ley. So pretexto de establecer un piso de protección social introduce un nuevo contrato laboral a tiempo parcial que permite pagar menos del salario mínimo legal y exime al empleador de cotizar las contribuciones a la seguridad social. Aun cuando claramente regresivo e inconstitucional, este nuevo decreto busca que el costo de la reactivación económica lo asuman los trabajadores con el recorte de sus derechos, subsidiando directamente a los empleadores.

En el marco de la negociación colectiva, las centrales obreras han exigido la derogatoria del decreto vigente desde el 1º de febrero de 2021.

Resultados de los cambios normativos

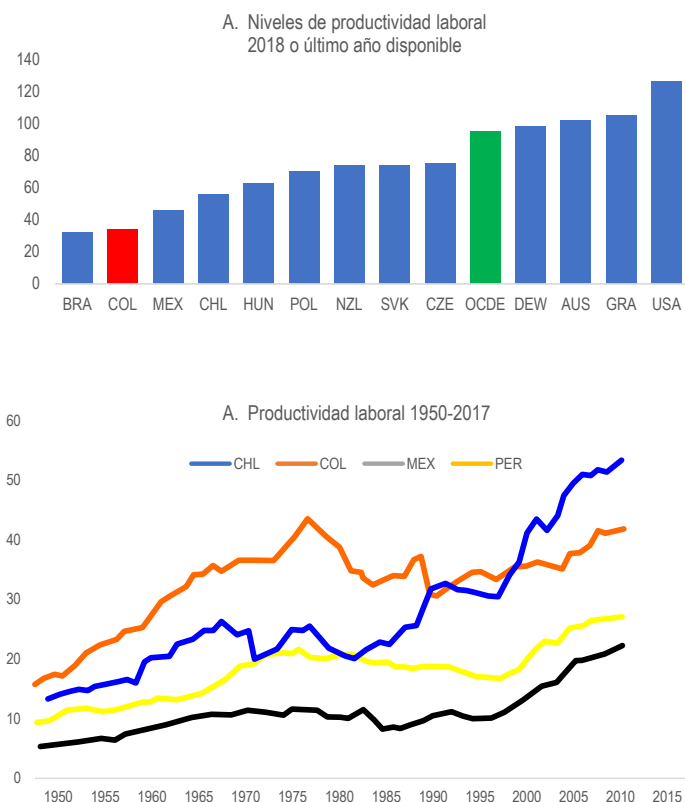
Los cambios normativos reseñados, si bien no han incidido en la reducción del desempleo estructural de la economía, si han reducido significativamente la participación de las rentas del trabajo en el ingreso nacional y generado un correspondiente aumento en la remuneración del capital. En efecto, la remuneración de los asalariados pasó de ser el 42% del ingreso total en 1992, en la época de la primera contrarreforma laboral de la Ley 50 de 1990, al 37% en el año 2000 y al 34% en el 2018.

2. Las centrales obreras ya han demandado el decreto ante el Consejo de Estado por inconstitucional, regresivo y lesivo de los derechos de los trabajadores a la seguridad social integral y al mínimo vital.

La flexibilización laboral tampoco ha incidido en el mejoramiento de la productividad que, según la Ocede, se ha estancado. Este es tal vez el tema más sensible. En Colombia no hay estudios sobre la incidencia del nivel de remuneración y la productividad. Los datos comparativos de la Ocede son los siguientes (Ocede, 2019):

Figura 2.

La productividad laboral se ha estancado



Nota: En el caso de ambos paneles, las unidades se miden en miles de dólares por persona. *Fuente:* Ocede, base de datos de productividad: Feenstra, Rober C., Rober Inklaar y Marcel P. Timmer (2015), «The Next Generation of the Penn World Table», American Economic Review, 105(10), 3150-3182.

Debe estudiarse el fenómeno, pues cabe la hipótesis de que la represión salarial y la reducción del pago de horas extras y dominicales haya reducido la productividad del trabajo.

Debilitamiento del sindicalismo

En países con una fuerte densidad sindical, como Francia, los intentos de flexibilización laboral no han tenido éxito. En Colombia, la debilidad de la respuesta de los trabajadores a las imposiciones normativas regresivas tiene su raíz en una cultura antisindical que viene desde antes de la Masacre de las bananeras. La Escuela Nacional Sindical ha documentado más de 5.000 asesinatos de líderes sociales a lo largo de los 50 años de conflicto armado y las centrales obreras han sido reconocidas como víctimas y sujetos de reparación colectiva por la estigmatización y violencia de la que han sido víctimas.

La tasa de densidad sindical —el número de trabajadores sindicalizados con relación a los ocupados— es de las más bajas del continente, como se desprende de la gráfica de la tabla N.º 1:

Tabla 1.

Densidad sindical en relación con ocupación total

| Rango 20-30 | | Rango 10-20 | | Rango < 10 | |
|-------------|-----|----------------------|-----|-------------|------|
| Argentina | 32% | Brasil | 18% | Costa Rica | 9% |
| Bolivia | 27% | Venezuela | 13% | Honduras | 8% |
| Canadá | 27% | Panamá | 13% | El Salvador | 7% |
| Uruguay | 25% | Chile | 12% | Ecuador | 6% |
| | | Nicaragua | 12% | Colombia | 4.6% |
| | | República Dominicana | 11% | Perú | 2% |
| | | Estados Unidos | 11% | Guatemala | 2% |
| | | Paraguay | 10% | | |

Fuente: GTAS de Confederación Sindical de las Américas, salvo Colombia, censo sindical Ministerio de Trabajo.

Una tabla más realista sería la que calculara la densidad sindical con relación a los asalariados. En la mayoría de los países de América Latina, donde son altos los índices de informalidad, las tasas de sindicalización serían más altas. Colombia, con una tasa de población ocupada informal del 48%, tendría una densidad sindical del 9%, que sigue siendo muy baja. Es interesante anotar cómo, desde una perspectiva de largo plazo, los países que tuvieron dictaduras, como Chile o Uruguay, todavía no recuperan los porcentajes de sindicalización del 33% que tuvieron durante los gobiernos democráticos que las antecedieron.

El tema es de fondo, pues la relación de poder asimétrica entre el trabajador y el empleador solo se equilibra cuando el primero está representado colectivamente. El debilitamiento de las organizaciones sindicales y la dificultad de formación de nuevos sindicatos habilitan el poder monopólico u oligopsonico del empleador (uno o pocos demandantes de mano de obra), en detrimento de las condiciones laborales que puede negociar el trabajador.

Economía dual: informalidad y economía popular

La realidad es que nuestros países tienen dos economías que conviven con algunos vasos comunicantes entre ellas, pero regidas por reglas separadas. De una parte, la economía formal de los libros de texto y, de la otra, la economía popular o informal que recoge desde el rebusque de quienes no tienen cabida en la economía formal por la incapacidad de esta de proveer los puestos de trabajo suficientes, hasta una clase media empresarial sustraída de las normas laborales, tributarias y de seguridad social, del acceso al sector financiero y de la protección de la ley por necesidades de supervivencia.

Aceptar que hay una sola productividad de trabajo, como determinar la densidad sindical sobre la ocupación total en vez de la asalariada, resulta engañoso. Se debe trabajar con parámetros diferenciados: la del sector formal y la del

informal, para distinguir y diseñar políticas laborales, crediticias y tributarias acordes a las capacidades y necesidad de cada sector. Solo así se podrá resolver favorablemente la cuestión de la informalidad.

Santiago Levy, director de la Misión de Empleo conformada por el Gobierno, así como el grueso de los economistas, mide ambas economías con la misma vara cuando tienen y operan en ámbitos segregados o separados. Las regulaciones que le sirven a la economía formal se inaplican de manera generalizada en la economía informal. La formalización funciona solamente cuando una empresa de la economía formal, por ejemplo, acepta incorporar en su nómina a los trabajadores irregularmente subcontratados dentro de un proceso de intercambio de sanciones por formalización bajo la dirección del Ministerio de Trabajo.

En materia tributaria, el impuesto único que reúne con una baja tasa el Impuesto de Valor Agregado (IVA), renta y parte de la seguridad social, ha incorporado a tenderos y otros pequeños negocios al pago de impuestos a tasas reducidas más acordes con su capacidad de pago. En lo que tiene razón Levy es en que la productividad de este sector es demasiado baja, al punto de depender para su supervivencia de sustraerse de la normatividad que aplica para el sector formal. Este tipo de incumplimiento de la normatividad es de una calidad distinta a la del sector formal y por ello merece un tratamiento diferenciado.

Ante esta realidad, el Gobierno ha buscado la formalización por la puerta de atrás, mediante el Decreto 1174 de 2020 que, en vez de propiciar las condiciones para la elevación de la calidad del trabajo, deprime el salario y exime al empleador de las condiciones del trabajo decente. En lugar de diseñar estrategias y políticas de formalización mediante la elevación de estándares y condiciones para una mayor productividad, el Gobierno opta por reducir esos estándares en el margen, para los trabajadores menor remunerados. Con ello buscan mejorar las estadísticas de

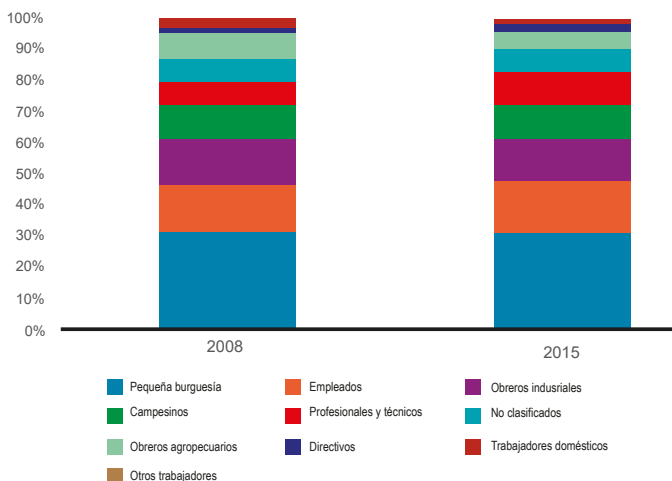
formalidad, sin elevar al trabajador a las condiciones del trabajo decente.

Clases sociales e informalidad

Con todo, la informalidad no es una sola. Los estudios de la desigualdad en salud pueden arrojar luz sobre la diversidad de ocupaciones y clases sociales que viven en y de la informalidad. El estudio del Observatorio Nacional de Salud, *Salud y clases sociales* (2016) muestra la necesidad de diseñar políticas diferenciadas para elevar el nivel de ingresos y protección de este amplio sector informal de la población que, según el Dane, asciende al 47% de la ocupación (medida por el tamaño del negocio, inferior a cinco trabajadores) o al 67%, si se toma el dato de los cotizantes a la seguridad social en pensiones.

Figura 3.

Estructura de clases en la población general, por clase social del hogar. Colombia 2008 y 2015



Instituto Nacional de Salud (marzo de 2017). Boletín Técnico Interactivo. Observatorio Nacional de Salud. <https://www.ins.gov.co/Direcciones/ONS/publicaciones%20alternas/boletin9-claseSalud/boletin9-claseSalud/resultados.html>

Fuente: Análisis del equipo con base en la ENCV 2008 y 2015.

Después de estudiar los enfoques neomarxista y weberiano de clase social, desarrollan una clasificación para Colombia desde la cual verificar mortalidad y enfermedad desde los determinantes sociales de la salud, para concluir que al igual que en España, Estados Unidos y otros países «los individuos pertenecientes a clases sociales más desfavorecidas presentan peor salud y una mortalidad mayor.»

Parten de una clasificación ocupacional para el análisis de clases sociales a partir de las Encuestas Nacionales de Calidad de Vida en Colombia (Salas, s.f.), para la ubicación de los trabajadores en las clases sociales para los años 2005 y 2015, detallada en el gráfico de la figura N.º 3. Como es el caso de las encuestas de hogares, la de calidad de vida tampoco contempla al segmento de los muy altos ingresos. Llama la atención que aproximadamente el 30% de las personas se hallan clasificadas como «pequeña burguesía», la clase más numerosa, seguida de los empleados, los obreros industriales, los campesinos y los profesionales técnicos.

Es de suponer que esa «pequeña burguesía» sea la gestora de las miniempresas del sector informal de que habla Levy. El reto consiste en diseñar una política de apoyo, asistencia técnica y contable, acceso a capital y crédito y a las compras estatales para las micro y pequeñas empresas con el objeto de aumentar su productividad a niveles que permitan cumplir con los estándares de trabajo decente, en vez de renunciar a resolver el problema con el decreto 1174.

El trabajo decente que promueve la OIT y que hace parte de los compromisos internacionales de Colombia está cada vez más lejos de los trabajadores. Sus cuatro dimensiones siguen todavía en disputa: remuneración digna, seguridad social (salud, pensiones, riesgos laborales), derechos fundamentales en el trabajo y derecho de asociación, negociación colectiva y huelga.

A continuación, se esbozan varias propuestas que tocan la realización del trabajo decente en Colombia en sus distintos componentes: Acceso a trabajos de calidad con

ingreso digno, garantía de la seguridad y demás derechos humanos en el trabajo, seguridad social integral garantizada y acceso a los derechos de asociación, negociación colectiva y huelga. El artículo 25 de la Constitución así lo ordena al prescribir que «El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.» En otras palabras, toda persona tiene derecho a trabajar, pero no en cualquier trabajo. Este debe reunir las condiciones dignas y justas del trabajo decente.

Propuestas orientadas a las garantías laborales de trabajadores y trabajadoras

La flexibilización laboral ha llegado a tal extremo que se han perdido la mayor parte de las garantías laborales y sindicales conquistadas por los trabajadores y extendidas por gobiernos de corte progresista de mediados del siglo pasado. En este acápite se proponen tres reformas esenciales para recuperar la semblanza del trabajo decente bajo las nuevas modalidades laborales.

Derogatoria o fallo judicial que declare inconstitucional el Decreto 1174 de 2020

Tal vez el asunto normativo prioritario de esta Misión Alternativa de Empleo e Ingresos sea la derogatoria del Decreto 1174 de 2020, que ha sido demandado por las centrales obreras. Se trata de la norma de flexibilización más agresiva de todas las planteadas hasta el momento. Esta nueva modalidad de contratación laboral a tiempo parcial exime al empleador de pagar el salario mínimo legal y las contribuciones patronales hacia la seguridad social.

Denominado «contrato cero», el trabajador queda a disposición del empleador durante toda la jornada laboral, o incluso las 24 horas, trabaja horarios aleatorios, siempre por debajo de la jornada completa (tiempo parcial) y debe

sufragar su propia seguridad social. Esta última es subestándar, consiste en ahorro a través del programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) que es una política asistencial del Estado, régimen subsidiado de salud y un microseguro de riesgos laborales que seguramente manejará el sector financiero por una buena comisión.

Se trata de la derogatoria de facto del contrato laboral en una coyuntura en que las empresas han desvinculado personal y reducido sueldos. El reenganche vendrá a otro precio. En vez de contrato de trabajo se adoptará esa figura de superexplotación laboral.

Trabajadores de plataformas tecnológicas

Los trabajadores y trabajadoras de las plataformas digitales (servicios de taxi, domiciliarios) deben gozar de la presunción legal del vínculo por contrato de trabajo, independientemente de la denominación del contrato por el cual estén vinculados. Por lo tanto, tendrán derecho al salario mínimo legal más prestaciones, así como a formar sindicatos, negociar convención colectiva y ejercer el derecho a la huelga.

De esta manera, quien debe desvirtuar la presunción es el empleador en demanda ante un juez laboral y liberando al trabajador de acudir caso por caso al juez laboral para conseguir el reconocimiento de sus derechos.

En Inglaterra, el fallo de un juez que ordenó precisamente esta medida a los conductores de Uber ha sido confirmado por el Tribunal Supremo. Este tipo de sentencia debe ser *erga omnes* y no como la tutela o el fallo de juez laboral, que solo surge efectos para cada caso individual, haciendo nugatorio el derecho para la gran mayoría de trabajadores por las dificultades y costos de acceder a la justicia.

En California, se presentó la pregunta en consulta a la ciudadanía en las últimas elecciones. Con gran cantidad de dinero invertido en propaganda la extensión de las garantías laborales a los trabajadores de las plataformas

tecnológicas fue negada. Dentro del texto, los impulsores, dueños de esas plataformas, incorporaron la exigencia de una mayoría calificada, siete de los ocho votos, para ser modificado e impedir así que sea fácilmente reversada por la legislatura. Sin duda, ese elemento dará lugar a una controversia constitucional. Es claro que se trata un problema de poder económico que permite acumular ganancias a costas de los trabajadores.

En los contratos de personal tercerizado se presumirán incorporados beneficios laborales de trabajadores permanentes directos de la respectiva empresa

La subcontratación o tercerización laboral no solamente atenta contra los derechos individuales del trabajador sino también contra los derechos de negociación colectiva. Al subcontratar labores en manos de terceros vinculados o no, sustraen a los trabajadores de los beneficios de la convención colectiva y van adelgazando el sindicato hasta eliminarlo completamente. Una norma necesaria para desincentivar la tercerización ilegal que se viene generalizando en Colombia ante la incapacidad del Estado para impedirla es la de entender automáticamente incorporados en los contratos laborales entre el tercero intermediario y los trabajadores que suministra a quién se beneficia de la labor, el pago de salarios, prestaciones y los beneficios que gozan los trabajadores de este último, bajo la convención colectiva con los trabajadores directos.

Pretender eliminar la tercerización laboral con la inspección y vigilancia del Ministerio de Trabajo es iluso, pues esta actividad no está en capacidad de cubrir al universo de los empleadores, cada investigación es altamente compleja y dispendiosa y las sanciones y multas impuestas sujetas a todos los recursos por la vía administrativa, y después judiciales hasta la Corte Suprema de Justicia. En el camino, el empleador puede acogerse a un proceso de formalización laboral a cambio de desechar la multa. La propuesta

invertiría la carga de la prueba. Se presumiría la existencia de tercerización ilegal cuando medie intermediación ilegal entre el beneficiario de la labor y el trabajador. Dicha intermediación solo puede existir en dos casos: cuando se trata de trabajo suministrado por la agencia temporal de empleo con límite de un año o cuando se contrata una obra o labor de carácter temporal, la construcción de una bodega, por ejemplo. Las actividades permanentes se presumirían contratadas bajo las condiciones laborales contempladas en la convención colectiva suscrita por el beneficiario final del trabajo.

Propuestas orientadas al fortalecimiento de las organizaciones sindicales

El sindicato, la negociación colectiva y la huelga son precisamente los instrumentos ideados para compensar la debilidad del trabajador ante el poder concentrado del empleador, que ejerce un poder de mercado denominado monopsonio (un comprador y muchos vendedores), para imponer salarios bajos y condiciones de trabajo inferiores a los estándares del trabajo decente. De ahí la necesidad de promover su ampliación, protección y promoción.

La autora de este escrito, siendo Ministra de Trabajo en 2017, presentó a consideración de la Comisión de Políticas Salariales y Laborales un paquete de propuestas de reforma laborales y de política pública, entre las cuales estaban iniciativas para promover el derecho de asociación, negociación colectiva y huelga, en línea con las propuestas aquí sugeridas. En su momento, no hubo el ambiente para su análisis y discusión al interior de esa instancia tripartita.

Regulación de negociación colectiva por Rama de actividad económica

El sistema de negociación empresa por empresa ha contribuido a la actitud antisindical de los patronos (Sachs & Block, 2020). Preocupados de que un sindicato que negocie

aumentos salariales por encima de sus competidores sin sindicato, los empresarios han desarrollado toda clase de tácticas legales e ilegales para impedir la sindicalización o debilitar a los sindicatos donde se ha formado y tienen tradición.

Los países que han logrado mantener saludables a sus organizaciones sindicales se caracterizan por negociaciones colectivas por industria o sector, con lo cual, al cobijar a los trabajadores de todas las empresas de un mismo ramo, pierde vigencia el incentivo antisindical de la negociación empresa por empresa. De ahí que las reformas orientadas a promover la sindicalización sean cruciales para abordar los temas de desigualdad que caracterizan a las sociedades contemporáneas.

Las leyes 27 de 1976 y 524 de 1999, aprobatorias de los Convenios 98 y 154 de la OIT, de protección de la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, contemplan la negociación por ramas de industria o actividad económica. Para hacerla una realidad solamente falta la reglamentación respectiva que debe convertirse en prioridad para fortalecer la capacidad negociadora de los trabajadores para que, de verdad, reciban la remuneración que corresponde a su contribución al proceso productivo. Solo así se logrará frenar y reversar el declive de la participación del trabajo en el ingreso nacional.

La regulación debe contemplar los siguientes elementos:

- Los efectos de las convenciones fruto de la negociación por ramas de industria, actividad económica o multi-nivel deben ser vinculantes para todas las unidades productivas o formas de organización social, indistintamente de su forma jurídica, incluyendo a las cooperativas de trabajo asociado, sociedades por acciones simplificadas, contratos sindicales y todas aquellas figuras que se asimilen. Igualmente, aplicará a todos los trabajadores independientemente de su tipo de vinculación.

- Para la identificación de las partes negociadoras, así como de los beneficiarios de la negociación colectiva, la agregación de los sectores económicos se debe hacerse a partir de la que la que lleva el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane).
- La negociación colectiva por rama de actividad debe desarrollarse en una sola mesa y concluirá con la suscripción de una única convención colectiva, que regirá para todas las empresas y trabajadores del sector de que se trate.
- Los sindicatos de rama de actividad económica presentarán pliego de peticiones a los empleadores de la respectiva rama o sector de actividad económica. Para respetar la autonomía sindical, la prevalencia del principio democrático y la efectividad de la negociación, en caso de pluralidad de organizaciones sindicales, estas deberán realizar previamente actividades de coordinación para la integración de peticiones, con el fin de concurrir en unidad de pliego y en unidad de integración de las comisiones negociadoras y asesoras.
- En caso de conflictos intersindicales en la integración del pliego, dichos conflictos deberán ser resueltos por la confederación respectiva.
- En los casos en los que exista una organización de empleadores o más, el pliego deberá ser entregado a por lo menos una de las organizaciones de empleadores de la rama. En el caso de que el pliego de peticiones haya sido presentado a una organización de empleadores, existiendo otras, esta deberá convocar a la totalidad de organizaciones de empleadores. En el caso de que no exista una organización de empleadores, el pliego de peticiones será entregado provisionalmente al Ministerio del Trabajo, quien deberá convocar en los términos del numeral 1, literal b) del artículo 2.2.2.10.4 la designación de negociadores.
 - Las normas convencionales que surjan de la negociación serán aplicables a todos los trabajadores

de la respectiva rama de actividad económica. Con todo, se podrán suscribir capítulos especiales aplicables exclusivamente en una o varias empresas del sector.

- Las comisiones negociadoras en los conflictos colectivos se conformarán así:
 - Por el sector empleador: la organización u organizaciones que representen al sector de los empleadores de la respectiva rama de la actividad económica designarán una comisión negociadora de máximo cinco (5) miembros
 - Por los trabajadores, la organización u organizaciones sindicales que presentan el pliego designarán una comisión negociadora de máximo cinco (5) miembros.

Reglamentación y definición del concepto de servicios públicos esenciales

Una de las restricciones al ejercicio del derecho de huelga es su prohibición en los servicios públicos, conforme al artículo 56 de la Constitución: «Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador», pero la ley que debe reglamentar este derecho no ha sido expedida. En consecuencia, la determinación de cuáles son los servicios públicos esenciales ha generado una seria restricción a este derecho. Tal el caso de la huelga de los pilotos de Avianca de 2017 que fue declarada ilegal, cuando había varias alternativas de transporte aéreo que hicieron cuestionable el criterio utilizado.

Se plantea, como forma de fortalecer el derecho a la negociación colectiva y la huelga, la necesidad de reglamentar cuáles son los servicios públicos esenciales y, en ellos, en qué consiste la esencialidad de cada servicio público, para restringir el derecho de huelga solamente allí donde se pone en peligro la vida de los asociados. Es claro que los servicios de salud son esenciales, pero prohibir la huelga

en la totalidad de sus manifestaciones es demasiado gravoso para el derecho a huelga. Debe limitarse la prohibición a aquello que tiene carácter de esencial, como las urgencias y los servicios de hospitalización. De igual forma, como sucede con regularidad en las huelgas de la Unión Sindical Obrera, que la huelga no se extiende a quienes deben mantener prendida la refinería.

El proyecto de ley propuesto garantiza el derecho de huelga en los servicios públicos salvo en los servicios públicos esenciales, en sentido estricto, que son aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de las personas en toda o en parte de la población.

Se propone elaborar una lista taxativa de dichos servicios públicos esenciales entre los cuales se consideran los siguientes:

1. La prestación de servicios de salud en el sector de hospitalización, cirugía y urgencias
2. Los servicios de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria
3. Los servicios de prevención y atención de emergencias y desastres
4. El control del tráfico aéreo
5. El sistema general de seguridad social en salud y pensiones, en lo pertinente a su reconocimiento y pago
6. La banca central.

Se propone la creación de una Comisión de Garantías de carácter tripartito que absuelva los problemas surgidos por situaciones imprevistas como la extensión territorial o duración de la huelga. De igual forma se plantea que en las convenciones colectivas se establezcan las prestaciones mínimas indispensables para la protección de los derechos de terceros afectados por el ejercicio del derecho de huelga, así como el número de trabajadores, los cargos, las áreas y los turnos que se asignarán para la prestación de dichos servicios.

La regulación del derecho de huelga en relación con los servicios públicos esenciales ha sido solicitada de tiempo atrás por los órganos de control de la OIT.

Derecho a la Negociación Colectiva a los trabajadores independientes

La Ley 22 de 1967 que aprobó el Convenio 111 de la OIT, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, en su párrafo 3.º del artículo 1, dispone que: «los términos “empleo” y “ocupación” incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo».

Dicha reglamentación se desprende de la Ley 524 de 1999 que aprobó el Convenio 154 de la OIT, sobre el fomento de la negociación colectiva, que en su artículo 8.º dispone: «Las medidas previstas con objeto de fomentar la negociación colectiva no deberán ser concebidas o aplicadas de modo que obstaculicen la libertad de negociación colectiva».

Con todo, como lo ha expresado la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEA-CR), de la OIT, mediante observaciones a la aplicación del Convenio 151 de la OIT, los contratistas de prestación de servicios no pueden gozar de los derechos sindicales por cuanto la normatividad ha reservado el ejercicio del derecho a la negociación colectiva a los trabajadores vinculados mediante contrato de trabajo o relación legal y reglamentaria, lo cual excluye a los vinculadas mediante contratos de prestación de servicios, con lo cual se viola además el derecho a la igualdad.

Por tal motivo, el derecho a afiliarse a sindicatos debe extenderse a los trabajadores por cuenta propia o independientes en ejercicio de una ocupación, es decir, a los contratistas de prestación de servicios, tanto en el sector público como el privado. Dicha ampliación, se puede hacer mediante decreto reglamentario de las leyes citadas.

En el sector público hay un amplio espectro de condiciones laborales como acceso a capacitación, a servicios de transporte y elementos de seguridad en el trabajo a los cuales no se accede por falta de poder de negociación. Entre ellas se encuentran:

- Admisión a las ocupaciones
- Condiciones de la ocupación
- Períodos de descanso
- Seguridad y salud en el trabajo
- Capacitación y formación profesional
- Escenarios de diálogo social
- Servicios sociales
- Tablas de honorarios de acuerdo con perfiles ocupacionales y experiencia.
- Modalidad del pago de honorarios

Adicionalmente, se propone reglamentar las garantías de estabilidad contractual y el derecho de afiliación a un sindicato para defender esas condiciones laborales e impedir hacer nugatorio el derecho a afiliarse a una organización sindical una vez este sea reconocido.

Prohibición de los pactos colectivos

Los pactos colectivos, práctica antisindical muy extendida en nuestro país, solamente existen en Colombia y México, y atentan contra el derecho a la sindicalización y a la convención colectiva. Mediante el pacto colectivo, el empleador ofrece algún beneficio no contemplado en la convención colectiva como estímulo a los trabajadores para abandonar su organización sindical. De esta manera se va debilitando su atractivo para los trabajadores. En la medida en que se acabe el sindicato, ese poder indirecto que hacía ver favorable el pacto colectivo, también desaparece.

Los pactos colectivos deben proscribirse en toda empresa donde exista un trabajador afiliado a una organización sindical. Donde ya existan deben establecerse reglas de

transición como la prohibición de prórroga y también de retirar los beneficios concedidos a los trabajadores por este mecanismo.

Regulación de representación sindical

El entendimiento del derecho a la asociación sindical de la Corte Constitucional ha conducido a la multiplicación de organizaciones sindicales en una misma empresa. Además del derecho propiamente dicho, existen inventivos como el fuero sindical y la estabilidad laboral garantizada, mientras se forma el sindicato, que han llevado a la creación de un número exagerado de organizaciones ante un mismo empleador. Esa multiplicidad, a su vez, ha dificultado la conformación del grupo negociador por parte de los trabajadores.

Se propone regular esta materia a partir del concepto de la organización sindical más representativa que maneja la OIT. La organización u organizaciones más representativas tendrían a su cargo, en el marco de la negociación colectiva regular las relaciones entre empleadores y trabajadores. Las menos representativas se limitarían a ejercer la representación de sus afiliados para efectos de reclamaciones individuales de sus afiliados, no dirigidas a modificar el marco convencional o a negociar aspectos relativos a las garantías sindicales y la regulación de las relaciones con sus empleadores.

Para determinar cuál de las organizaciones es la más representativa se tendrían en cuenta los siguientes criterios:

- Aquellas que sumadas agrupen la mitad más uno de los trabajadores de la empresa; o, en su defecto, las que individualmente consideradas agrupen como mínimo el 15% de los trabajadores de la empresa;
- En los casos en que la organización sindical agrupe menos del 15% de los trabajadores de la empresa, los más representativos serán aquellos que agrupen el mayor número de afiliados.

Para conformar la comisión negociadora, el sindicato o sindicatos designarán de común acuerdo hasta 10 integrantes. De no llegar a un acuerdo para la representación, la comisión negociadora se integrará de manera proporcional al número de afiliados, que paguen cuota de afiliación.

Propuestas orientadas a promover y apoyar la economía popular

La pandemia ha mostrado que gran parte de la ocupación del país está en la precariedad de la informalidad de pequeños y minúsculos negocios y empresas familiares, que muchas veces no producen lo suficiente para pagar el equivalente del salario mínimo integral, más prestaciones, a los miembros de la familia involucrados. Son verdaderos trabajadores de rebusque y subsistencia que deben ser atendidos en sus necesidades por el Estado para que accedan al crédito, las compras oficiales y la oferta tecnológica

Ley de promoción de los pequeños negocios y la economía popular

La Misión Alternativa de Empleo e Ingresos propone una ley de promoción de los pequeños negocios y de la economía popular que contemple medidas orientadas a proveerlos de acceso al crédito, capital semilla, tecnología y compras oficiales.

La mayoría de estos negocios no tiene acceso al crédito formal y su financiación a través del «gota a gota» les impide capitalizarse por estar atrapados en relaciones crediticias, no solamente con tasas de interés de superusura, sino sometidas en su cumplimiento a gravosos esquemas de extorsión. El Estado debe diseñar una estrategia mediante la banca pública que entregue créditos en igualdad de condiciones a las demás empresas, así como capital semilla para crecer y avanzar en acceso a nuevas tecnologías que les permitan aumentar la productividad.

Un mecanismo de apoyo consiste en diseñar los mecanismos idóneos para que puedan participar en las compras públicas de alimentos, construcción de obras pequeñas, asesorías, labores de cuidados, entre otros.

Especial atención en este campo, merece las mujeres y jóvenes emprendedores que deben gozar de acción afirmativa para su participación en los programas oficiales que ordenará la ley.

Referencias

- Dueñas, Ó. (2020). *Jurisprudencia y protocolos: Luces y sombras por la pandemia (s.d.)*.
- Garay, J. y Espitia, J. (2020). *Desigualdad y reforma estructural tributaria en Colombia*. Bogotá: Desde Abajo.
- Gaviria, A. (2007). *Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?* Universidad de los Andes <https://economia.uniandes.edu.co/sites/default/files/imagenes/eventos/gaviria2007.pdf>
- Observatorio Nacional de Salud (ONS) (2016). *Clase social y salud*. <https://www.ins.gov.co/Direcciones/ONS/Informes/8.%20Clase%20Social%20y%20Salud.pdf>
- Observatorio Nacional de Salud ONS (s.f.). Sandra Patricia Salas-Quijano; Fabio Alberto Escobar-Díaz; María Fernanda Valdés-Valencia; Juan Camilo Gutiérrez-Clavijo
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Oede). (octubre de 2019). *Estudios económicos de la Oede*. Colombia. 2019. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/2019%20Economic%20Survey%20of%20Colombia_Spanish.pdf
- Oxfam (18 de enero de 2016). *Una economía al servicio del 1%: Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema*. <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/economia-para-minoria-informe.pdf>
- Oxfam (2021). *World's billionaires have more wealth than 4.6 billion people*. <https://www.oxfam.org/en/tags/davos>
- Sachs, B. y Block, Sh. (2020). ¿Cuándo dejó de funcionar la legislación laboral? [Podcats]. Harvard Ma-

gazine. https://harvardmagazine.com/podcast/2020/benjamin-sachs-and-sharon-block?utm_source=email&utm_medium=newsletter&utm_term=weekly&utm_content=HarvardWorkers&utm_campaign=040320

The Economist (15 de agosto de 2020). *What harm do minimum wages do?* (2020) <https://www.economist.com/schools-brief/2020/08/15/what-harm-do-minimum-wages-do>

Costos extrasalariales e impactos de las reformas tributarias en el empleo¹

Stefano Farné²

1. Este documento resume algunos de los argumentos y reflexiones presentadas en Farné (2021). *¿Menos impuestos a las empresas, más empleo formal? El caso de Colombia.*

2. Maestro en Economía. Profesor universitario. Director del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia.

Introducción

El presente documento aborda algunos aspectos de la controversia acerca de los efectos de la disminución de los costos extrasalariales y de los impuestos a cargo de las empresas sobre el crecimiento del empleo formal en Colombia.

En especial, la sección dos discute cómo los costos extrasalariales en Colombia, a diferencia de lo que afirman muchos hacedores de política nacionales e internacionales, en realidad no pueden considerarse muy desalineados en el contexto latinoamericano, a pesar de las dificultades que implican estos tipos de comparaciones. La sección tres presenta los resultados de evaluaciones de impacto de las leyes 1429 de 2010 y 1607 de 2012, que redujeron parte de los impuestos al trabajo. Estas evaluaciones revelan cómo las ganancias ocupacionales han sido muy modestas, y en el caso específico de la Ley 1429, solo fueron de corto plazo. En algunos casos lo único que se comprueba es una disminución del sector informal, sin profundizar si ello estuvo acompañado por un aumento simultáneo del empleo formal. A su turno, las secciones cuatro y cinco tratan de discernir los efectos esperados sobre el empleo formal de dos iniciativas aprobadas en el transcurso del último año por el Congreso: la Reforma Tributaria, en diciembre de 2019, y el Piso de Protección Social, en agosto de 2020. Nuestro análisis con-

cluye que en ambos casos es de esperar que los resultados estén muy por debajo de las expectativas gubernamentales.

Los costos laborales no salariales

En términos generales podemos decir que el costo total que deben afrontar los empresarios por el uso de los servicios del factor trabajo comprende un salario básico acordado al momento de la vinculación laboral, al cual hay que agregar un factor no salarial que recoge todos los pagos y bonificaciones adicionales que recibe el trabajador o que las empresas hacen a su nombre a lo largo del año.

En Colombia, este factor no salarial comprende prestaciones sociales, contribuciones parafiscales y de la seguridad social, y los factores adicionales extralegales producto de la negociación colectiva entre el sindicato y la empresa.

Prestación social es todo lo que debe el empleador a sus trabajadores, en dinero o especie, por obligación de ley o por su propia decisión, para cubrir los riesgos o necesidades de los trabajadores, que se originan durante la relación de trabajo o con motivo de la misma, o como un reconocimiento a su contribución en la generación de resultados económicos de la empresa. En Colombia, son prestaciones sociales la prima de servicios, las cesantías y sus intereses, las vacaciones y el auxilio de transporte.

En general, las contribuciones parafiscales son los pagos que deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos, mixtos o privados, para asegurar el financiamiento de estas entidades de manera autónoma. En particular, son contribuciones parafiscales que graban la nómina salarial los aportes al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y las Cajas de Compensación Familiar (CCF).

La seguridad social incluye contribuciones destinadas a la cobertura de los riesgos de enfermedad, vejez, invalidez, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Desde la Reforma Tributaria de 2012, las empresas privadas ya no pagan las contribuciones a salud y los aportes parafiscales al ICBF y el Sena para trabajadores con remuneraciones inferiores a 10 salarios mínimos.

No obstante que la Ley 1607 de 2012 ha reducido los sobrecostos laborales en 13,5 puntos porcentuales, algunos actores los consideran todavía muy elevados (Concejo Privado de Competitividad [CPC], 2020; Fondo Monetario Internacional [IMF], 2018; Anif, 2018; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [Oede], 2015 y 2019).

Según Anif (2018), los costos no salariales representan entre un 39% y un 52% de la nómina, porcentaje que depende de los niveles salariales del personal contratado. Así, este porcentaje sería de 42%-52% para salarios que se ubican en la franja de uno a dos salarios mínimos, bajaría a 39% para salarios entre dos y 10 salarios mínimos y subiría nuevamente a 52% en el caso de remuneraciones superiores a 10 salarios mínimos. Al ponderar por la distribución de salarios reportada en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), el sobrecosto promedio sería de 48,5%.

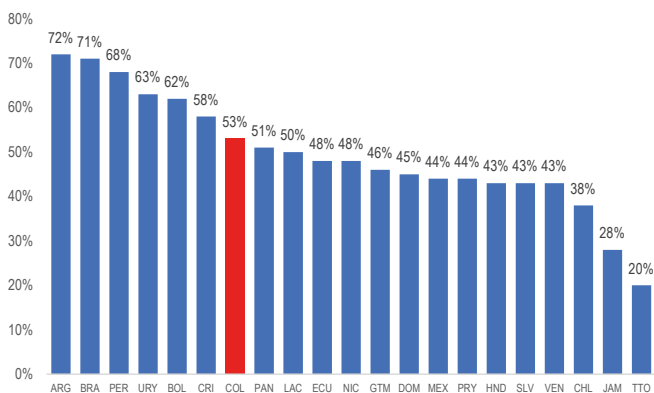
El sobrecosto para las empresas colombianas estimado por Anif resultaría inferior al promedio de América Latina, que Alaimo et al. (2017) estiman en 49,5% (ver figura N.º 1). Este estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es la referencia más citada para comparaciones internacionales en materia de sobrecostos a la nómina. Sin embargo, en el caso de Colombia reporta un valor de 53%, que corresponde al límite superior calculado por Anif (2018). Aun así, la cifra de Colombia resultaría inferior a la de muchos países de la región como, por ejemplo, Argentina, Brasil, Perú, Uruguay, Bolivia y Costa Rica.

Las comparaciones internacionales de los sobrecostos salariales deben ser tomadas con extrema cautela por las diferencias institucionales existentes entre países y los servicios y beneficios entregados. Por ejemplo, en Chile y

Perú, con ocasión de las reformas introducidas a sus sistemas pensionales, las contribuciones a cargo de los empleadores fueron eliminadas y trasladadas a los trabajadores, y como medida compensatoria se aumentaron los salarios. Si se procediera de la misma forma en Colombia, los costos extrasalariales bajarían en 12 puntos porcentuales (y en una misma proporción aumentarían los salarios) de 53% a 42%. Un arreglo de este tipo pondría a Colombia entre los países de la región con los costos laborales no salariales más bajos, superiores solamente a los de Chile, Jamaica, y Trinidad y Tobago.

Figura 1.

Costo no salarial promedio como porcentaje del salario en 20 países de América Latina y el Caribe



Fuente: Alaimo et al. (2017, p. 22).

En la actualidad, las posibilidades de reducción de los costos laborales no salariales se reducen a unos pocos ítems.

Anif (2018) y CPC (2020) proponen eliminar el pago de los intereses sobre las cesantías bajo el argumento de que las Aseguradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y el Fondo Nacional del Ahorro (FN) ya hacen un reconocimiento por este concepto. A este respecto, no es del mismo parecer

el Ministerio del Trabajo que ha emitido un concepto que aclara que los intereses de cesantías «se distinguen de los intereses o rendimientos financieros que los fondos de cesantías deben reconocer a sus afiliados sobre el monto de sus ahorros por concepto de cesantías» (Ministerio de la Protección Social, 2008).

Anif (2018), IMF (2018), CPC (2020) y Ocede (2015 y 2019) proponen eliminar la contribución del 4% sobre la nómina que pagan las empresas a las CCF. En este caso, parte de los servicios sociales ofrecidos por estas últimas deberán ser financiados por el presupuesto nacional y los servicios recreativos y comerciales deberían pasar a ser voluntarios y a cargo de los empleados interesados.

Finalmente, Anif (2018) plantea reducir los costos del despido. Esto se conseguiría estableciendo que el despido justificado sea la norma general, de manera tal que estaría a cargo del empleado demostrar que sea injustificado. Además, propone adoptar unos topes a las indemnizaciones, de hasta 12 meses de salario en el caso de despido justificado y hasta 24 meses de salario para los casos de despido injustificado.

Las leyes 1429 de 2010 y 1607 de 2012: evaluación de su impacto sobre el empleo formal

La suma de prestaciones sociales, contribuciones parafiscales y de la seguridad social tiende a identificarse con un genérico ítem de impuestos al trabajo. Con el fin de estimular el empleo formal, el Gobierno colombiano ha reducido estos impuestos con las leyes 1429 de 2010 y 1607 de 2012.

Según la teoría económica neoclásica, una disminución de los impuestos al trabajo provoca un abaratamiento del costo de la mano de obra y como consecuencia se vería estimulada la contratación de trabajadores, especialmente aquellos no calificados.

En la práctica, la mayor liquidez de la cual disponen las empresas a raíz de una menor tributación podría no ser utilizada en su totalidad para la contratación de mano de obra.

Existen otros factores que median en la relación entre disminución de los impuestos y aumentos de la demanda de mano de obra. En particular, el efecto traslado, el cual mide el porcentaje del cambio en el impuesto que se traslada a los salarios, es un fenómeno bien conocido en la economía laboral. Las comprobaciones empíricas de este efecto pueden diferir acerca de la magnitud de este porcentaje, pero todas reconocen su existencia. Los empresarios, frente a un «regalo caído del cielo» por parte de la administración de impuestos, están dispuestos a compartir parte de estas inesperadas ganancias con sus trabajadores. El hecho de haberlas conseguido sin esfuerzo alguno y de que al compartirlas mejoren las relaciones con su personal los hace propensos a renunciar a parte del beneficio obtenido y a distribuirlo con los trabajadores.

Una revisión de la literatura empírica internacional permite constatar que este porcentaje de traslado es más bien alto, superior al 50% en la mayoría de los casos, lo cual lleva a la conclusión de que los trabajadores logran participar de una parte significativa de los alivios tributarios reconocidos a las empresas vía mayores salarios, reduciéndose así su impacto sobre la ocupación (Farné, 2014).

La Ley 1429 de 2010 previó una reducción de la parafiscalidad y del aporte de solidaridad al Fosyga para un total de 10,5 puntos porcentuales sobre la nómina, escalonada en el tiempo para las pequeñas empresas³ que iniciaran actividades formales a partir de la vigencia de la ley y hasta el 31 de diciembre de 2014. Las reducciones eran decrecientes en el tiempo y se extinguían al sexto año de operación de la empresa.⁴ Adicionalmente, la reducción anterior se

3. Aquellas con hasta 50 trabajadores.

4. En el caso de pequeñas empresas beneficiarias que desarrollan toda

complementaba con otra disminución, de monto decreciente y también a lo largo de los primeros seis años de funcionamiento de las pequeñas empresas, referente al pago de la matrícula mercantil y del impuesto a la renta.

La Ley 1429 de 2010 permitió también que todas las empresas —de cualquier tamaño— que incrementaran su nómina de personal contratando algunos colectivos de trabajadores vulnerables, podían tomar el valor pagado de los aportes parafiscales y de una parte de las contribuciones a seguridad social —para un total de 12% sobre la nómina salarial básica— como descuento tributario para efectos de la determinación del impuesto de renta. Para las empresas, el derecho al beneficio tributario no tenía límite de vigencia, pero para cada individuo contratado podían verse favorecidas por un máximo de dos años.

Según estimaciones del Gobierno, la Ley 1429 de 2010 hubiera generado 350.000 nuevos empleos formales. Por el contrario, las evaluaciones de impacto que se llevaron a cabo de esta ley no encontraron efectos significativos sobre la contratación de empleo formal (Econometría, 2013) y tampoco sobre la informalidad empresarial. Según la evaluación llevada a cabo por Galiani et al. (2015) entre pequeñas empresas bogotanas formalizadas, después de un año de operaciones, los efectos de los incentivos a la formalización previstos por la ley desaparecieron, lo cual «sugiere que algunas de las firmas que decidieron formalizarse no encontraron suficientemente beneficioso quedarse en el sector formal, aun cuando no pagaban impuestos y solo debían pagar el 50% de la matrícula mercantil» (p. 13).

Por su lado, el resultado final de la Ley 1607 de 2012 en materia de impuestos al trabajo fue que las empresas del sector privado dejaron de pagar 13,5 puntos porcentuales

su actividad económica en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés los beneficios tributarios y parafiscales tienen una mayor duración y se distribuyen a lo largo de 10 años.

de contribuciones sobre el salario de los trabajadores que devengaran hasta 10 salarios mínimos mensuales a partir del primero de enero de 2014. Estos representan el 98% de los trabajadores totales.

De hecho, la ley derogó la obligación de los empleadores de hacer aportes por concepto de la salud de sus trabajadores (correspondiente a 8,5% sobre el salario básico, obligación levantada a partir de enero 2014) y de la financiación del ICBF (correspondiente a 3% y eliminada a partir de mayo 2013) y Sena (correspondiente a 2% y eliminada a partir de mayo 2013) y creó un nuevo impuesto del 8% sobre la renta, denominado CREE, destinado a financiar la salud, el ICBF y el Sena, en reemplazo de las cotizaciones sobre la nómina que se dejaron de exigir a los empleadores. Al mismo tiempo, sin embargo, la tarifa del impuesto general a la renta para las personas jurídicas se bajó en ocho puntos, de 33% a 25%. A fin de cuentas, entonces, las empresas dejarían de pagar 13,5 puntos porcentuales de aportes extrasalariales. El Gobierno estimó que esta rebaja hubiera permitido generar entre 400.000 y un millón de nuevos empleos formales.

Posteriores reformas tributarias —las leyes 1739 de 2014 y 1819 de 2016— eliminaron el impuesto CREE, aumentaron temporalmente la tarifa general de renta de las empresas, para luego bajarla, quedando al final nuevamente en 33% para 2019; mantuvieron siempre, sin embargo, la rebaja de 13,5 puntos porcentuales en los recargos extrasalariales.

Fernández y Villar (2017) estimaron que la Ley 1607 de 2012 provocó una reducción entre 1,2 y 2,2 puntos porcentuales en la tasa de informalidad nacional entre 2012 y 2014. Estos resultados se basan en la comparación entre un grupo de tratamiento conformado por los trabajadores que ganan entre uno y 10 salarios mínimos mensuales (excluyendo los asalariados del sector público, los trabajadores de ONG, los trabajadores por cuenta propia y en empresas unipersonales) y un grupo de control compuesto por los

demás trabajadores, es decir, los que ganan más de 10 salarios mínimos mensuales (excluyendo los trabajadores del sector público). Ahora bien, es muy poco probable que esta conformación de los grupos de tratamiento y control se pueda controlar con variables no observables como, y sobre todo, la productividad laboral de los trabajadores. Así que, los trabajadores que devengan más de 10 salarios mínimos no pueden considerarse un válido grupo de control para los trabajadores que se beneficiaron de las medidas tributarias y que debían ganar menos de 10 salarios mínimos, lo cual arroja dudas acerca de los resultados de la estimación.

Por su lado, Bernal et al. (2017) encontraron, para una firma promedio beneficiada por la reforma, un incremento de 4,3% en el empleo y de 2,7% en el salario. En términos absolutos el impacto sobre el empleo formal resultó modesto, de unos 145.000 nuevos empleos generados exclusivamente por micro y pequeñas empresas. Vale la pena resaltar que los autores también advierten que «los resultados encontrados en términos de empleo son menos sólidos que aquellos encontrados en términos de salarios» (p. 2) y reconocen que

El efecto sobre el empleo resulta más difícil de identificar con precisión. Por ejemplo, la significancia estadística del efecto estimado sobre el empleo se pierde en el caso específico de las pequeñas empresas en algunas de las muestras restringidas (restringidas a aquellas firmas que están más cerca en términos de sus actividades económicas y limitando las empresas del grupo de control a aquellas que efectivamente no se vieron afectadas por la reforma. (p. 29)

Es decir, en la medida en que se hace más rigurosa la identificación de los grupos de tratamiento y control, el efecto sobre el empleo tiende a perder significancia estadística.

De igual forma, Garlati (2018) halla efectos significativos de la Ley 1607 de 2012 sobre la informalidad, la cual habría disminuido entre dos y 13,3 puntos porcentuales, dependiendo del periodo de tiempo, del método de estimación y de la definición de informalidad adoptados. Empero, estos efectos empezarían a manifestarse durante el periodo enero-abril de 2013 y mayo-diciembre del mismo año, cuando todavía la disminución de la carga parafiscal no se había concretado. En efecto, durante el periodo enero-abril 2013 no hubo disminución alguna en los aportes parafiscales, y en el periodo mayo-diciembre 2013 las empresas dejaron de pagar los aportes a ICBF y Sena, pero siguieron aportando a la salud de sus trabajadores y, además, empezaron a pagar una retención adicional por concepto de impuesto a la renta sobre sus ingresos (retención por concepto del impuesto CREE). En otras palabras, durante 2013 no hubo disminución alguna en los costos extrasalariales y más bien los empresarios terminaron pagando más contribuciones (la parafiscalidad y la retención en la fuente) para la mano de obra contratada.

En fin, las evaluaciones de impacto de las leyes 1429 de 2010 y 1607 de 2012 dan cuenta de resultados muy modestos en términos de generación de empleo formal, largamente por debajo de las expectativas de sus promotores, y hacen pensar que otras políticas en favor del empleo formal de los colombianos, diferentes de la disminución de los impuestos al trabajo, habrían resultado más provechosas. Por ejemplo, las acciones fiscalizadoras y sancionadoras de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) sobre la parafiscalidad y la seguridad social de las personas naturales y jurídicas que fueron fortalecidas por la Ley 1607 de 2012.⁵ En el último lustro, 2015-2019, los solos envíos de comunicados (cartas, correos, mensajes de texto y voz) a in-

5. En especial, el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 314 de la Ley 1819 de 2016.

dividuos y empresas con indicios de evasión lograron modificar el comportamiento de más de 340.000 de ellos,⁶ en el sentido de inducirlos a liquidar oportunamente sus obligaciones a los sistemas de seguridad social.

Vale la pena señalar que, en línea con estas conclusiones, son los resultados encontrados por Arango y Florez (2017) en una investigación acerca de los efectos del salario mínimo sobre la informalidad. En efecto, los autores encuentran que:

La tasa de ocupación se ve impactada por los costos laborales distintos del salario, pero no así la tasa de ocupación formal donde el signo es negativo, aunque no significativo. Es decir, lo que parece aumentar con los costos laborales (cl), es la ocupación informal. (p. 20)

Valdría la pena preguntarse, entonces, ¿cuál es la ventaja de reducir el sector informal si es que no aumenta el sector formal?

La Reforma Tributaria de 2019: la Ley 2010 de 2019

En diciembre pasado, el Congreso colombiano aprobó la Ley de Crecimiento Económico, recalcando en casi todo su texto lo establecido un año antes por la Ley de Financiamiento que quedó vigente hasta diciembre de 2019, pero que la Corte Constitucional declaró inexecutable por vicios de procedimiento.

A diferencia de las leyes 1429 de 2020 y 1607 de 2012 reseñadas en la sección anterior, la Ley 2010 de 2019 pretende estimular el crecimiento económico y la contratación de empleo formal a través de la reducción del impuesto a la

6. Este dato comprende un 30% de liquidaciones inexactas y un 70% de contribuyentes omisos, aproximadamente. Ver UGPP, informes anuales de gestión.

renta de las empresas (y no de los impuestos al trabajo), lo cual se daría a través de cuatro medidas:

1. Reducción de la tasa estatutaria de renta de 33% a 32% para el 2020, a 31% para el 2021 y a 30% a partir de 2022.
2. Permitir que el 50% en 2020-2021 y el 100% a partir de 2022 del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) sea descontable del impuesto de renta.
3. Permitir que el IVA por la adquisición de bienes de capital sea 100% descontable del impuesto de renta, incluyendo el IVA asociado a los servicios necesarios para ponerlos en condición de utilización.
4. Reducción de la tasa de renta presuntiva para 2020 a 1,5% y su eliminación a partir de 2021.

Ahora bien, según la teoría económica, una disminución del impuesto a la renta de las empresas equivale a una disminución de la tributación sobre el capital, es decir, sobre la maquinaria y el equipo que se utilizan, conjuntamente con los trabajadores, para realizar la producción en las empresas. Lo anterior, por un lado, reduce los costos de invertir que enfrentan las empresas, con lo cual se incentivará la inversión, la producción y, en últimas, el empleo (efecto producción). Al mismo tiempo, sin embargo, hace más económico el uso del capital frente al trabajo y por tanto aumenta la demanda del primero y reduce aquella del segundo (efecto sustitución). En últimas, entonces, el resultado final es *a priori* indefinido y dependerá de cuál de los dos efectos —producción y sustitución— prevalece sobre el otro.

Si bien el impuesto a la renta gravado a las empresas ha experimentado modificaciones en los años, en Colombia no existen antecedentes de evaluaciones de impacto en torno a los efectos sobre el empleo formal de rebajas permanentes en este impuesto.

Tal vez resulte ilustrativo el caso de Estados Unidos, que en 2017 también procedió a una reforma tributaria que rebajó del 35% al 21% el impuesto a la renta de las empresas.

Reconocidos economistas como Stiglitz y Krugman son escépticos acerca de las ganancias ocupacionales derivables de esta reforma de la administración Trump. Stiglitz (2019), basado en la experiencia de las reformas tributarias de la administración Reagan y Bush, es reiterativo en sostener que «tanto la evidencia empírica como unas buenas razones teóricas hacen esperar que menores impuestos a las empresas no llevan a más inversión» (p. 250). Más bien sostiene que «lo que realmente importa para atraer empresas son cosas como una fuerza laboral bien educada y una buena infraestructura, y para esto, se necesitan impuestos» (p. 93).

Por su lado, Krugman (2018) afirma que

Las empresas han utilizado los ingresos de la reducción de impuestos en gran parte para recomprar sus propias acciones en lugar de agregar empleos y expandir su capacidad productiva... [porque] sus decisiones son mucho menos sensibles a los incentivos financieros, incluidas las tasas impositivas... Así que el resultado básico de impuestos más bajos a las empresas es que las empresas pagan menos en impuestos, punto final.

Finalmente, un estudio del Fondo Monetario Internacional (FMI) acerca de los efectos sobre la inversión de la reforma tributaria norteamericana de 2017 encontró que el principal determinante del aumento de la inversión registrado desde 2017 en Estados Unidos fue el auge de la demanda agregada y no el menor costo de uso del capital asociado con la reducción de los impuestos. Este resultado invalida la premisa teórica a la base del efecto esperado de la reducción del impuesto a la renta y permite deducir que el eventual crecimiento del empleo no se puede atribuir principalmente a la reforma tributaria (ver, Kopp et al., 2019).

Estas últimas consideraciones deberían ser tenidas en cuenta al momento de derivar conclusiones acerca de los efectos sobre la inversión y el empleo de la Ley 2010 de

2019. Un eventual aumento de la inversión —precursor del efecto producción que aumentaría el empleo formal— no podrá ser tomado en su totalidad, sino que deberá ser descompuesto en una parte inducida por la disminución del costo de uso del capital y una parte provocada por el crecimiento de la demanda. Y solo la primera es la que se genera por la disminución del impuesto a la renta de las empresas. En el caso de Colombia, por ejemplo, en 2019 el incremento real del salario mínimo acordado para 2019 —que fue el más significativo de los últimos 25 años, según fuentes gubernamentales—, la mayor migración venezolana y el repunte de las remesas internacionales se han reflejado en un mayor gasto de los hogares que, para ser atendido, debe haber estimulado una mayor inversión, independientemente de la variación en el costo de uso del capital.

En cuanto al efecto sustitución, según cuanto se afirma en la exposición de motivos de la Ley de Crecimiento, «estos estímulos llevan a que el costo de uso del capital⁷ disminuya 27% entre los años 2019 y 2022» (República de Colombia, 2019, p. 79). En cambio, por el lado del costo de la mano de obra, en los últimos dos años los incrementos del salario mínimo han estado por encima de su crecimiento de largo plazo.

Así que, por un lado, la Reforma Tributaria abarata sustancialmente el costo de usar capital y por el otro unas decisiones de carácter laboral incrementan los costos de contratar la mano de obra. El resultado final es un drástico cambio en los precios relativos de los dos factores de producción que favorecerá la utilización de maquinaria y equipo sobre la mano de obra, especialmente la menos

7. «Técnicamente, el costo de uso de capital es el alquiler que las empresas deben pagar por una unidad de capital para incorporarla en el proceso productivo. Intuitivamente, el costo del capital es una medida del costo que debe asumir una empresa para invertir, y depende principalmente de dos variables: la tasa de interés y los impuestos» (República de Colombia, 2019: 75 y 76).

capacitada. Esto, en el contexto de una tendencia general hacia la automatización de los procesos productivos y la utilización de inteligencia artificial.

Así que el efecto sustitución podría superar el efecto producción y podría llegarse al paradójico desenlace en el que una reducción de los impuestos a las empresas lleve más bien a una indeseada disminución del empleo.

Por último, vale la pena resaltar que, y a diferencia de las leyes 1429 de 2020 y 1607 de 2012, hasta la fecha el Gobierno no ha presentado estimaciones acerca del impacto ocupacional esperado de la Ley de Crecimiento Económico, ni sugerido algún rango de empleos por generar. Las declaraciones del Gobierno se han limitado a la convicción de que dicha reforma tributaria traerá consecuencias positivas sustanciales «orientadas a impulsar el crecimiento, la formalización, la creación de empleo» (República de Colombia, 2019, p. 79), nada más.

El Piso de Protección Social: Decreto 1174 de 2020

Si bien, en materia de seguridad social, la regla general obliga a los trabajadores a cotizar a la seguridad social sobre por lo menos un salario mínimo mensual, antes del Decreto 1174 de 2020 existían dos excepciones principales: una permitía a los trabajadores independientes afiliados al régimen subsidiado de salud o beneficiarios del régimen contributivo ahorrar con aportaciones mínimas de \$5.000 pesos en el mecanismo de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Si, adicionalmente, los ahorradores efectuaban al menos seis contribuciones a lo largo de un año, en el año sucesivo resultaban automáticamente beneficiarios de un microseguro que cubriría algunos riesgos de invalidez y el fallecimiento del titular.

La otra excepción permitía la cotización por semanas. Esta concedía a los trabajadores asalariados —afiliados al régimen subsidiado en salud o beneficiarios de terceros en

el régimen contributivo, que laboraban de forma habitual no más de 21 días al mes para un mismo empleador y que por dicha situación recibían una remuneración mensual menor al salario mínimo— y a sus empleadores la posibilidad de cotizar al régimen contributivo de pensiones y a las CCF sobre una base de liquidación inferior al valor mensual de dicho salario mínimo, y proporcional al número de semanas trabajadas.⁸ Adicionalmente, tanto trabajadores como empleadores estaban exentos de contribuir a salud, al ICBF y al Sena. Los primeros, por su condición de beneficiarios del régimen subsidiado o contributivo de salud y, los segundos, por efecto de la Ley 1607 de 2012.

Ahora bien, lo dispuesto en el Plan de Desarrollo 2018-2022 (Ley 1955 de 2019) introdujo la vinculación obligatoria al Piso de Protección Social (PPS) —que fue reglamentado por el Decreto 1174 del 27 de agosto de 2020— y, con ello, la derogación de la posibilidad de cotizar por semanas.

Según el mencionado decreto, las personas que tengan vínculos laborales de dependencia o celebren contratos por prestación de servicios, por tiempo parcial y que, en virtud de ello, perciban un ingreso mensual inferior a un salario mínimo mensual, deberán vincularse al PPS que estará integrado por: i) el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad en Salud, ii) los BEPS como mecanismo de protección en la vejez y iii) el Seguro Inclusivo que amparará al trabajador de los riesgos derivados de la actividad laboral.

Evidentemente, el PPS guarda una estrecha similitud con la excepción al régimen general de cotización a la seguridad social que sigue vigente para los trabajadores independientes. La diferencia fundamental entre el esquema para trabajadores independientes y el PPS es que el primero es de carácter voluntario y el segundo es obligatorio.

8. Solo los aportes al sistema de riesgos laborales deben efectuarse sobre la base del valor de un salario mínimo mensual, independientemente del número de semanas trabajadas.

Así que, en la práctica, la implementación del PPS requiere redefinir relaciones institucionales e introducir ajustes técnicos de servicios ya existentes —esto es, a la salud subsidiada, los BEPS y el microseguro que cubre algunos riesgos de invalidez y muerte del titular y que en el PPS se denomina Seguro Inclusivo el cual tendrá una cobertura superior. Todo eso deberá resolverse antes de su entrada en vigor establecida para febrero de 2021.

La tabla N.º 1 muestra de forma resumida las principales diferencias que existen entre el régimen contributivo de seguridad social y el PPS.

En el caso del PPS, se puede cotizar por menos de un salario mínimo mensual, pero el Ingreso Base de Cotización (IBC) deberá ser calculado proporcional al salario mínimo diario, por el número de días trabajados.

Tabla 1.

Prestaciones sociales, contribuciones parafiscales y de seguridad social en el régimen contributivo y el PPS

| | Régimen contributivo | PPS |
|---------------------------------|------------------------------|--|
| IBS | 1 SMMLV o más | Menos de 1 SMMLV |
| Cotizaciones a seguridad social | Pensión (12%) + ARL (0,5-1%) | BEPS: (14%) + Seguro Inclusivo (1%) |
| Prestaciones | Todas | Todas, proporcionalmente (pero hay costos fijos) |
| Sistema subsidio familiar | 4% | Hay que reglamentar el acceso |

Fuente: elaboración propia, con base en el Decreto 1174 de 2020.

En el régimen contributivo, los aportes a pensión actualmente están a cargo del empleador (12%) y a una administradora de riesgos laborales (1%, aproximadamente), para un total de 13% sobre el IBC. La contribución en el PPS es más alta: 15%, de los cuales el 14% va a la cuenta BEPS del trabajador y 1% al Fondo de Riesgos Laborales, con el fin de atender el pago de la prima del Seguro Inclusivo.

El trabajador vinculado a través del PPS, así como el trabajador vinculado en el régimen contributivo, tendrá derecho al pago de todas las prestaciones sociales (primas, vacaciones, cesantías, auxilio de transporte) y a las demás obligaciones a que haya lugar que se deriven de la relación laboral.

Finalmente, el acceso al Sistema de Subsidio Familiar de los vinculados al PPS deberá ser reglamentado.

En conclusión, con el PPS los empleadores ven reducir los costos para contratar mano de obra, fundamentalmente por la reducción del IBC, y este a su vez depende del número de días laborados por el trabajador que deberán ser remunerados sobre la base de un salario mínimo diario.

Desde la perspectiva de los trabajadores habría que evaluar si, así como está concebido, el PPS no lleva a una discriminación en el mercado de trabajo, proporcionando una protección diferencial —inferior— a los trabajadores que se pretende beneficiar, lo que podría incurrir en la afectación del derecho a la igualdad. De hecho, la salud subsidiada, a diferencia de la contributiva, no da derecho a prestaciones económicas, como licencias por maternidad o por enfermedad; los BEPS, a diferencia del Sistema General de Pensiones, no dan derecho a pensiones de sobrevivientes, y el Seguro Inclusivo no ofrece la misma cobertura que las administradoras de riesgos laborales (ARL) del régimen contributivo aseguran en materia de riesgos ocupacionales. Así, en el caso de un grave infortunio el trabajador vinculado al PPS nunca percibirá una pensión de invalidez similar a la de un trabajador afiliado a una ARL que sufra el mismo accidente. Es más, muy probablemente solo recibirá una indemnización.

Y, por último, queda por ver cómo se reglamentará el acceso al Sistema de Subsidio Familiar que, muy probablemente, para los trabajadores vinculados al PPS no será en las mismas condiciones de los demás trabajadores formales.

Existe el riesgo de que los empleadores, con el propósito de obtener provecho de la reducción que el PPS hace posible

del IBC, desmejoren las condiciones de los trabajadores que actualmente son contratados formalmente o los reemplacen cuando sus contratos terminen. Esto, en la medida en que los nuevos contratos o los nuevos trabajadores contratados se sometieran a las condiciones del PPS. En realidad, este sería un riesgo que afectaría solo un número reducido de trabajadores —54.000 en las áreas urbanas— según cálculos de la ONG Cuso International (La Rotta, 2020). Lo anterior, debido a que la gran mayoría de los trabajadores que laboran por tiempo parcial, con vínculo laboral, y cuyo salario es inferior al mínimo no está afiliada a la seguridad social contributiva.

Por el contrario, según el Ministerio del Trabajo, el PPS favorecería a nueve millones de trabajadores, dependientes e independientes, que ganan menos de un salario mínimo y que podrían acceder a un nivel, aunque mínimo, de protección social. En realidad, el grueso de los trabajadores informales está representado por los cuenta propia, para quienes la afiliación al PPS es voluntaria. De hecho, mientras un 30% de los asalariados del sector privado no está afiliado a un fondo de pensiones, en el caso de los trabajadores autónomos este porcentaje sube a casi un 90%. Se trata de más de ocho millones de trabajadores que tienen alguna pequeña actividad independiente, que no están obligados a afiliarse al PPS y que por tanto deben restarse de los nueve millones de trabajadores potenciales. Más precisamente, los cálculos de Cuso Internacional se basan en las siguientes estadísticas de las encuestas de hogares de 2019 del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Dane). En las cabeceras urbanas había 612 mil personas con vínculo laboral de tiempo parcial. De estas, 545 mil devengaban menos de un salario mínimo y solo 54 mil personas de este último grupo estaban afiliadas a la seguridad social. Este sería el grupo de trabajadores que podría resultar afectado, según Cuso Internacional, en el sentido de que podría ser desvinculado del régimen contributivo para inscribirse en el PPS.

En fin, el futuro del PPS está lleno de incógnitas. Su potencial universo de referencia es mucho más reducido de lo que estima el Gobierno. Además, su implementación puede dar origen a discriminación laboral en la medida en que personas que desarrollan unas mismas labores pueden tener derecho a prestaciones de la seguridad social diferentes — inferiores en caso de los vinculados al PPS— por el solo hecho de trabajar un número de días u horas diferentes. A este respecto vale la pena recordar que el artículo 193 del Plan de Desarrollo, que el Decreto 1174 de 2020 reglamenta, ha sido demandado por inconstitucional y que el mismo decreto ha sido demandado por ilegal ante el Consejo de Estado.

Y como si lo anterior no fuera suficiente, existen dificultades prácticas relacionadas con el funcionamiento del PPS. Por ejemplo, de traslados oportunos del régimen de salud subsidiado al contributivo y viceversa —y, simultáneamente, de los BEPS al Sistema General de Pensiones y viceversa; y del Seguro Inclusivo a las ARL y viceversa— en el caso que se den fluctuaciones por encima o por debajo del valor correspondiente a un salario mínimo en el total de los ingresos mensuales devengados por los trabajadores.

Finalmente, es importante resaltar que el PPS, así como lo define el Decreto 1174 de 2020, no corresponde con la propuesta de los Pisos de Protección Social formulada por la OIT en la Recomendación 202 de 2012, porque no se articula con el marco de un sistema integral de protección a la vejez y por la inobservancia de algunos principios como el de solidaridad, previsibilidad de los beneficios y pago de la prestación durante todo el tiempo que dure la contingencia.

Resumen y conclusiones

A continuación, se resumen los principales argumentos desarrollados a lo largo del documento:

- Los sectores empresariales consideran los costos extrasalariales muy elevados en Colombia, comparados con

los demás países de la región. Es bien sabido que este tipo de comparaciones no logran controlar por las diferencias institucionales entre países y, más que en los costos extrasalariales, deberían sustentarse en el costo total del trabajo. En todo caso, si las contribuciones a pensiones a cargo de las empresas colombianas se trasladaran a los trabajadores (y en un mismo porcentaje aumentarían los salarios) los sobrecostos salariales en Colombia se acercarían a los vigentes en Chile, país que adoptó esta misma estrategia en 1981 y que con frecuencia se toma como principal referencia en la comparación de los costos extrasalariales con nuestro país. Incluso, Chile podría superar a Colombia, si se aprueba una nueva reforma al sistema pensional que prevé imponer una contribución de seis puntos porcentuales a cargo de las empresas. Trasladar a los trabajadores las contribuciones pensionales, actualmente a cargo de los empleadores (compensadas por un proporcional aumento del salario), no solo «reduciría» los costos extrasalariales, sino que impulsaría a los trabajadores a ser más participativos del sistema pensional.

- Los costos de mantenerse en la formalidad, que derivan del respeto de la legalidad en materia tributaria, comercial, ambiental, sanitaria y laboral, son más representativos que los costos de acceso al sector formal y, por tal razón, las reducciones impositivas solo durante los primeros años de operación de las empresas, no tienen efectos duraderos. Este fue el caso de la Ley 1429 de 2010.
- La rebaja de los impuestos al trabajo que caracterizó la reforma tributaria de 2012 ha tenido un impacto positivo sobre el mercado de trabajo, pero las estimaciones empíricas no siempre son robustas y cuantifican ganancias ocupacionales muy por debajo de las presupuestadas. En algunos casos lo único que se comprueba es una disminución del sector informal, sin verificar

si ello haya estado acompañado por un simultáneo aumento del empleo formal. Autores que lo hicieron encontraron que una disminución en los sobrecostos salariales reduce el tamaño del sector informal, pero no aumenta la tasa de ocupación formal. Vale entonces preguntarse, cuál es la conveniencia de reducir los impuestos al trabajo para reducir la informalidad, obtener ganancias ocupacionales marginales y ver aumentar la inactividad. Ninguna de las comprobaciones empíricas, además, toma en consideración otras medidas que indiscutiblemente han contribuido de forma importante a la formalización de la fuerza de trabajo colombiana en los últimos años como, por ejemplo, las acciones fiscalizadoras y sancionatorias adelantadas por la UGPP que fueron facilitadas por la misma Ley 1607 de 2012.

- *A priori*, no es posible establecer si la más reciente reforma tributaria de 2019 tendrá un efecto positivo sobre el empleo formal —como lo tenía la anterior reforma de 2012—, sino que este dependerá de si el efecto producción supera el efecto sustitución. El optimismo del Gobierno sobre la generación de empleo —que, valga la pena recordar, solo se basa en consideraciones sobre el efecto producción y vagas apreciaciones sobre el impacto ocupacional esperado— parece excesivo. Más aún si se considera que la reducción de los impuestos prevista por la Ley 2010 de 2019 no está condicionada a algún compromiso por parte de las empresas, en términos de generación de empleo, y que el costo del capital frente al trabajo se ha abaratado de manera importante y, con ello, han disminuido los incentivos a contratar mano de obra. Sería deseable realizar un monitoreo de los efectos de esta ley sobre el mercado de trabajo en el marco de la CCPL y proceder a una evaluación independiente de sus impactos sobre el empleo.
- Rebajar impuestos a las empresas, tanto sobre el trabajo como sobre la renta, no constituye una medida

definitiva para la formalización y el crecimiento del empleo. Según Stiglitz (2019), es más importante contar con una fuerza laboral educada y una buena infraestructura. De manera que una política de empleo alternativa debería cimentarse en la inversión en capital físico y humano, y para ello se necesitan impuestos.

- Es muy probable que el PPS acarree más problemas de los que pretende resolver. Está dirigido a favorecer la protección social de los individuos de bajos ingresos y con vínculos laborales de dependencia o que celebren contratos por prestación de servicios, mas no a la de los trabajadores más afectados por la informalidad, que son los trabajadores por cuenta propia. Además, requiere resolver problemas prácticos de implementación, de no sencilla solución, y pasar el examen de legalidad, que no parece fácil superar debido a la posible discriminación en materia de beneficios de la seguridad social de los vinculados al PPS frente a los que se contratan con base en un salario mínimo mensual o más. Dado que la falta de protección social afecta principalmente a los trabajadores independientes de escasa productividad, sería más provechoso explorar alternativas al PPS. Por ejemplo, establecer un monotributo social para microempresarios (aquellos que en la práctica son excluidos del régimen de monotributo *simple* introducido por la Ley 2010 de 2019 por su bajo volumen de actividad) o subsidiar en parte las contribuciones de los cuenta propia de bajos ingresos.

Referencias

- Alaimo, V., Bosch M., Gualavisi, M., Villa, J. M. (junio de 2017). Medición del costo del trabajo asalariado en América Latina y el Caribe. *Nota Técnica del BID*, N.º 1291.
- Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif) (agosto de 2018). *Elementos para una reforma estructural laboral*.
- Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif). (junio de 2012). Costos no salariales en Colombia pos-Ley 1607 de 2012. Documento elaborado para Acopi.

- Consejo Privado de Competitividad (CPC) (noviembre de 2020). Informe nacional de competitividad 2019-2020.
- Gualtero-Leal, C., Fernández, J., Arias, M., Hernández, M., (Dir.) (2012). *Evaluación a la implementación de la Ley 1429 de 2010 y diseño e implementación de un sistema de seguimiento y evaluación*. Bogotá: Corporación Universitaria Iberoamericana
- Farné, S. (enero de 2021). ¿Menos impuestos a las empresas, más empleo formal? El caso de Colombia. *Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario*, (83).
- Farné, S. (enero-junio de 2014). Do Payroll Tax Reductions Enhance Employment? Policy Lessons from Colombia. *Cadernos Prolam/USP - Brazilian Journal of Latin America Studies*, 13 (24), Universidad de Sao Paulo, Brasil
- Galiani, S., Meléndez, M. y Navajas, C. (junio de 2015). On the Effect of the Costs of Operating Formally: New Experimental Evidence. *NBER Working Papers Series N.º 21292*.
- Garlati, A. (2018). Payroll Taxes, Social Security and Informality. The 2012 Tax Reform in Colombia. *Universitas Económica*, 18 (12).
- International Monetary Fund (IMF) (mayo de 2018). Colombia. Selected Issues. *Country Report N.º 18/129*.
- Kopp, E., Leigh D., Mursula S. y Tambunlertchai S. (mayo de 2019). U.S. Investment Since the Tax Cuts and Jobs Act of 2017. *IMF Working Paper*, N.º 120, International Monetary Fund.
- Krugman, P. (15 de noviembre de 2018). Why Was Trump's Tax Cut a Fizzle?. *The New York Times*
- La Rotta, S. (15 de octubre de 2020). ¿Se vienen los contratos de cero horas en Colombia? *El Espectador*.
- Ministerio de la Protección Social (22 de abril de 2008). Liquidación de intereses de cesantías parciales. Concepto 106816.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OECD) (octubre de 2019). Estudios Económicos de la Oede: Colombia 2019. Paris: OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OECD) (enero de 2015). Estudios Económicos de la Oede: Colombia 2015. Paris: OECD Publishing.
- República de Colombia (24 de octubre de 2019). Proyecto de Ley N.º 278 de 2019. Gaceta del Congreso, Año XXVIII, N.º 1055.
- Stiglitz, J. (2019). *People, Power, and Profits*. W.W. Norton.

Reflexiones: lo rural en la pandemia

Cecilia López Montañó¹

1. Economista de la Universidad de los Andes, con posgrado en Demografía y Economía de la Educación. Ex senadora, ex ministra de Agricultura, ex ministra de Medio Ambiente, ex directora del DPN, y columnista en varios periódicos.

Introducción

La histórica subestimación de la situación del campo colombiano se ha reproducido durante este año de la pandemia con consecuencias, ignoradas hasta el momento por los hacedores de política. Se puede afirmar que los análisis de la crisis causada por el Covid-19 aún no reconocen su inmenso aporte para garantizar la oferta de alimentos a la población urbana y, menos aún, los impactos negativos sobre el sector al caer la demanda urbana por sus productos. Se cumple lo que se ha evidenciado además con el tema del cuidado: quienes más aportan a la solución de problemas de esta inmensa crisis, son los que finalmente en mayor grado sus costos: el pequeño agricultor y las mujeres, quienes realizan gran parte del *cuidado no remunerado* (Dane, 2021a) y remunerado (ILO, 2020). El Estado, no solo en Colombia, sino en muchos países de la región, ha sido ajeno a estas situaciones, y por ello hay una gran ausencia de medidas para minimizar los costos de estas realidades. Pero, probablemente el tema que adquiere mayor relevancia es que la pandemia se ha considerado como un problema fundamentalmente urbano, y hasta hoy no se conoce ni el impacto real en el campo, en términos de la salud de los habitantes rurales, ni las necesidades de dotación de este sistema en caso en que aumenten los contagios. Para no mencionar los costos en calidad de vida que empiezan a ser

evidentes en áreas rurales. Se da por hecho que, como ha sucedido hasta ahora, no es esta parte del país la que debe figurar entre las grandes prioridades nacionales.

Sin embargo, ya empezaron a aflorar los problemas que era obvio que podrían suceder. Se han perdido cosechas, ante la dificultad de venderlas totalmente en las ciudades, como consecuencia de la reducción de la demanda de los sectores pobres y de clase media urbanas, hoy sumidos en una inmensa reducción de su trabajo y, por ende, de sus ingresos (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2021). Pero, además, aquellos sectores que son grandes consumidores de la producción rural, como los hoteles, los restaurantes y los grandes eventos, han sido de los sectores más golpeados, por ser de los últimos que han podido reactivar sus labores, que, además, se interrumpen cuando se presentan nuevos picos del virus. Pero, ante esta realidad, ha sido evidente la carencia de políticas distintas a la repetida reestructuración de créditos y compras parciales y tardías de alimentos, que se terminan perdiendo ante la reducción drástica de sus mercados urbanos.

A esto se suma lo que están viviendo las mujeres rurales, ignoradas por décadas como uno de los grupos de población más desatendidos históricamente. Aún el mismo Ministerio de Agricultura desconoce que las mujeres del campo han salido de la agricultura, y que sus actividades se realizan precisamente en los sectores que más han sufrido durante la pandemia: el comercio, el turismo rural, la venta de alimentos y, en general, los servicios. El descenso de sus ingresos no ha sido objeto de análisis, a lo que se suman otras realidades absolutamente ignoradas por las autoridades: el inmenso peso del cuidado no remunerado, que ahora, con la educación de sus hijos, sin acceso real a Internet, sin los equipos necesarios, como computadores y tabletas, se ha convertido en un peso adicional en las responsabilidades del hogar.

Estas realidades no ocupan la agenda actual del Ministerio de Agricultura, y por ello se requieren cuatro dimensiones de acción: la primera es un plan de emergencia, antes de que la pandemia genere problemas adicionales en una población rezagada que no ha recibido en este gobierno la mínima atención requerida: la segunda, el tema del cuidado no remunerado, para liberar a la mujer de esa inmensa carga que le quita las posibilidades de tener *autonomía económica*; la tercera, el tema de la seguridad alimentaria, ignorado totalmente por el Gobierno cuando las cifras de población con hambre crecen y, por consiguiente, ya son evidentes en las ciudades, pero se ignora lo que sucede en el campo, y la cuarta, la más estructural, que implica incluir al sector rural como parte de esa *transformación productiva* que inevitablemente debe sufrir la economía del país, que tiene que sustituir ese modelo minero-energético que ha hecho crisis en medio de esta pandemia.

Elementos sobre la realidad rural

Durante el Covid-19, el sector rural ha jugado un papel fundamental, que ha permitido, desde el inicio de la pandemia, que las zonas urbanas del país no se vieran enfrentadas a una disminución de la oferta de alimentos, especialmente perecederos. Más aún, en el transcurso de esta se ha hecho cada vez más evidente que esa dinámica no se ha detenido, y hoy el sector rural, junto con el financiero e inmobiliario, son los únicos con crecimientos positivos.

Al observar el comportamiento de los sectores económicos en Colombia durante el año 2020, aquellos que registraron tasas de crecimiento positivas fueron la agricultura, 2,8%, las actividades financieras, 2,1%, las actividades inmobiliarias, 1,9%, y la administración pública, 1%. A su vez, los sectores que decrecieron más fueron el de construcción (-27,7%), la minería (-15,7%); el comercio (-15,1%) y las actividades artísticas (-11,7%) (tabla N.º 1).

Tabla 1.
Crecimiento económico, por sector, 2020

| Sector económico | Tasa de crecimiento (%) |
|---|-------------------------|
| Agricultura | 2,8 |
| Minería | -15,7 |
| Manufacturas | -7,7 |
| Electricidad, Gas y Agua | -2,6 |
| Construcción | -27,7 |
| Comercio | -15,1 |
| Información y comunicaciones | -2,7 |
| Actividades financieras | 2,1 |
| Actividades inmobiliarias | 1,9 |
| Actividades profesionales, científicas y técnicas | -4,1 |
| Administración pública | 1,0 |
| Actividades artísticas | -11,7 |

Fuente: Elaboración del autor con datos de Dane [2021b].

Esta capacidad de respuesta de este sector se ha debido, fundamentalmente, a la producción de la pequeña agricultura y a su capacidad para reinventarse, al diseñar canales no convencionales de comercialización para evitar la contaminación en las centrales de abasto de los grandes centros urbanos (IICA, 2020). Este inmenso reto lo asumieron quienes, precisamente, son los que menos apoyo han recibido de los programas de políticas públicas. Esta realidad no se ha dado solo en nuestro país, sino que se ha observado en toda América Latina (IICA, 2020). En el caso de Colombia, este esfuerzo no ha encontrado la respuesta necesaria del Estado, que actúa más como reaccionando a los problemas evidentes de esta población, que como parte de una estrategia que se ha debido diseñar desde el inicio de esta crisis.

Se ha ignorado que el impacto del deterioro económico evidente en las zonas urbanas terminaría por afectar al campo, especialmente porque se trata de una drástica reducción

de la demanda interna, generada por el cierre de actividades que requieren estos productos, y más aún, por el acelerado empobrecimiento de la población colombiana (Garay y Espitia, 2020). Aunque se les advirtió a las autoridades, no se pensó, por ejemplo, en compras estatales de alimentos, ante la lenta apertura de sectores que son grandes consumidores de productos perecederos provenientes del campo, como restaurantes, colegios, hoteles, eventos sociales. Esta situación de la demanda lleva a una reducción de los precios de los alimentos que se profundiza en un contexto de alta oferta alimentaria (Banco de la República, 2020).

Se agrega además que, entre las primeras medidas adoptadas por el Ministerio de Agricultura, estuvo la reducción de aranceles de granos para favorecer a sectores que demandan alimentos concentrados, olvidando la capacidad del país para producir algunos de estos granos, como el maíz y la cebada, entre otros (Ministerio de Agricultura, 2020). Se argumenta además, entre los campesinos, que otras importaciones de estos productos del campo y de materias primas se ven enfrentadas permanentemente a los acuerdos de libre comercio, que son competidores de la producción nacional (Contagio Radio, 2020).

Como se mencionó, dos temas son críticos: la posibilidad de que la pandemia llegue con más fuerza al campo, y la situación de la mujer rural. El Ministerio de Salud ha dejado totalmente en manos de los gobernadores la situación de estas zonas y, como hasta ahora se ha dado un manejo adecuado, sigue concentrado solamente en las ciudades. Pero ahora que se recrudece el impacto, precisamente en las zonas urbanas, es necesario prever lo que podría suceder en el campo, donde la infraestructura de salud es muy precaria.

Con respecto a la pérdida de ingresos de las mujeres rurales no se ha escuchado ningún análisis sobre lo que les puede estar sucediendo a estos millones de mujeres ni sobre las consecuencias de esta desprotección. Adicionalmente, si

el peso del cuidado que están viviendo las mujeres urbanas no está en la agenda del Estado, mucho menos lo es para el caso de la mujer rural, más desprotegida y bajo un sistema patriarcal aún más fuerte que el que enfrenta la mujer urbana. Antes de la pandemia, las campesinas tenían un peso de cuidado muy superior al de la mujer urbana, de manera que, ahora, en medio de mayores dificultades su situación, debe requerir apoyos de urgencia.

Un plan de emergencia para el campo

Antes de que la crisis urbana se agrave, ante la perspectiva de un incremento de los contagios y el cierre inevitable de la actividad productiva, es fundamental que se aborde la situación rural. El país no puede agregarle a la situación actual de profunda recesión económica con una reactivación exageradamente lenta, una crisis rural tanto productiva como de salud y cuidado. En principio, debe diseñarse e implementarse un conjunto de acciones para mantener la dinámica productiva e incrementar el empleo, medidas sociales como la transferencia de recursos, la salud, la educación y, particularmente, atender la demanda de cuidado que tiene impactos en todos estos frentes.

Lo productivo

La crisis en muchas de las cosechas del 2020, como la de la papa en el centro del país, el maíz, el plátano y el ñame, entre otras, en la región caribe, implica necesariamente menos producción para el 2021. Eso se traduce en una reducción significativa de alimentos percederos el próximo año, con el impacto en precios o, algo peor, con un aumento de las importaciones que le harían un profundo daño al sector productor agrícola del país. Por consiguiente, el Ministerio de Agricultura debe evaluar seriamente las crisis actuales y asegurar que no se frene la producción, lo que implica

que no se arruinen quienes perdieron sus mercados. No es solo la eterna reestructuración de crédito, que no resuelve la situación del histórico endeudamiento de los pequeños productores del campo, sino mirar estímulos, seguros de cosechas, oferta de bienes y servicios agropecuarios, sumados a un análisis de la demanda potencial por estos productos.

Empleo

Un mejor conocimiento del mercado de trabajo rural es fundamental, porque siempre se descarta fácilmente su situación, señalando que predomina la informalidad y el incumplimiento de la ley laboral en el poco empleo formal que se genera. La Misión de Empleo, en la presentación de su director Levy (2020), trata la realidad del empleo rural como si no fuera un tema importante de análisis para el país. En el año 2020, la tasa de desempleo femenino a nivel nacional alcanzó el 20,6% y el de la mujer rural fue del 16,2%, menor a la tasa de desempleo femenino a nivel urbano, 21,4%. Sin embargo, debe señalarse que hay menos mujeres rurales participando en el mercado de trabajo. Mientras que la Tasa Global de Participación (TGP) a nivel urbano fue del 51,5%, la rural fue del 34,8% en el año 2020 (tabla N.º 2)

Tabla 2.

Indicadores laborales mujeres, promedio anual, 2020

| | Nacional | Urbana | Rural |
|-----------|----------|--------|-------|
| Desempleo | 20,6 | 21,4 | 16,2 |
| TGP | 48,1 | 51,5 | 34,8 |

Nota: Tanto la tasa de desempleo como la TGP del año 2020 corresponden al promedio de los trimestres enero-marzo, abril-junio, julio-septiembre y octubre-diciembre de ese año.

Fuente: Elaboración del autor con datos del Dane (2021c).

La prioridad debe ser el empleo femenino y de jóvenes, porque ellos están recibiendo el mayor impacto de la recesión económica, y porque su presencia es muy reducida

en las actividades que no se han detenido: la producción agropecuaria y de materias primas. Una alternativa son los programas de empleo de emergencia, apoyados con recursos regionales y de regalías, en caminos vecinales; para las mujeres, arreglo de escuelas, jardines en las plazas públicas y, en general, pequeñas obras que demanden trabajo y generen ingresos que contribuyan, además, a mejorar la situación de los municipios.

Políticas sociales

Además de una clara evaluación de los apoyos estatales dirigidos a pobres y vulnerables y su cobertura real en el campo, dos temas son críticos: la salud y la educación. Sobre el primero es hora de que el Ministerio de Salud analice el riesgo del campo colombiano, sus equipos de atención y las estrategias, en caso de que se disparen los contagios. No puede descargarse solamente en los hogares el cuidado de enfermos, cuyas características en general son mucho más precarias que las de los hogares urbanos. La evaluación de riesgos y del personal existente, las campañas dirigidas a los ciudadanos de acuerdo con su cultura e identificar las ventajas de no estar tan concentrados como en las ciudades, deben ser elementos a considerar. Se agrega la evaluación de costos, si se requiere reforzar toda la atención a la población.

Con respecto a la educación, el tema central es la conectividad, que ha rezagado de manera grave a los estudiantes rurales. Adicionalmente, es fundamental estudiar el regreso programado a la escuela como elemento crítico para frenar el rezago educativo y para aliviar el tema del cuidado que asumen las mujeres dentro del hogar. Si en algún área era posible no suspender la educación presencial era precisamente en estas zonas, pero la condición necesaria era el buen estado de las escuelas. Sin embargo, solo ahora, cuando ya se inició ese proceso en las zonas urbanas, era

de esperarse que también se estuviera dando en el campo. Pero este proceso no se ha iniciado porque el Gobierno no ha asignado recursos para cumplir con las exigencias de la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (Fecode) para garantizar las medidas de prevención en escuelas pobremente dotadas, como son una mayoría en el sector rural. Adicionalmente, como la alternancia se considera muy compleja, la educación sigue en los hombros de las mujeres, en condiciones mucho más complejas que las que viven las madres urbanas.

El rezago rural-urbano ya era una realidad antes de la pandemia: el promedio nacional de educación era de 8,2 años y, el rural de 5,5 (Dane, 2020a). Sin duda, la brecha se debe estar incrementando de manera significativa, sin que el Gobierno y la sociedad en general sean conscientes del costo, en términos de las nuevas generaciones del campo. Este tema es especialmente grave para la educación preescolar, que es prácticamente inexistente en muchas áreas rurales del país.

Si algún avance social se ha logrado en el sector rural es la ampliación de la cobertura en salud, al menos el derecho a acceder a estos servicios. En 2019, esta cobertura rural fue del 94,3%, pero el 83,2% pertenece al régimen subsidiado y solo el 16,5% al régimen contributivo, lo que refleja el bajo nivel de ingresos de la población del campo (Dane, 2020a). Ahora, del derecho a tener el servicio, a disponer de la infraestructura y del personal adecuado para garantizar la oportunidad y la calidad, hay un gran trecho, así como para lograr el acceso a medicamentos, hospitalización y demás servicios necesarios. El reporte del ministro de Salud sobre la evolución de la pandemia en zonas rurales es muy optimista. Según sus recientes declaraciones, el Gobierno ha hecho un gran esfuerzo aumentando la capacidad instalada en municipios rurales y dispersos: se han entregado 252 ventiladores en territorios de alta ruralidad y de 79 municipios con camas de Unidades de Cuidados Intensivos

(UCI), hoy existen 106. Son sin duda, estos y otros apoyos puntuales los que requieren ser evaluados para poder entender la capacidad real de la ruralidad para enfrentar la pandemia (Ministerio de Salud, 2020).

Pero la verdad es que existen muchos anuncios sin que se conozca realmente el estado actual de la infraestructura personal y otras grandes necesidades. El impacto de la pandemia en el sector rural —como en el caso de la educación— tampoco tiene el balance que se requiere para hacerle frente al impacto del virus en una población como la del campo, con tantas carencias para alcanzar una vida digna. Los recursos siguen siendo muy limitados y son más los planes que las realizaciones. Por ejemplo, el ministro Ruiz Gómez afirma que:

Hemos transferido 1.750 millones para la dotación de equipos de ambulancia a Leticia y Buenaventura. Tenemos en revisión 286 proyectos en territorios rurales para viabilización técnica y se habilitaron 24 nuevos puntos para atención de telemedicina en hospitales públicos de municipios rurales. (Ministerio de Salud, 2020)

No son suficientes estas informaciones parciales.

Economía del cuidado

Como se mencionó antes, es fundamental reducir el peso de la educación de los hijos y debe agregarse el cuidado de personas contagiadas y de enfermos en general. Existe una relación que se ha hecho evidente en la pandemia: más cuidado es menor actividad productiva de las mujeres, por consiguiente, es fundamental, en primer lugar, reconocer el peso del cuidado, cómo se ha aumentado en la pandemia y cómo puede crecer si llega con más fuerza el Covid-19. En segundo lugar, ayudar a distribuir el cuidado y aliviar la carga actual que están asumiendo las mujeres rurales,

en condiciones más difíciles que la población femenina urbana. El Estado debe empezar a realizar algunas tareas pendientes: guarderías para los niños pequeños, que son inexistentes en la mayoría de pequeños municipios. En tercer lugar, en caso de agravarse el impacto de la pandemia, el Gobierno debe proveer personal de apoyo al sector salud para aliviar la carga de las mujeres que cuidan a los enfermos. En cuarto lugar, por fin, algo que se anuncia y no se cumple, proveer apoyo a las labores del hogar: lavadoras y, sobre todo, estufas para sustituir el consumo de leña, que tiene un gran impacto ambiental, pero que también reduce el tiempo de preparación de alimentos. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Uso de Tiempo (ENUT) de 2016-2017 (Dane, 2018), las mujeres rurales dedicaban al cuidado no remunerado 8,2 horas diarias, que es un tiempo mayor al que dedicaban las mujeres urbanas estas mismas laborales (7,1 horas). Además, la brecha de género es mayor a nivel rural que a nivel urbano. Mientras que las mujeres urbanas hicieron labores del cuidado 3,6 horas más que los hombres urbanos, las mujeres rurales realizaron esas labores 5,1 horas más que los hombres del campo (tabla N.º 3).

Tabla 3.

Horas diarias dedicadas a las labores del cuidado no remunerado en Colombia, por sexo, 2016-2017

| Región geográfica | Mujeres | Hombres | Brecha |
|-------------------|---------|---------|--------|
| Urbano | 7,1 | 3,5 | 3,6 |
| Rural | 8,2 | 3,1 | 5,1 |

Fuente: Elaboración del autor con datos del Dane (2018).

En cuanto a la dedicación semanal al cuidado no remunerado por actividad, se observa que, a nivel nacional, urbano y rural, las mujeres dedican más tiempo que los hombres a todas las actividades de cuidado no remunerado. De nuevo, la brecha entre hombres y mujeres es mayores a nivel rural que a nivel urbano (tabla N.º 4).

Si esta era la situación antes de la pandemia, la brecha entre mujeres y hombres del campo debe haber aumentado significativamente, cuando el cuidado está en la primera línea de acción frente al Covid-19 (Organización para la Cooperación y el Desarrollo [Oecd], 2020). En oficios del hogar, educación de los hijos y cuidado de ancianos, la brecha entre mujeres y hombres rurales en términos de dedicación de horas semanales era de 15,4, 11,0 y 5,5 horas semanales. Precisamente, en esas actividades es evidente que se han generado las mayores demandas de esa actividad. Por ello, este trabajo, realizado prioritariamente por mujeres sin remuneración dentro del hogar, debe haber llegado a niveles que no solo frenan cualquier posibilidad para que ellas realicen trabajos remunerados, sino que están sometidas a una carga de trabajo de cuidado que supera la jornada laboral normal de ocho horas.

Tabla 4.

Tiempo de dedicación semanal cuidado no remunerado en Colombia, por sexo, área geográfica y actividad económica, agosto 2020

| Actividad | Urbano | | | Rural | | | Nacional | | |
|--|---------|---------|--------|---------|---------|--------|----------|---------|--------|
| | Hombres | Mujeres | Brecha | Hombres | Mujeres | Brecha | Hombres | Mujeres | Brecha |
| Realizar oficios en su hogar | 9,3 | 21,7 | 12,4 | 9,3 | 24,7 | 15,4 | 9,2 | 21,4 | 12,2 |
| Cuidar o atender niños | 14,3 | 24,6 | 10,3 | 13,4 | 24,4 | 11,0 | 14,4 | 24,6 | 10,2 |
| Cuidar a personas ancianas y/o discapacitados | 16,9 | 21,4 | 4,5 | 13,8 | 19,3 | 5,5 | 15,9 | 23,4 | 7,5 |
| Elaborar prendas de vestir o tejidos para otros miembros del hogar | 6,1 | 8,2 | 2,1 | 0 | 19,3 | 19,3 | 5,5 | 8,2 | 2,7 |

Fuente: Elaboración del autor con datos de (Dane, 2020b).

Seguridad alimentaria

El tema de seguridad alimentaria con frecuencia se refiere a la situación de las poblaciones urbanas, y se ignoran los vínculos con la producción de alimentos, especialmente

de pequeños agricultores. Por consiguiente, sin desconocer que este tema también puede afectar sectores del campo, debe existir conciencia de que en medio de esta crisis, es fundamental que no se desestime la producción de alimentos por parte de sus pequeños productores. Como lo señala Penagos (2020),

De acuerdo con la información del Censo Nacional Agropecuario (2014), se encuentra que el 63% de las áreas sembradas en alimentos (descontando café, azúcar y palma de aceite) se concentran en lo que se reconoce como municipios rurales y rural disperso y esta producción se destina principalmente a centrales de abasto, comercializadores y grandes superficies que se encuentran en ciudades y grandes aglomeraciones.

Desatender la posible caída de la producción de perecederos por carencia de una política que minimice sus pérdidas, no solo empobrece al sector más rezagado del país, sino que incrementa un problema no suficientemente reconocido que identifica amplios sectores de su población que ya sufren de inseguridad alimentaria.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) y la Agricultura y la Comunidad de Estados Caribeños (Celac, 2020), afirman que

La pobreza y la desigualdad limitan el acceso a bienes y servicios esenciales, tales como los alimentos y servicios de salud. Al respecto, es esperable que los efectos negativos de la crisis sanitaria tales como la disminución del consumo o la calidad de los alimentos, serán mayores en la población de los primeros quintiles de ingreso de países con alto grado de desigualdad, altos niveles de pobreza o un elevado número de contagios por el nuevo Coronavirus.

Por ello, este tema, absolutamente ignorado por las autoridades colombianas, es uno de los que requiere un llamado a la acción de manera urgente. Y agregan que «estos efectos [por el lado de la demanda] crecerán en magnitud a medida que los periodos de inactividad económica se prolonguen» (FAO y Celac, 2020). Así mismo, desde el lado de la oferta, «las medidas de restricción de movilidad o de aislamiento social pueden tener impactos a lo largo de esa cadena de suministro» (FAO y Celac, 2020). Este es un impacto negativo claro sobre la población campesina. Y destaca que

El principal riesgo en el corto plazo es no poder garantizar el acceso a los alimentos de la población que está cumpliendo con las medidas de seguridad sanitaria para evitar la propagación del virus, y que en muchos casos han perdido sus fuentes de ingresos por el cese de las actividades económicas no esenciales. (FAO y Celac, 2020)

El incremento en los niveles de pobreza que se ha registrado en Colombia en medio de la pandemia, donde el 42% está por debajo de la línea de pobreza y el 29% son vulnerables, con ingresos apenas por encima de esa línea, debería haber señalado ya el tema de la seguridad alimentaria como absolutamente urgente (DNP, 2021). Como se sabe, la proporción del gasto en alimentos es muy alta entre estos sectores, pero fuera de la repartición de mercados, no siempre de alimentos saludables, no se conoce una estrategia específica para garantizar que el hambre no se apodere de estas poblaciones. Preocupa, especialmente, la inoperancia del programa que suministra alimentos a la población estudiantil. No se sabe cómo ha seguido su operación en zonas rurales y, sobre todo, la vigilancia de su consumo, para que no se quede en los adultos. La desnutrición de la población menor de edad en el campo no puede ser un nuevo campo de rezago del campo colombiano.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y la FAO (2020) anotan una reflexión de particular importancia:

El promedio ponderado regional de incremento en el componente de alimentos del índice de precios al consumidor, entre enero y mayo de 2020, ha sido del 4,6%, cifra casi cuatro veces mayor al alza en el índice de precios general (1,2%). El incremento ha sido particularmente elevado en la Argentina (14,1%), Colombia (5,6%), México (4,7%) y el Uruguay (70%).

Sacar la economía del cuidado del hogar

Las actividades del cuidado y la producción agropecuaria de alimentos tienen como elemento común la falta de reconocimiento a su inmensa contribución durante la pandemia. Lo grave de esta ignorancia por parte de la sociedad y de los gobiernos es que se ha traducido en la falta absoluta de reconocimiento de los problemas que se generan en estas actividades y en la población que la realiza. Debido a ello, no existen las estrategias adecuadas, ni públicas ni privadas, para abordar estas realidades y poder enfrentar sus costos y consecuencias. El peso del cuidado, especialmente de aquel que realizan las mujeres dentro del hogar, ignorado totalmente por la economía, es no solo un tema de las mujeres urbanas sino, probablemente, más serio entre las mujeres rurales.

El Dane acaba de presentar los resultados preliminares de la ENUT (Dane, 2001a), es decir, en medio de la pandemia. Sus resultados demuestran cómo son las mujeres rurales las que más han sentido el incremento de estas actividades debido a la pandemia. Han aumentado significativamente la proporción de horas dedicadas a estas labores, comparadas con los resultados de la ENUT del 2018 (Dane, 2018). Los hombres disminuyen esa proporción, que a su

vez es muy inferior a la que se observa entre las mujeres del campo. Estas responsabilidades han aumentado en el 2020 frente a una disminución de los hombres en esas tareas. La actividad de cuidado que muestra el mayor aumento de mujeres dedicadas a esta labor es la preparación de alimentos, 85,2%, más de lo que se observa entre las mujeres urbanas (tabla N.º 5).

Tabla 5.

Participación en grandes grupos de actividades de trabajo no remunerado, por sexo y área geográfica

| Actividad | ENUT 2021 | | | | ENUT 2017 | | | |
|---------------------------------------|-----------------------|---------|-----------------------------------|---------|-----------------------|---------|-----------------------------------|---------|
| | Cabeceras municipales | | Centros poblados y rural disperso | | Cabeceras municipales | | Centros poblados y rural disperso | |
| | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres |
| Total trabajo no SCN | 87,8 | 63,0 | 93,0 | 55,9 | 88,8 | 62,4 | 92,5 | 60,5 |
| Suministro de alimentos | 75,8 | 34,3 | 85,2 | 24,1 | 72,7 | 25,6 | 81,2 | 22,7 |
| Mantenimiento de vestuario | 35,5 | 9,5 | 51,0 | 9,5 | 35,2 | 8,9 | 49,1 | 9,6 |
| Limpieza y mantenimiento | 67,7 | 36,2 | 78,0 | 34,4 | 67,1 | 34,3 | 76,4 | 33,6 |
| Actividades con menores de cinco años | 13,4 | 7,9 | 17,7 | 8,5 | 15,6 | 10,2 | 19,0 | 11,4 |
| Cuidado físico a personas del hogar | 15,7 | 3,3 | 20,9 | 2,4 | 19,9 | 3,8 | 25,1 | 3,6 |
| Apoyo a personas del hogar | 10,8 | 5,2 | 11,0 | 3,1 | 8,6 | 3,8 | 8,5 | 3,1 |

Fuente: Elaboración del autor con datos del Dane (2018, 2021a).

Pero probablemente la mejor manera de entender lo que están viviendo las mujeres rurales, es conocer las horas dedicadas al cuidado en medio de la crisis del Covid-19. En 2020, estas labores dentro del hogar implicaron una mayor dedicación de horas, especialmente de las mujeres, 8:27 horas al día, 35 minutos más que en 2017. Por su parte los

hombres disminuyeron su participación en estas actividades 2:53 horas al día, comparadas con las 3:06 en 2017 (tabla N.º 6). Es evidente la sobrecarga que asumen las mujeres frente a la que tienen los hombres, 8:27 horas, casi cuatro veces más que los hombres, 2:23 horas. Una brecha de género muy superior a la observada en zonas urbanas.

Tabla 6.

Tiempo diario promedio en grandes grupos de actividades de trabajo no remunerado, por sexo y área geográfica

| Actividad | ENUT 2021 | | | | ENUT 2017 | | | |
|---------------------------------------|-----------------------|---------|-----------------------------------|---------|-----------------------|---------|-----------------------------------|---------|
| | Cabeceras municipales | | Centros poblados y rural disperso | | Cabeceras municipales | | Centros poblados y rural disperso | |
| | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres |
| Total trabajo no SCN | 7:52 | 3:11 | 8:27 | 2:53 | 7:04 | 3:30 | 7:52 | 3:06 |
| Suministro de alimentos | 1:57 | 0:59 | 2:18 | 1:08 | 1:57 | 0:55 | 2:26 | 1:07 |
| Mantenimiento de vestuario | 1:18 | 0:49 | 1:24 | 0:57 | 1:11 | 0:45 | 1:26 | 0:44 |
| Limpieza y mantenimiento | 1:27 | 1:09 | 1:24 | 1:15 | 1:19 | 1:00 | 1:25 | 1:06 |
| Actividades con menores de cinco años | 1:50 | 1:37 | 1:47 | 1:37 | 1:32 | 1:23 | 1:22 | 1:18 |
| Cuidado físico a personas del hogar | 1:42 | 1:10 | 1:41 | 0:46 | 1:22 | 0:44 | 1:24 | 0:39 |
| Apoyo a personas del hogar | 2:02 | 1:14 | 1:53 | 1:23 | 1:24 | 1:08 | 1:17 | 1:11 |

Fuente: Elaboración del autor con datos del Dane (2018, 2021a).

Un ejercicio que, con frecuencia, no se realiza, y que lleva a muchos errores de política pública e, inclusive, de actividades de responsabilidad social del sector privado cuando dirige acciones de apoyo a las mujeres, es ignorar esta *carga de cuidado* y no reconocer que se agrega a la de actividades remuneradas. Adicionalmente, la pandemia ha reducido la actividad reconocida como productiva, especialmente de

las mujeres, aunque también de los hombres, pero en menor grado (tabla N.º 7).

Tabla 7.

Participación en actividades de trabajo remunerado, por sexo y área geográfica

| Área geográfica | Total | Mujeres | Hombres |
|-----------------------------------|-------|---------|---------|
| Total Nacional | 40,6 | 29,3 | 52,6 |
| Cabeceras municipales | 39,6 | 30,4 | 49,8 |
| Centros poblados y rural disperso | 44,1 | 25,2 | 61,6 |

Fuente: Elaboración del autor con datos del Dane (2021a).

En 2016, la proporción de mujeres en edad de trabajar, que eran activas, fue del 36%, pero la pandemia redujo este indicador al 25,2%. Una significativa disminución en la posibilidad para las mujeres del campo de lograr autonomía económica. Pero además debe agregarse el número de horas que le dedican a este trabajo remunerado, que debe sumarse al tiempo que absorbe el cuidado no remunerado (tabla N.º 8).

Tabla 8.

ENUT 2016. Participación en actividades de trabajo remunerado. Por sexo y área geográfica

| Área geográfica | Total | Mujeres | Hombres |
|-----------------------------------|-------|---------|---------|
| Total nacional | 46,1 | 36,6 | 56,3 |
| Cabeceras municipales | 44,2 | 36,0 | 53,3 |
| Centros poblados y rural disperso | 52,6 | 38,9 | 65,3 |

Fuente: Elaboración del autor con datos del Dane (2021a).

Se observa cómo, al agregar el cuidado dentro del hogar y las horas de trabajo que genera ingresos, se llega a jornadas diarias de 16:30 horas, es decir, más de dos jornadas laborales cada día, mientras la de los hombres es nueve horas de trabajo remunerado y 3 de cuidado, una jornada y media, 12 horas diarias (tabla N.º 9).

Tabla 9.

ENUT 2021. Tiempo por participante en actividades de trabajo remunerado, por sexo y área geográfica

| Área geográfica | Total | Mujeres | Hombres |
|-----------------------------------|-------|---------|---------|
| Total nacional | 8:33 | 7:49 | 8:59 |
| Cabeceras municipales | 8:41 | 8:08 | 9:00 |
| Centros poblados y rural disperso | 7:43 | 5:25 | 8:31 |

Fuente: Elaboración del autor con datos del Dane (2021a).

Es evidente el costo que asumen las mujeres rurales actualmente, que solo encontrarán salida si se disminuye el peso de la economía del cuidado. Abrir escuelas es una tarea prioritario, que no se está haciendo, pero la solución real es sacar el cuidado no remunerado del hogar para que lo asuma el Estado y el mercado y se convierta en un sector productivo como la salud y la educación (López, M., 2020).

Sector rural en la transformación productiva

Un país lleno de economistas desconoce que la raíz del problema del mercado laboral colombiano, que antes de la pandemia mostraba sus inmensas falencias, no está solo en el costo de la mano de obra, ni en la productividad de esta, sino que tiene profundas raíces en el sistema productivo colombiano, cuyos principales sectores no generan empleo (González, 2020). Por ello, el tema de la transformación productiva no puede seguirse postergando ante la crisis reconocida del modelo minero energético (Ocampo y Torres, 2020). El sector agropecuario, que ha estado marginado porque le pesa el ser el Punto Uno del Acuerdo de la Habana, en un gobierno que no reconoce este acuerdo, tiene todas las condiciones para ser uno de los sectores claves para la reactivación de la economía colombiana. El país tiene la tierra, siempre y cuando logre desconcentrarla dado el vergonzoso Gini que ostenta (Suescún y Fuerte, 2017); tiene el agua mal utilizada, pero existe y tiene la gente, una de las

mayores poblaciones campesinas de la región. Solo faltan esas reformas estructurales para distribuir la propiedad de la tierra; un verdadero acceso de su población a los bienes públicos y servicios rurales y, más que esto, la voluntad política de lograr convertirlo en el eje de la reactivación productiva del país.

Como lo afirma Delgado (2019),

Colombia es uno de los países de América Latina que estaría en capacidad de incrementar sustancialmente su producción agropecuaria para atender tanto su consumo interno como la creciente demanda mundial, dado que cuenta con importantes extensiones de tierra aptas para las actividades agropecuarias que no han sido aprovechadas debidamente y con abundantes recursos hídricos.

Y agrega algo que se ha repetido insistentemente sin que se logren decisiones estatales sobre esta realidad: «Existen 45 millones de hectáreas [(ha)] disponibles para la actividad económica agropecuaria (agroforestal, agrícola y ganadera) y ello sin considerar el área dispuesta para actividades de producción forestal, que es de alrededor de 3,6 millones de ha» (Delgado, 2019). ¿Por qué no se ha avanzado ante datos tan positivos sobre el impulso a este sector? Esto tiene diversas explicaciones que van desde realidades de falencias existentes en el campo colombiano, hasta resultados de una política social que no ha cerrado brechas entre la ciudad y el campo, hasta temas estructurales con connotaciones políticas sobre la imposibilidad de desconcentrar la tierra rural. A esto se agrega la falta de decisión política para desarrollar las políticas adecuadas para impulsarlo, como un sector productivo dinámico en el país.

Uno de los grandes frenos para el propósito anterior nace de una realidad: en la actividad ganadera se utilizan en el país 24,8 millones de ha, es decir, un 53,2% más de las tie-

rras consideradas aptas para esta actividad. Como afirma Delgado (2019), «estos resultados confirman la existencia de un conflicto de uso que se manifiesta en la destinación de tierras con potencial agrícola a actividades de ganadería extensiva, lo cual corresponde a un uso ineficiente del suelo».

Pero se agrega además, que

La zona rural colombiana sigue estando insuficientemente diversificada. Hay, por supuesto, una creciente actividad minera (que es una actividad estrictamente rural), servicios de diferente naturaleza que se prestan desde los núcleos poblados y en algunas zonas se ha desarrollado un importante turismo rural, aunque los mineros artesanales y operadores turísticos muchas veces están en peores condiciones que los pequeños agricultores. Algunas actividades rurales están, en cualquier caso, subdesarrolladas, en particular la pesca y la acuicultura. Por esto, la suerte de las zonas rurales ha estado muy ligada a la del sector agropecuario. (DNP, 2014)

No en vano se ha afirmado que

El sector agropecuario muestra en el último cuarto de siglo un comportamiento decepcionante, de hecho, uno de los más decepcionantes de América Latina. Su participación en el PIB ha colapsado y curiosamente lo ha hecho con particular rapidez durante los subperíodos de relativamente buen desempeño económico general, 1990-97 y 2003-13, indicando que se ha roto la correlación entre las fases de crecimiento del sector agropecuario y de la economía en general que eran típicas antes de la apertura económica. (DNP, 2014)

La caída [del sector agrícola] en la participación del PIB a precios corrientes ha sido mucho más marcada a largo plazo. En efecto, dicha

participación se ha reducido a una cuarta parte de lo que era a fines de los años 1970, en vez de la mitad cuando se estima en precios constantes. Esto refleja una reducción en el precio relativo de la producción agropecuaria medida a través de los deflatores del PIB. En efecto, a largo plazo, el precio relativo del valor agregado sectorial (o sea, el PIB) se ha reducido aproximadamente a la mitad. (DNP, 2014)

El espacio rural colombiano contiene enormes riquezas naturales, incluidos buenos recursos hídricos, bosques nativos todavía extensos y mega-diversidad. Sin embargo, en el territorio más densamente ocupado, una gran parte de la actividad agrícola se realiza en terrenos de ladera, ya que somos relativamente menos ricos en estas zonas que algunos otros países latinoamericanos en términos de tierras planas con vocación agrícola. Sin embargo, el uso del suelo no corresponde siempre con su vocación y, en particular, hay todavía muchos terrenos planos con vocación agrícola que se utilizan para ganadería extensiva, en tanto que la agricultura familiar con vocación agrícola se tiende a localizar en las laderas, en condiciones que presentan desafíos para su desarrollo y sostenibilidad económica y ambiental. Hay, además, un conflicto creciente en el uso del agua y la tierra con actividades mineras y serios problemas asociados a la ocupación de humedales e insuficiente regulación de corrientes que genera problemas de inundaciones en épocas de lluvia. (DNP, 2014)

Ante lo anterior, no cabe la menor duda de que es imposible pensar en la transformación productiva de la economía colombiana sin reactivar el campo. Pero adicionalmente, es crítico cerrar la brecha rural urbana que combine una

estrategia productiva y social y una buena dosis de democracia, porque estos serán los elementos que abrirían las puertas para sacar esa población colombiana del atraso, especialmente aquella que vive en forma dispersa (MinAgricultura, Dane, 2016). El reto es poner al sector campesino en la vía de la modernidad y del progreso, no solo del campo y su población sino del país. No solo crecerá esta economía y se aumentará el empleo, sino que se reducirá la profunda desigualdad de ingreso y de riqueza que caracteriza a Colombia.

Referencias

- Banco de la República (noviembre de 2020). Informe de política monetaria. Informe: 1-50. <https://tinyurl.com/y3holjx4>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y Organización para de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (16 de junio de 2020). ¿Cómo evitar que la crisis del Covid-19 se transforme en una crisis alimentaria? En Covid-19. Respuesta, Informe: 1-33. Santiago de Chile: Cepal. <https://tinyurl.com/k9ayzahy>.
- Contagio Radio (11 de mayo de 2020). En Colombia estamos importando hasta la papa. *Actualidad*. Sembramedia, Online. <https://tinyurl.com/yb86vc3h>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), (11 de abril de 2018). Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2016-2017. *Boletín Técnico*: 1-28. Bogotá D.C. <https://cutt.ly/oynMby9>; <https://tinyurl.com/y8ncel42>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (14 de julio de 2020^a). Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2019. Database: 1-24, Bogotá D.C. <https://tinyurl.com/y66xy4y4>; <https://tinyurl.com/3brauz68>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) (11 de diciembre de 2020b). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2020. Database: 1-1244, Bogotá D.C. <https://tinyurl.com/y4z8t2ut>; <https://tinyurl.com/y3elhg2r>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane)

- (2021^a). Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2020-2021. Database: 1-18. Bogotá D.C.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) (15 de febrero de 2021b). Producto Interno Bruto (PIB) Nacional trimestral. Información IV trimestre y año 2020. Información Técnica: 1-4, Bogotá D.C. <https://tinyurl.com/y324uqsn>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) (11 de marzo de 2021c). Mercado laboral según sexo. Trimestre móvil noviembre 2020-enero 2021, en Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Database: 1-16. Bogotá D.C. <https://tinyurl.com/33hvf3ab>; <https://tinyurl.com/325bhm6w>.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), (octubre de 2014). Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo. Autor: Ocampo, José Antonio, En Misión para la transformación del campo, Informe: 1-47, Bogotá. <https://tinyurl.com/yn4x992t>.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (11 de febrero de 2021). Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: Nuevo compromiso para el futuro de Colombia. Documento Conpes N.º 4023: 1-183, Bogotá D.C. <https://tinyurl.com/yaympyqv>.
- Delgado, M. (septiembre de 2019), *Uso potencial y efectivo de la tierra agrícola en Colombia: Resultados del Censo Nacional Agropecuario*. Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo). Informe: 1-145. Bogotá D.C. <https://tinyurl.com/27kv8mwd>.
- Garay, L. J. y Espitia, J. (2 de abril de 2020). Propuestas para mitigar los efectos socioeconómicos por el Covid-19. *UN Periódico Digital*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C. <https://tinyurl.com/yyj44hsf>.
- González, J. I. (6 de diciembre de 2020). La economía extractiva no genera empleo: Propuesta para la Misión Alternativa de Trabajo Decente y Nuevo Contrato Social. Versión 6, Propuesta: 1-10. [Diciembre 6]. (s.e.).
- López-Montaño, C. (11 de agosto de 2020). ¿Llegó el momento de la mujer rural y el pequeño productor? Blog del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). <https://tinyurl.com/yy5at9xz>.
- International Labour Organization (ILO). (junio 30 de 2020). Ob-

- servatorio de la OIT: La Covid-19 y el mundo del trabajo (5.^a ed.). Estimaciones actualizadas y análisis. 1-25. ILO. <https://tinyurl.com/ydz4xtbl>.
- Levy, S. (24 de noviembre de 2020). Productividad y protección social en Colombia. Informe Nacional de Competitividad 2020-2021: 1-22. Bogotá D.C. Consejo Privado de Competitividad. <https://tinyurl.com/ybahg3cj>.
- López M., C. (2020). La economía del cuidado: Un nuevo sector productivo, en *Visión de desarrollo productivo para Colombia. Análisis*: 1-28. Bogotá: Fescol. <https://tinyurl.com/yyr6hmwf>.
- Ministerio de Agricultura (9 de abril de 2020). Minagricultura anuncia suspensión de aranceles de maíz, sorgo y soya para reducir los costos de producción en el sector agropecuario. Comunicado de prensa: 1-1, Bogotá D.C. <https://tinyurl.com/yaae7vyf>.
- Ministerio de Agricultura y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (noviembre de 2016). Tercer censo nacional agropecuario. 1-1036, Bogotá D.C.
- Ministerio de Salud y Protección Social (7 de octubre de 2020). Minsalud hizo balance del sistema en la ruralidad frente al Covid-19. Boletín de Prensa: 1-2, Bogotá D.C. <https://tinyurl.com/yf454vbs>.
- Ocampo, J. A. y Torres, J. D. (febrero de 2020). Cambio estructural y dinámica macroeconómica: Los retos colombianos. Análisis: 1-26. Bogotá: Fescol. <https://tinyurl.com/y47uk5e>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (1 de abril de 2020). Women at the Core of Fight against Covid-19 Crisis, en *OECD Policy Responses to Coronavirus (covid-19)*, Report: 1-30. París. <https://tinyurl.com/y5kyaysf>.
- Organización para de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). (24 de abril de 2020). Seguridad alimentaria bajo la pandemia de Covid-19. 1-25. Santiago. <https://cutt.ly/iymWyuA>.
- Penagos, Á. (14 de junio de 2020). La ruralidad en Colombia y la seguridad alimentaria en el marco de la pandemia. *El Espectador*. Bogotá D.C. <https://tinyurl.com/4c4b6znu>.
- Suescún, C. y Fuerte, A. (15 de mayo de 2017). La escandalosa desigualdad de la propiedad rural en Colombia. *Razón Pública*. <https://tinyurl.com/yboxh9rx>.

Efectos de la crisis del Covid-19 en el trabajo: hacia un plan de transición por la reconstrucción y el empleo decente

*Eric Alberto Orguloso Martínez¹
y Camilo Andrés Guevara Castañeda²*

1. Economista de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Educación y especializado en Proyectos de Desarrollo, ex director de la ENS y profesor universitario.

2. Economista y magíster en Sociología, Universidad Nacional de Colombia, profesional de la ENS.

Las consecuencias socioeconómicas de la pandemia no tienen precedentes en Colombia, América Latina y en el mundo. Estimaciones de la Comisión Económica para América Latina (Cepal) indican que el desplome del Producto Interno Bruto (PIB) regional será superior en más de un 9,1% en 2020, y el aumento del desempleo, será de 5,4 puntos porcentuales, lo que implicará un incremento del número de personas en situación de pobreza de 45,4 millones, con lo que el total de personas en esa condición pasaría de a 230,9 millones en 2020 (el 37,3% de la población latinoamericana), siendo más crítica la situación de los trabajadores informales y en general los que viven y trabajan en condiciones precarias, que representan más del 50% de los ocupados.

El impacto social de la pandemia es dramático. Ocho de cada 10 personas de la región vivirán con ingresos inferiores a tres líneas de pobreza, es decir, 500 dólares mensuales. Además, habrá una mayor desigualdad en la distribución del ingreso: un incremento en el coeficiente de Gini entre un 1% y un 8% (Comisión Económica para América Latina [Cepal], 2020a).

Urge coordinar una respuesta global para hacer frente a los efectos de la crisis en América Latina y el Caribe como el mayor desafío de los estados, de las instituciones públicas, los actores políticos y sociales. En la región se han adoptado políticas de gasto público para proteger a los más

vulnerables y preservar las capacidades humanas y productivas, sin embargo, son insuficientes e ineficaces ante la magnitud de los impactos y su efecto transmisión en el conjunto de la economía, en los indicadores sociales. Es evidente el fracaso de las políticas de ajuste de corte neoliberal que se venían aplicando la mayoría de los gobiernos de la región.

Para lograr una adecuada recuperación económica y reestructuración productiva se requiere diseñar y poner en marcha un *plan de transición económica y social por la reconstrucción y el empleo decente*, que contenga un conjunto de medidas económicas fiscales, monetarias, tributarias, de empleo y generación de ingresos.

Impactos de la crisis del Covid-19 en el empleo y los ingresos

De acuerdo con la Cepal (2020b), los efectos inmediatos de la crisis del Covid-19 son la interrupción de las cadenas de valor mundiales, debido al cierre de grandes fábricas y la interrupción del comercio internacional, con implicaciones dramáticas en la alta reducción de puestos de trabajo; el cierre de fronteras, restricciones al transporte y a la movilidad, con consecuencias graves en el turismo y los servicios; el aumento del teletrabajo, la automatización y el comercio electrónico; restricciones a las exportaciones de insumos médicos y alimentos, y mayores presiones fiscales para los Estados y gobiernos. Los efectos sociales a la vista son el alto nivel de desempleo y la pérdida de ingresos, el aumento de la pobreza y la desigualdad y una mayor precarización laboral, aumento de los riesgos a la salud y a la vida, con el agravante de un pésimo sistema de atención en salud.

El otro gran problema en América Latina y el Caribe es la informalidad, dado que gran parte de la población son trabajadores informales que no tienen acceso a la seguridad social. Como señala la Cepal (2020d),

En la región, los mercados laborales suelen ser precarios: existe una alta proporción de empleos informales (un 53,1% en 2016, según la Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2018). En 2018 solo el 47,4% de los ocupados aportaba al sistema de pensiones y más de 20% de los ocupados vivía en la pobreza. Las mujeres, las jóvenes, los indígenas, los afrodescendientes y los migrantes están sobrerrepresentados entre los trabajadores informales.

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2020) la pérdida de empleos en América Latina³ entre febrero y julio es cercana a 25 millones de puestos de trabajo, lo que indica que esta cifra sería mucho mayor para toda la región. Colombia es el tercer país de la región con una pérdida superior a cuatro millones de empleos (equivalente al 21%), al reducirse la población ocupada de 22 millones de personas, en febrero, a 17.900.000 empleos en julio de 2020, según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). Por registros administrativos, relativos a la afiliación y cotización a los sistemas de protección social, la reducción representa el 8,67%, pero entre febrero y junio.

La situación es más difícil para el 40% de los trabajadores que no tienen acceso a ninguna forma de ayuda ni mecanismo de protección social, pero también para las micro y pequeñas empresas (mipymes), que carecen de capacidad para amortiguar el golpe. Se estima que podrían cerrar 2,7 millones de empresas, en su mayoría microempresas, lo que supondría la pérdida de 8,5 millones de puestos de trabajo (Cepal, 2020b).

Las estimaciones sobre pérdida de horas de trabajo indican un empeoramiento de la situación del mercado de trabajo y ofrece pocas esperanzas de que se produzca una

3. Con una muestra de nueve países, que incluyen a Colombia.

clara recuperación este año. Varias estimaciones recientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2020) evidencian una disminución de la cantidad de horas de trabajo a escala mundial para los tres primeros trimestres de 2020. En las Américas se registró una pérdida de horas de trabajo de alrededor del 28% en el segundo trimestre de 2020, esto es 105 millones de empleos a tiempo completo, equivalentes, con respecto a la estimación previa del 18,3%, según la OIT (2020).

La pérdida de ingresos laborales asciende a 3,5 billones de dólares estadounidenses (5,5% del Producto Interno Bruto, PIB, mundial) para los tres primeros trimestres de 2019. La pérdida de ingresos provenientes del trabajo es mayor en los países de ingresos medianos, para los países de ingresos mediano-bajo fue el 15,1%, y en los países de ingreso mediano-alto el 11,4% (como el caso Colombia). Los ingresos provenientes del trabajo⁴ a escala mundial han disminuido alrededor de un 10,7% durante los tres primeros trimestres de 2020 con respecto al mismo periodo de 2019.

La pérdida de ingresos provenientes del trabajo revela amplias diferencias en lo concerniente a la situación de los trabajadores según su modalidad y el sistema de protección social. Los trabajadores del sector formal pueden beneficiarse más fácilmente de prestaciones de seguridad social u otras medidas que aplique el sector público para mitigar los efectos de la pérdida de ingresos provenientes del trabajo, como los seguros de desempleo y los subsidios. Sin embargo, el 60% de los trabajadores del sector informal de todo el mundo, que no pueden beneficiarse, por lo general, de ningún plan de protección social, son más vulnerables frente a la pérdida de ingresos y ante la pobreza. Resulta previsible que la informalidad se incrementará debido al empobrecimiento y la pérdida de ingresos de los hogares y ante la imposibilidad de restablecer todos los puestos de trabajo que se

4. Incluidos los salarios de los trabajadores y parte de los ingresos de los trabajadores por cuenta propia.

perdieron durante la pandemia y debido a la ralentización de la economía y la duración de la crisis de la pandemia.

Una de las razones subyacentes de la revisión al alza de la pérdida de horas de trabajo es que los trabajadores de las economías en desarrollo y emergentes, en particular, en el sector informal, se han visto afectados en mayor medida que en crisis anteriores. En algunos países, la pérdida de horas de trabajo es notablemente mayor que en las economías avanzadas que se han visto afectadas de forma más adversa. En las economías en desarrollo, una de las mayores dificultades ha sido realizar teletrabajo (Brusseovich et al. 2020 y Fondo Monetario Internacional [FMI], 2020), la mayor incidencia de la crisis en los trabajadores del sector informal, la menor relevancia del empleo público y las restricciones de recursos para implantar medidas de respuesta adecuadas frente a la Covid-19, lo que puede exacerbar los efectos de la recesión y, por ende, dar lugar a nuevas dificultades en el mercado de trabajo. Se ha constatado que el empleo en el sector informal (Johannes y De Laiglesia, 2009) ha aumentado en anteriores recesiones económicas como consecuencia de la disminución de oportunidades en el sector formal (OIT, 2020), lo que prevé que se verá aumentado el trabajo informal, autónomo y en las economías populares, sin seguridad social.

La reducción del empleo en el trimestre II de 2020, respecto al trimestre II de 2019, por sexo (valores porcentuales), evidencia que en Colombia la pérdida de empleo fue mayor para las mujeres, con 27,2%, frente a los hombres, con 17,9%, siendo uno de los más altos del mundo. La contribución del aumento del nivel de desempleo y del grado de inactividad a la reducción del valor agregado del empleo en el mismo periodo fue de 31,5% en el desempleo y 68,5% en el nivel de inactividad.

En Colombia, entre los meses de mayo y julio, la tasa de desempleo promedio fue del 20,4%⁵ y cuando se desagrega

5. En mayo la tasa de desempleo fue del 21,4%, en junio del 19,8% y en julio en 20,2% (Dane, 2020).

por género y ciclo vital muestra una realidad aún más preocupante en la que el desempleo femenino llega al 25,5% y el desempleo juvenil al 39,4% (Dane, 2020). Esto contrasta con las tasas de desempleo cercanas al 10% en países como Estados Unidos, Italia y Suecia, e incluso otros países con tasas de desempleo alrededor del 5% como Alemania, China, Japón, Dinamarca e Irlanda entre otros (Banco Mundial, 2020).

Figura 1.

Desempleo y política fiscal para algunos países de la Ocede



Nota: En Colombia, entre los meses de mayo y julio, la tasa de desempleo promedio fue del 20,4% y cuando se desagrega por género y ciclo vital muestra una realidad aún más preocupante en la que el desempleo femenino llega al 25,5% y el desempleo juvenil al 39,4% (Dane, 2020). Esto contrasta con las tasas de desempleo cercanas al 10% en países como Estados Unidos, Italia y Suecia, e incluso otros países con tasas de desempleo alrededor del 5% como Alemania, China, Japón, Dinamarca e Irlanda entre otros (Banco Mundial, 2020).

Fuente: Elaboración propia con datos de Ocede (2020a) y Elgin, C., Basbug, G., Yalaman, A. (2020).

Los efectos del Covid-19 se manifiestan en una disrupción de las cadenas de suministro a nivel global, en los mercados financieros internacionales —a través de una

6. En mayo la tasa de desempleo fue del 21,4%, en junio del 19,8% y en julio en 20,2% (Dane, 2020).

mayor incertidumbre y aversión al riesgo—, afectando principalmente las economías emergentes. La menor actividad económica a nivel global, a su vez, ha repercutido en una fuerte reducción del precio internacional de las materias primas exportadas por los países andinos, lo que genera un importante impacto en las cuentas fiscales en su sostenibilidad fiscal.

Sin embargo, desde antes de la emergencia del Covid-19 se registraba una tendencia de debilitamiento del comercio mundial que se arrastra desde la crisis financiera de 2008-2009. La rápida propagación del Covid-19 y las medidas adoptadas por los gobiernos han tenido graves consecuencias, como la interrupción de gran parte de las actividades productivas, con un marcado aumento del desempleo, con la consecuente reducción de la demanda de bienes y servicios. La contracción del volumen del comercio mundial de bienes fue cercana al 18,5% en el segundo trimestre de 2020, en comparación con igual período de 2019, cuando la caída durante el primer semestre se habría situado en el 11% (OMC, 2020). De acuerdo con la Cepal (2020c) la parálisis del turismo es muy grave para la región, pues representó el 48% del valor de sus exportaciones totales de servicios en 2019, el doble de su participación en las exportaciones mundiales de servicios. La situación es particularmente grave para los países del Caribe, en los cuales el turismo representó en 2019 el 45%.

Entre marzo y abril de 2020, salieron de los mercados emergentes aproximadamente USD \$100.000 millones de inversiones de cartera, un monto más de tres veces mayor que en el mismo período de la crisis financiera mundial. Los exportadores de materias primas están sufriendo doblemente debido al colapso de los precios de las materias primas. Y se espera que las remesas —el sustento de tanta gente sin recursos— se reduzcan. En este contexto el FMI estima que las necesidades brutas de financiamiento externo de los países de mercados emergentes y en desarrollo se

elevan a billones de dólares, y estos países pueden cubrir solo una parte de ellas por sí solos, con lo cual se acrecienta el déficit de financiamiento en cientos de miles de millones de dólares (FMI, 2020a).

Con los choques atípicos de oferta y demanda, una crisis sanitaria y altos costos de financiamiento en toda América Latina, las medidas necesarias para mitigar los costos humanos y económicos de la crisis serán de enormes proporciones y exigirán una «estrategia sin precedentes», sostiene Werner (2020), director del hemisferio occidental del FMI. Teniendo en cuenta el limitado espacio fiscal que existe en la región, se requiere priorizar el gasto y hacerlo más eficiente. Las autoridades tendrán que encontrar maneras creativas de llegar a diferentes segmentos de la sociedad, especialmente donde la informalidad es elevada. Las secuelas de la pandemia y las respuestas de política económica también causan inquietudes en torno a la sostenibilidad de la deuda a mediano plazo (Werner, 2020b).

Existe una coincidencia en el diagnóstico de organizaciones y redes sociales en el sentido de que la pandemia y sus efectos dejaron al desnudo las deficiencias del modelo económico neoliberal que se generalizó en el mundo a partir de los años ochenta, y que fue adoptado en la mayoría de nuestros países. Dichos efectos se acumulan y exacerbaban injusticias preexistentes. La privatización hasta de los bienes públicos por excelencia, como la salud y el agua, la gestión tercerizada de las políticas sociales y la reducción de los impuestos y regulaciones a los poderosos dejaron al sector público sin los instrumentos y canales para responder efectivamente a la crisis sanitaria, social y económica (Iniciativa Social Para América Latina y el Caribe [Isalc], 2020).

Las respuestas de los países frente al Covid-19

La pandemia del Covid-19 ha pasado a engrosar la lista de los hechos denominados «cisnes negros» (Taleb, 2008). Eventos inesperados y de gran impacto, que la gran mayo-

ría no se imaginaba que podían suceder, y que en el caso del Covid-19 resultan ser responsables de la tragedia que han padecido millones de personas en el mundo, de la pérdida de seres queridos, así como causantes de la pérdida de empleos y del cierre de empresas, como consecuencia del cierre inédito de la economía y de los mercados, realizados para disminuir la transmisión del virus, mientras se lograba adecuar el sistema de salud. Esta situación en el caso colombiano se prolongó en términos generales por más cinco meses. Sin embargo, la crisis económica, social y distributiva estaba incubada desde antes del Covid-19, lo que marca un cuestionamiento a las políticas económicas neoliberales y al modelo de desarrollo extractivista, rentístico y concentrador.

Las intervenciones de los Estados y gobiernos han estado limitadas por las dificultades de financiamiento, el estrecho margen fiscal, el tipo de política monetaria controlada en el ámbito nacional y las competencias de los gobiernos subnacionales, a la vez que por las limitaciones institucionales en los sistemas de información —caso Sisben desactualizado y con errores—, y además por los enfoques de los modelos de intervención social focalizados y miserabilistas en términos de bajos niveles de transferencias de ingresos y la falta de provisión de servicios básicos y alimentos.

Las principales acciones públicas durante la crisis se han orientado al apoyo financiero a las empresas, en algunos casos con énfasis en la mipymes, pero los recursos destinados por el Estado no llegan oportunamente ni en el flujo necesario para proteger el empleo y mantener activo el circuito productivo. Los programas de apoyo y estímulo al empleo en la región van desde contribuciones a la seguridad social, subsidio al pago de salarios, ayudas directas a las empresas, protección al empleo, transferencias monetarias, seguro de desempleo, reducción de jornada laboral y otras medidas relativas al financiamiento con garantías estatales, de acuerdo con estudios de la Cepal.

Los países con menores tasas de desempleo —como los europeos— adoptaron políticas de empleo y políticas sociales, soportadas en un mayor gasto público orientadas a: 1) retener el empleo, 2) proteger a los trabajadores y ciudadanos en general y 3) proteger el aparato productivo.

Países como Francia, permitieron a las empresas utilizar el régimen de *Activité Partielle*. Todos los empleados con contrato podían recibir hasta el 70% de su salario y las empresas no asumieron ningún costo por horas no trabajadas (OECD, 2020). En el caso de Alemania, simplificaron el acceso al *Kurzarbeit*, el instrumento a la que acuden empresas que tuvieron que reducir el tiempo de trabajo. De esta forma, las empresas podían utilizar la herramienta si el 10% de la fuerza laboral quedaba afectada por recortes en las horas de trabajo, cuyo nivel anterior estaba en 30%. El servicio público de empleo asumió hasta el 80% de las horas no trabajadas y también el 100% de las contribuciones a la seguridad social. Los trabajadores con contratos temporales también pudieron acceder a los subsidios (OECD, 2020).

Otros países, como Japón, ampliaron la cobertura de acceso al «Subsidio de ajuste de empleo». Antes del Covid-19, el acceso al subsidio a las empresas se otorgaba si las empresas tenían una reducción del 10% en la producción durante más de tres meses. Durante la pandemia, el requisito de acceso disminuyó al 5% de reducción de la producción en un mes. Por otra parte, también se aumentaron las subvenciones por horas no trabajadas a las pymes hasta el 100% y para las empresas grandes hasta el 75% (OECD, 2020). A su vez, se amplió para cubrir a los trabajadores temporales que no estaban cubiertos por el seguro de empleo. También se creó una nueva herramienta para los trabajadores que habían quedado desprotegidos porque sus empresas no habían solicitado el subsidio a pesar de reducir las horas. En Estados Unidos, en la mayoría de los estados operan programas de Compensación a Corto Tiempo (STC). El gobierno, a través de un paquete de estímulos, financió el

100% de los pagos de los programas de los STC en los estados que ya contaban con uno existente y financió el 50% en los estados que crearon uno. Frente a los límites de estos programas, introdujo varios esquemas de subsidios salariales, aumentó los recursos para el seguro de desempleo (OECD, 2020).

En España el Gobierno decidió crear y mejorar un gran número de medidas laborales, de ingresos, de igualdad, de vivienda, de crédito, de alivio impositivo y sostenimiento de la actividad económica de empresas afectadas y profesionales autónomos. Adoptaron el Ingreso Mínimo Vital como una prestación no contributiva de la seguridad social que garantiza unos ingresos mínimos a quienes carecen de ellos. La renta garantizada es de 462 euros al mes para una persona adulta que viva sola y se incrementa en 139 euros al mes por cada persona adicional, adulta o menor, hasta un máximo de 1.015 euros al mes. El gobierno español adoptó el Expediente de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), el cual permite la suspensión de contratos laborales o la reducción de la jornada ordinaria de manera temporal, con el fin de proteger a las personas trabajadoras, a través de la agilización de los trámites, evitando que pierdan sus puestos de trabajo durante la crisis sanitaria, a la vez protege a las empresas mientras retornan a su actividad normal cuando las condiciones sanitarias lo permitan. Además, España adoptó medidas para garantizar la liquidez y la estabilidad de las empresas, apoyar a los trabajadores autónomos y pymes que experimenten caídas de ingresos derivada de la reducción de su actividad, tales como garantías financieras, concesión de préstamos a empresas y autónomos y medidas de alivio y flexibilidad a las empresas incluidas para solventar necesidades transitorias de liquidez y favorecer el mantenimiento del empleo.

En el mismo sentido, la Unión Europea puso en marcha un paquete de medidas para apoyar a los países miembros, tales como el instrumento de solidaridad de 100.000

millones de euros, denominado SURE, para ayudar a los trabajadores a mantener sus ingresos y, a las empresas, a mantenerse a flote. Asimismo, reorientó los fondos estructurales disponibles hacia la respuesta al coronavirus, incluyendo a los agricultores y los pescadores. La flexibilización del Pacto Europeo de Estabilidad (relación déficit/PIB) y de las normas sobre ayudas estatales a las empresas, con el fin de que los Estados puedan contar con mayor libertad de gasto para financiar las medidas nacionales de emergencia; préstamos de la BEI, MEDE, SURE, y el Plan Europeo de Recuperación (Next Generation EU) de 750.000 millones (Boscherini, F. y Chiodi M., 2020).

En términos generales, estos países tenían esquemas de protección de empleo y protección social mucho más robustos, cuya cobertura fue extendida, y también se diseñaron otras alternativas de protección del trabajo y de los ingresos. Los programas de financiación pública y de sostenimiento de las nóminas de las empresas, de renta básica para la población y los seguros de desempleo, entre otros, fueron decisivos para evitar la precarización y vulnerabilidad de la población trabajadora, y a su vez son facilitadores de la recuperación más rápida en esos países.

A su vez, las medidas de liquidez han evidenciado un claro favorecimiento a las élites del país, haciendo eco del modelo de economía del goteo (*trickle down economics*), que privilegia directamente a los poseedores de riqueza real y/o financiera para que supuestamente la riqueza vaya descendiendo a las capas bajas de la población. Esta asimetría ha estado presente en las relaciones sociales e instituciones construidas desde la época de la colonia, en la cual, por ejemplo, se otorgaban terrenos baldíos a los amigos del gobierno de turno (Kalmanovitz, 2010). Este modo de desarrollo continua hasta nuestros días, con la reducción de impuestos en cerca de nueve billones de pesos al gran capital, y algunas decisiones, en materia de tasa de interés que tienen una dimensión distributiva al influir sobre la

participación de los salarios en el PIB (Rochon, 2017).

En época de pandemia también se evidencian estas relaciones coloniales al intermediar los recursos públicos por medio del sistema financiero, quienes han puesto barreras de acceso a los destinatarios de dichos recursos, pero favorecen al gran capital. De igual forma el Gobierno colombiano decide, sin ningún estudio ni justificación, hacerle un préstamo a una aerolínea como Avianca, cuyos propietarios son grandes conglomerados económicos extranjeros del *Synergy Group Corp.*, con la intención de salvar el valor de la acción de la compañía, con una inyección de capital por USD \$370 millones; recursos importantes que deberían orientarse a financiar o dar liquidez real a las mipymes, conectividad y otras políticas sociales, como la Renta Básica Universal, la matrícula estudiantil gratuita para estudiantes de universidades públicas. Afortunadamente el Tribunal Administrativo de Cundinamarca decidió, el 14 de septiembre, suspender el trámite del préstamo a Avianca, como respuesta a una acción popular que interpuso un ciudadano, porque no acreditaba las condiciones de ley, y no asegura la protección del patrimonio público, teniendo en cuenta que Avianca se acogió al capítulo 11 del Código de Bancarrota de Estados Unidos.

Para atender este tipo de crisis se necesita un marco analítico heterodoxo y medidas excepcionales debidamente coordinadas, de alcance global y regional, para reconstruir la economía, promover una reconversión productiva y una mayor inclusión socioeconómica. La terapia económica frente a los efectos de la pandemia no puede ser más neoliberalismo, que solo busca la reducción de costos laborales y una mayor flexibilidad de los mercados con apertura total de la economía. Por el contrario, se requieren cambios de política económica, y más aún en el modelo de desarrollo, para encontrar una nueva senda de desarrollo humano e incluyente para nuestro país, con un papel más activo del Estado social y regulador.

De acuerdo con la Cepal, la adopción de una estrategia integral de recuperación económica y de transformación productiva y social requiere de compromiso y voluntad política del gobierno para alcanzar acuerdos mediante el diálogo social eficaz con los actores de la sociedad, incluyendo a los sindicatos y no solo las empresas, en materia de políticas públicas y en el intercambio de conocimientos sobre múltiples dimensiones que inciden en el desarrollo inclusivo y sostenible, revisten más importancia que nunca (Cepal, 2020c). En el plano fiscal, son necesarias medidas expansivas del gasto, con una serie de intervenciones activas del Estado, incluyendo la gestión y renegociación de la deuda pública, reformas estructurales y progresistas en el sistema tributario y una mejora de la transparencia fiscal.

Colombia, como Perú, presenta niveles de deuda pública en el sector público no financiero superiores al 50% del PIB, y un servicio de la deuda equivalente al 4,2% del PIB⁷, lo que presume un margen de endeudamiento para atender los efectos de la pandemia. El espacio fiscal disponible antes de la pandemia, sumado a los niveles iniciales de deuda, han sido los principales determinantes del volumen de los paquetes de apoyo económico instrumentados por los gobiernos.

Para responder a la crisis, Colombia y Perú utilizaron recursos disponibles provenientes de fondos de estabilización o la reasignación de fondos estatales. En el caso de Colombia, el uso de recursos provenientes de varios fondos por una cifra cercana a los \$25 billones (2,4% del PIB), a través del Fondo de Mitigación de Emergencias (Fome). Estos recursos provienen de \$12,1 billones (1,1% del PIB) del Fondo de Ahorro y Estabilización del Petróleo (Fopep) y de \$2,7 billones (el 0,2% del PIB) de ahorros de naturaleza pensional depositados en el Fondo de Pensiones Territoriales

7. Es mayor el endeudamiento de Colombia con el 50% del PIB y el servicio de la deuda del 4,2% del PIB, frente al de Perú 27% del PIB y el servicio de la deuda en 1,7% del PIB.

(Fonpet). A tales recursos se sumaron otros provenientes de deuda interna y de los excedentes de las entidades estatales. Colombia, emitió bonos en el mes mayo por USD \$2.500 millones (0,9% del PIB) y acudió al FMI para hacer uso de un cupo de crédito en la Línea de Liquidez de Corto Plazo por USD \$10.800 millones. Para Colombia, las simulaciones del BID mostraron un balance fiscal promedio negativo (-7,7% del PIB).⁸ Si se suman las amortizaciones, las necesidades de financiamiento brutas serían del orden del 9% del PIB, en tanto que el monto de deuda llegaría en promedio a 61,6 %, lo que significa un aumento de aproximadamente 11 puntos porcentuales respecto 2019 (Andri et al., 2020).

De igual forma, Perú también hizo uso de parte de los recursos de su fondo de estabilización fiscal y recursos de empresas públicas y de la reserva de contingencia, disponiendo de fondos propios del 4% del PIB para hacer frente a la etapa inicial de la crisis. Aumentó el gasto público destinado principalmente a mayores transferencias sociales para la población más vulnerable. Además, estipuló el pago directo de parte de la nómina empresarial y el diferimiento del pago de impuestos. Otra medida importante adoptada fue la suspensión o flexibilización de la regla fiscal⁹ para el sector público no financiero durante los años 2020 y 2021, con el propósito de permitir una respuesta adecuada a la crisis y para que el gobierno disponga de mayor espacio fiscal para el gasto público (BID, 2020).

Mientras Perú anunció la movilización de recursos por un monto cercano al 14,4% del PIB, en Colombia los anuncios del gobierno indican una cifra de aproximadamente el 11% del PIB, incluyendo un 7% para capitalización del

8. Entre uno y dos puntos porcentuales por encima del nivel aconsejado por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal.

9. En el artículo 6 de la Ley de Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011) se le permite al Gobierno colombiano realizar gastos extraordinarios de hasta del 20% de la brecha del producto.

Fondo Nacional de Garantías, con el fin de garantizar el crédito a las empresas, más sin embargo, esos recursos quedan fondeados en el sector financiero, y los que efectivamente se han aplicado en los primeros meses de pandemia no superan el 3% del PIB. Mientras el Banco Agrario de Colombia aumentó el crédito con desembolsos al sector agrícola en un 21%, (colocaciones de \$1,6 billones),¹⁰ las colocaciones del sistema financiero disminuyeron significativamente (-26%) (Banco Agrario, 2020).

A diferencia de este mayor gasto público, con respecto a la mayoría de los países de la Oede, Colombia fue uno de los países que siguió el dogma de la austeridad fiscal, con lo cual el gasto adicional con la creación del Fome, llegó a menos del 3% del PIB, en un momento en que incluso los países de la Oede estaban desafiando la receta de los presupuestos equilibrados y las finanzas sanas. No obstante, el problema fiscal no sigue siendo solo cuantitativo, en relación con el volumen del gasto público, sino también cualitativo relativo a la orientación del gasto. Las medidas de liquidez orientadas a un financiamiento barato de las actividades productivas son equivocadas o insuficientes dado que cuando las empresas ven reducidas sus ventas no piensan en endeudarse, así su costo sea barato. Lo que se requiere es dinamizar la demanda, el consumo de los hogares y de las propias empresas, para reactivar la inversión. La inversión está guiada más por los estados psicológicos de quienes toman esas decisiones de inversión.

El Banco Central de Reserva del Perú ha dispuesto acciones como la reducción de la tasa de interés de referencia y los encajes bancarios, y las inyecciones constantes de liquidez mediante operaciones repo. Además, puso en funcionamiento un programa de garantías crediticias dirigido a ayudar a los empresarios a cumplir con sus responsabilidades económicas. Dada la magnitud de la crisis,

10. Con corte del 17 de julio de 2020.

la ampliación del espacio fiscal vendría de la mano de mayores niveles de endeudamiento y reasignaciones de gasto, pero ello depende de las decisiones de política y los intereses dominantes. Perú y Colombia, por ejemplo, han realizado operaciones de emisión y manejo de deuda en el transcurso de la crisis generada por el Covid-19, incluyendo operaciones de crédito del Gobierno. En el caso de Perú, en el mes de abril, realizó una operación de emisión de deuda para captar recursos por un monto equivalente un USD \$3.000 millones (1,3% del PIB) a través de la emisión de dos bonos globales a tasas históricamente bajas.

El aumento de subsidios al desempleo por medio de las Cajas de Compensación, al pasar de 90.000 a 150.000 cesantes es una medida insuficiente para el tamaño de la crisis. Lo mismo puede decirse del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) que entrega una transferencia monetaria a las personas que tienen vínculo laboral (licencias o suspensión) con su empleador, pero se quedaron sin ingresos, y no tiene en cuenta la situación de informalidad y la poca capacidad de supervivencia de las pymes. Ni hablar de las medidas entre empleadores y trabajadores que precarizan los ingresos de estos últimos por medio de medidas como el aplazamiento del pago de la prima de servicios o la suspensión de contratos sin pago de salarios.

Los países han recurrido a transferencias directas a los hogares vulnerables (incluida la ampliación de programas existentes), flexibilización de los requisitos de acceso y expansión de los sistemas de seguro de desempleo, subsidios al empleo, desgravaciones y prórrogas tributarias temporales y garantías de crédito. Respecto a las transferencias monetarias, el gobierno adoptó un «ingreso solidario» de \$160.000 para 2.391.822 beneficiarios. Además, un giro extra de \$145.000 para los más de 2.660.000 hogares adscritos al programa de Familias en Acción. Igualmente, esta medida implica un incentivo adicional por \$345.000 a los 274.000 beneficiarios de Jóvenes en Acción; así como a 1.500.000

adultos pertenecientes al programa Adulto Mayor. Por su parte, la Alcaldía de Bogotá adoptó una renta básica garantizada de \$240.000 para 550.000 hogares en la ciudad de Bogotá, y adicionalmente una renta básica garantizada de \$240.000 en mercados a 150.000 familias adicionales que no están bancarizadas.

Las respuestas de política aún están en evolución, y las autoridades están enfrentando importantes retos de implementación. Es posible que los gobiernos no puedan llegar a los hogares vulnerables mediante transferencias tradicionales en lugares que carecen de sistemas amplios de asistencia social y donde predomina la informalidad. Además, es más complicado hacer llegar la asistencia a las empresas más pequeñas y las del sector informal. Dado el alto nivel de informalidad en la región, los países deberían usar todos los registros disponibles y métodos posibles para llegar a las empresas más pequeñas y los trabajadores informales (Werner, 2020).

En resumen, los resultados catastróficos de la pandemia pueden explicarse por las trayectorias de la política económica y social antes y durante la pandemia, que han evidenciado otra vez más la fragilidad del modelo de desarrollo colombiano, cuyos defensores se vanagloriaban de haber venido reduciendo la pobreza en las últimas décadas, al pasar en 2002 de una tasa del 53% de la población en condiciones de pobreza monetaria al 28% en 2018.¹¹ Por supuesto, esto no fue producto de la existencia de más puestos de trabajo con mejores condiciones laborales, sino la consecuencia de la profundización de los subsidios a la demanda y los programas de transferencias monetarias condicionadas. La lección que deberíamos aprender es que no se trata solo de reducir la pobreza, sino que es más importante la forma cómo se hace. Hoy las reivindicaciones del mundo

11. La pobreza multidimensional en 2019 era incluso menor: 17,5% de la población.

del trabajo y los derechos del trabajo han perdido centralidad en la política social dominante, pero nos encontramos ante una nueva oportunidad, en la que es necesario adoptar un cambio de visión en la forma en que pensamos la movilidad e inclusión social y el derecho al trabajo.

Respuestas y análisis de los organismos internacionales

En respuesta a la turbulencia económica internacional el FMI promovió un tipo de apoyo excepcional para la balanza de pagos de los miembros más pobres golpeados con especial dureza por la pandemia. Fue un apoyo focalizado que les permitió a estos países priorizar el gasto médico y las necesidades sanitarias ante un entorno económico difícil, caracterizado por fuertes caídas del ingreso, erosión del ingreso fiscal y aumento del gasto. De los 70 préstamos aprobados desde que comenzó la pandemia, por un total de 25.000 millones de dólares, 17 fueron para países de la región, por un total de 5.200 millones de dólares. Adicionalmente, se aprobó el acceso a la Línea de Crédito Flexible para Chile y Perú y se renovó para Colombia. Junto con México, el respaldo total brindado a la región a través de la Línea de Crédito Flexible asciende a USD \$107 mil millones (Werner, 2020). La línea de crédito renovable tiene como condición de que los países deben contar con marcos de política económica muy sólidos (marco fiscal de mediano plazo), como criterios de habilitación. El FMI estimó la demanda inicial de recursos de la Línea de Liquidez a Corto Plazo (LLCP)¹² ascendería a USD \$50.000 millones (FMI,

12. La Línea de LCP está diseñada para ser un respaldo de liquidez para los miembros con marcos de política y fundamentales muy sólidos, que enfrentan necesidades de liquidez potenciales, moderadas y de corto plazo, debido a choques externos que generan dificultades en la balanza de pagos. Este respaldo de liquidez complementa el conjunto de herramientas de préstamos del FMI y otros elementos de la red de seguridad financiera mundial.

2020) y aprobó un crédito de USD \$10.800 millones a Colombia en mayo, en el marco de la Línea de Crédito Flexible (LCF) (prevención de crisis), al igual que a Perú USD \$11.000 millones, y a Chile USD \$23.930 millones, en cada caso se sustenta en el «historial altamente sólido de los países con derecho a utilizar la LCF, que permite confiar en que seguirán aplicando políticas económicas firmes». Esa estrategia de endeudamiento de los países condiciona las políticas y las prioridades de desarrollo.

La pandemia probablemente reforzará dos tendencias interrelacionadas que ya se perfilaban previamente. La primera es hacia un menor nivel de interdependencia productiva, comercial y tecnológica con las principales economías mundiales, en particular, entre los Estados Unidos y Europa, por una parte, y China, por la otra. La segunda es hacia un comercio mundial con un menor nivel de apertura, más permeado por consideraciones geopolíticas y de seguridad nacional, con una mayor presencia de conflictos y con una institucionalidad multilateral debilitada, según la Cepal.

En un contexto de mayor regionalización de la producción, la integración regional debe desempeñar un papel clave en las estrategias de salida de la crisis en América Latina y el Caribe. Para avanzar en la integración regional, la infraestructura y la logística deben formar parte de los paquetes de medidas de recuperación económica. Además de su relevante participación directa en el PIB y el empleo, son fundamentales para la producción de todos los bienes y servicios, el suministro de alimentos y servicios esenciales, y la competitividad internacional del comercio (Cepal, 2020b). En consecuencia, la integración regional debe desempeñar un papel clave en las estrategias de salida de la crisis en América Latina y el Caribe. Avanzar hacia el establecimiento de un mercado integrado de 650 millones de personas proporcionaría a los países de la región un importante seguro frente a perturbaciones de oferta o de demanda generadas fuera de ella. Asimismo, permitiría

alcanzar la escala requerida para fortalecer industrias estratégicas, como la farmacéutica y la de insumos médicos, y promover redes de producción e investigación compartida entre países y subregiones (Cepal, 2020b).

Por una agenda de reconstrucción productiva, el empleo y el ingreso

Para afrontar los efectos de la crisis y las brechas regionales, se hace necesario reestructurar, renegociar y condonar la deuda externa, y promover una mayor ayuda oficial al desarrollo, para garantizar la disponibilidad de recursos financieros y afrontar la actual crisis sanitaria y del mercado de trabajo en los países en desarrollo. A escala nacional, los encargados de la formulación de políticas deben velar para que las medidas fiscales pertinentes se anuncien y se implanten lo antes posible. Las Naciones Unidas abogan por que se dé

Prioridad con carácter estratégico, en materia de financiación pública, a las políticas y los programas que permitan lograr mejores resultados en términos de empleo y mantenimiento de los ingresos, en particular respecto de las personas en situación vulnerable. (OIT, 2020b, UN, 2020, p. 9)

De conformidad con el ideario de la OIT, los estado y gobierno deben promover el diálogo social efectivo como un mecanismo pertinente y eficaz para facilitar la adopción de medidas políticas que permitan afrontar la crisis. Hasta que no se ponga fin a la pandemia, es necesario seguir fomentando el proceso de diálogo social, habida cuenta de la complejidad cada vez mayor de los retos (OIT, 2020).

Más Estado, más gasto público

Para atender la reactivación y la reconversión productiva se requiere un cambio de política económica y social de

mayor intervención del Estado que contribuya con mayor decisión a la defensa del empleo, la producción nacional, la preservación de ingresos y la superación estructural de la pobreza, a diferencia de las políticas neoliberales que insisten en el estado mínimo con mercados fuertes, pero que usan los recursos públicos esencialmente al servicio del capital financiero y de las grandes empresas. El Estado social de derecho debe cumplir su papel garantista de los derechos y promotor del desarrollo económico sostenible e incluyente.

La OIT recomienda un conjunto de medidas de respuesta duraderas y eficaces en el plano político, a fin de afrontar cinco retos fundamentales: 1) armonizar y planificar las intervenciones en los planos sanitario, económico y social, en particular a la luz del reciente aumento de los casos de infección en muchos países; 2) velar por que las intervenciones en materia de políticas se mantengan en la justa medida y sean cada vez más eficaces y eficientes; 3) colmar lagunas en materia de incentivo fiscal en los países emergentes o en desarrollo, lo que requiere fomentar la solidaridad internacional y aumentar la eficacia de las medidas de incentivo fiscal que se adopten; 4) adaptar las medidas de apoyo en materia de políticas a los grupos vulnerables más afectados, entre ellos las mujeres, los jóvenes y los trabajadores del sector informal. Habida cuenta del amplio alcance de los efectos provocados por la pérdida de ingresos provenientes del trabajo, las medidas de apoyo para garantizar los ingresos de los grupos más afectados deberían constituir una prioridad a nivel político, y 5) fomentar el diálogo social como mecanismo eficaz para adoptar medidas de respuesta política frente a la crisis, en la perspectiva de un nuevo contrato social con todos los actores.

Por su parte, el BID recomienda un conjunto de medidas inspiradas en políticas fiscales progresivas: concertar y poner en marcha un plan progresivo recuperación del espacio fiscal que tome en cuenta las condiciones fiscales actuales

y les permiten afrontar adecuadamente el proceso de recuperación económica. A mediano plazo, se requiere una reforma fiscal integral y progresiva, dirigida a incrementar los ingresos hacia niveles más cercanos a los de los países de mayor desarrollo, o más consistentes con la propia capacidad tributaria con orientación a las necesidades de infraestructura y de diseño de un sistema de salud de calidad y sistemas aseguramiento universales. Algunos expertos, como Cruz et al., (2020) presentan un menú de opciones de reforma fiscal, tanto de tributación como de gastos. Para ello se debe tener en cuenta varias de las recomendaciones de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017), con el fin de lograr un gasto más eficiente, eficaz y que contribuya a la equidad y a la financiación de la recuperación de la crisis. Además, en la etapa de transición entre la salida de la emergencia y el inicio de la recuperación, el país debería adoptar medidas de alivio fiscal a ciertos sectores de la economía como las mipymes, para apoyar los sectores intensivos en mano de obra y a las poblaciones más vulnerables.

Plan de transición económica y social hacia la reconstrucción y el empleo decente

Para lograr una adecuada recuperación económica y reestructuración productiva se requiere diseñar y poner en marcha un *Plan de transición económica y social por la reconstrucción y el empleo decente*, que contenga un conjunto de medidas económicas fiscales, monetarias, tributarias, de empleo y generación de ingresos, con el fin de lograr un cambio de tendencia en las políticas de desarrollo, de fortalecimiento empresarial y de protección de los derechos laborales y sociales de la población, incluyendo trabajadores informales y la economía popular. Para ello, la Cepal y la OIT están llamados a liderar una agenda común como el Plan Regional de Reconstrucción Económica y Social de

América Latina y el Caribe para salir de la crisis profundizada por la pandemia, con el aporte de organizaciones, redes y plataformas sociales de los países de América Latina y el Caribe, tal como lo ha propuesto la red de organizaciones sociales y académicos Isalc, que incluya programas por la transformación productiva, la recuperación del empleo decente y la superación de la pobreza.

La perspectiva de cambios debe estar orientada hacia un nuevo modelo de desarrollo económico, social y político de construcción colectiva que exige un *nuevo contrato social* urgente por la confluencia acelerada de la desigualdad social, la crisis ambiental y el imperio de la tecnología, que garantice que la salida de la crisis no será un regreso al pasado y que su superación no la pagarán los sectores más afectados y vulnerados, como lo propone la Isalc.

En este contexto, se debe fortalecer el papel del Estado como empleador y agente del desarrollo, y la vez fomentar el poder de negociación de los trabajadores y sus sindicatos, como pilares centrales de los planes de recuperación de la economía, con mayor profundización de la democracia y la paz a la que aspiran los ciudadanos del Estado social de derecho.

Este plan de transición debe incluir, entre otras, las siguientes medidas de corto y mediano plazo:

- En el marco del *Plan de transición económica y social por la reconstrucción y el empleo decente*, ampliar el paquete de ayudas a las empresas, especialmente las mipymes, economías populares y cooperativas, que son generadoras del 80% del empleo, que incluya el apoyo al financiamiento de hasta el 50% de la nómina por montos de referencia de un salario mínimo, garantizando el pago de las obligaciones en materia de seguridad social de los trabajadores; micro financiación, garantías y capital riesgo y líneas de crédito a bajo costo para capital de trabajo, programas de reconversión y fortalecimiento de capacidades productivas.

- Plan de apoyo productivo sectorial, haciendo énfasis en algunos sectores, como el agrícola y el turismo sostenible, incluyendo medidas de empleo verde, y fomentar la transformación digital de los servicios turísticos.
- En cumplimiento del artículo 373¹³ de la Constitución Política, el Banco de la República debería otorgar crédito directo al Gobierno nacional para el financiamiento parcial del plan de transición por la reactivación económica, la reconversión productiva e inversión en obras de infraestructura económica y social, que contribuya a la generación o protección del empleo y el financiamiento del ingreso mínimo vital.
- Profundizar las medidas de política monetarias expansivas del Banco de la República de bajar las tasas de interés de referencia, realizar una intervención activa mediante emisiones primarias (emisiones del Banco de la República) y secundarias (encajes diferenciados por medio del multiplicador bancario), y regulación administrativa para bajar las tasas de usura a niveles tales que abarate el crédito de consumo, con el fin de orientar el crédito directo a la economía productiva y desalentar las actividades especulativas.
- Promover la aplicación de la tasa Tobin o un Impuesto a las Transacciones Financieras, teniendo en cuenta la propuesta de Comisión Europea de un 0,1% al intercambio de acciones y bonos, y de 0,01% a los contratos de derivados financieros, gravar las operaciones realizadas por bancos, empresas de inversión, compañías de seguro, fondos de pensiones, corredores de bolsa y fondos de cobertura. A su vez, tomando como referencia la propuesta del impuesto a las transacciones de activos financieros (STET), de Stiglitz y Summers y Summers, la Ley sobre el Impuesto a las Transacciones Financiera

13. «... Las operaciones de financiamiento a favor del Estado requerirán la aprobación unánime de la junta directiva, a menos que se trate de operaciones de mercado abierto».

(ITF) de España y la iniciativa de la Asociación por la Tasación de las Transacciones Financieras y la Acción Ciudadana (ATTAC).

- Condonación parcial, renegociación y reprogramación del pago de la deuda externa pública.
- Liberar y reasignar recursos del presupuesto general de la nación y de los presupuestos locales para atender el plan de transición productiva y del empleo decente.
- Hacer uso parcial de las reservas internacionales (10% de las reservas disponibles) con el fin de financiar la reconversión productiva, la conectividad y proyectos estratégicos.
- Promover la adopción de un programa de emergencia social, que atienda oportunamente a los grupos poblacionales más vulnerables afectados por la crisis del Covid-19, con enfoques diferenciales de género y étnico, como las trabajadoras domésticas, de la economía del cuidado no remuneradas; trabajadores al servicio de plataformas y los trabajadores informales, cuentapropistas, los trabajadores rurales y jornaleros, las personas en condición de discapacidad, los adultos mayores sin pensión, los pueblos indígenas y afrocolombianos y la población migrante regularizada.
- Adoptar la renta básica permanente o Ingreso Mínimo Vital para la población más vulnerables que han perdido el empleo y sus ingresos y están en condiciones de pobreza, unificando los programas de transferencia de ingresos existentes (Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Ingreso Solidario y Colombia Mayor). Implementar el ingreso mínimo de internet a la población de estratos 1, 2 y 3; incluyendo a los resguardos indígenas y los territorios colectivos de comunidades negras.
- Promover políticas públicas nacionales y territoriales por la dignificación de los trabajos del cuidado —economía del cuidado—, que mejore las condiciones laborales del personal de salud, de las trabajadoras domésticas

—remuneradas y no remuneradas del hogar—, trabajadores de servicios del cuidado a las personas mayores y en condición de discapacidad, entre otras.

- Derogar y/o modificar las normas expedidas por el Gobierno en virtud de la pandemia que afectan derechos laborales y de seguridad social como el Decreto 1174 de 2020, reglamentario del artículo 193 de la Ley 1955 relativa al Piso de Protección Social.
- Reforma tributaria para procurar mayor progresividad, equidad y eficiencia, de acuerdo con los principios constitucionales del artículo 363, que desmonte las exenciones tributarias a los grandes capitales, e imponga un sistema de tributación donde paguen más los ricos y superricos y el capital especulativo, que permitan incrementar las tarifas marginales nominales en los subdeciles de altos de ingreso, como los del 1% y del 1 por mil de las personas naturales más ricas, que permita el cierre de la brecha entre los ingresos líquidos gravables y los ingresos brutos —resultado de múltiples exenciones, deducciones, rentas exentas y tratos diferenciales, como proponen Garay y Espitia (2020).
- Estrategia de formalización progresiva y focalizada, comenzando con los sectores con mayor densidad de empleo formal, y aquellas actividades económicas vinculadas a las cadenas globales de suministro.
- Reforma al sistema de seguridad social para fortalecer un nuevo sistema público de pensiones universal, solidario, eficiente y sostenible, basado en un enfoque de derechos. El sistema pensional debería incorporar el primer pilar equivalente al ingreso mínimo vital.
- Adoptar una política pública de trabajo decente que priorice la reactivación económica intensiva en empleos estables y bien remunerados, vinculados al régimen contributivo de seguridad social, incluyendo el empleo público en las entidades del Estado. Ello incluye que el Congreso adopte el Estatuto del Trabajo (artículo

53 de la C.P.) y la regulación del teletrabajo y el trabajo en casa.

- Con ocasión de la caída del precio del petróleo y en aras de obtener nuevos ingresos fiscales, adoptar un impuesto selectivo a los combustibles más contaminantes o uno tipo de impuesto selectivo de carácter ambiental.
- Actualización del catastro multipropósito a nivel urbano y rural promover incentivos al esfuerzo de recaudo por parte de los gobiernos locales.
- Aumentar la inversión pública en infraestructura, mediante programas de obras públicas nacionales y locales, proyectos de gran impacto que mejoren la conectividad, la competitividad, la conexión de los mercados locales y rurales con las cadenas globales, los mercados regionales e internacionales.
- Programa de compras públicas aplicando los principios de transparencia y eficiencia, que favorezca a las mipymes y la producción nacional.
- Promover una Misión Alternativa de Empleo e Ingresos que formule propuestas de política pública y un programa de acción que sea propuesto como agenda progresista por la igualdad, que sea tenida en cuenta por el gobierno, los gremios y el Congreso de la República.
- Mediante el ejercicio del diálogo social promover un Pacto Nacional por la Reactivación, la Reconstrucción Productiva y el Trabajo Decente, con la asistencia técnica de la OIT y la Cepal, en el marco de la propuesta de la Cepal de los «Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en la recuperación pos-Covid-19», que tenga por objeto sentar las bases para construir un Estado de bienestar que, entre otros objetivos, asegure el acceso universal a la salud, una fiscalidad redistributiva, un incremento de la productividad, una mejor prestación de bienes y servicios públicos, un manejo sostenible de los recursos naturales,

y un aumento y una diversificación de la inversión pública y privada.

Referencias

- Alonso, M. A., Rallo, J., R. y Romero, A. (enero-marzo de 2013). El efecto de los impuestos a las transacciones financieras en la estabilidad de los mercados de capital. un debate sin resolver. *El Trimestre Económico*, LXXX (1) (317), 207-231. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31340974007>
- Andri, L., Deza, C., y Hirs, J. (2020). Las finanzas públicas y la crisis por Covid-19 en los países andinos. BID. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-finanzas-publicas-y-la-crisis-por-COVID-19-en-los-paises-andinos.pdf>
- Banco Mundial (2020). Data. www.datos.bancomundial.org
- Banco Agrario (2020). En época de pandemia, el Banco Agrario ha colocado créditos por \$1,6 billones entre pequeños y medianos productores. [https://www.bancoagrario.gov.co/Noticias/Paginas/En-%C3%A9poca-de-pandemia,-el-Banco-Agrario-ha-colocado-cr%C3%A9ditos-por-\\$1,6-billones-entre-peque%C3%B1os-y-medianos-productores.aspx](https://www.bancoagrario.gov.co/Noticias/Paginas/En-%C3%A9poca-de-pandemia,-el-Banco-Agrario-ha-colocado-cr%C3%A9ditos-por-$1,6-billones-entre-peque%C3%B1os-y-medianos-productores.aspx)
- Banco Interamericano de Desarrollo (2020). Observatorio laboral Covid. <https://observatoriolaboral-bid.herokuapp.com/empleo/>
- Boscherini, F., y Chiodi, M. (junio de 2020). Eurosocial. La Unión Europea frente a la Covid-19. Las medidas y el plan de recuperación. https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2020/04/Medidas-vs-COVID_UE_3edic.pdf
- Brussevich, M., Dabla-Norris, E., y Khalid, S. (2020). *Working from Home: Estimating the Worldwide Potential*. OIT.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2020a). Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-Covid-19. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46102/1/S2000673_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2020b). Perspectivas económicas de América Latina 2020 transformación digital para una mejor reconstrucción.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2020c). Los efectos del Covid-19 en el comercio internacional y la logística. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45877/1/S2000497_es.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), (2020). *Boletín técnico mercado laboral mayo-julio 2020*. Bogotá.
- Elgin C., G., Yalaman, A. (10 de abril de 2020). Economic Policy Responses to a Pandemic: Developing the Covid-19. Economic Stimulus Index. *Covid Economics, Vetted and Real-Time. Papers 3*.
- Escuela Nacional Sindical (ENS) (7 de octubre de 2020). XIII Informe Nacional de Trabajo Decente. Voces para superar la crisis con trabajo decente. Medellín.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2020). *Who Will Bear the Brunt of Lockdown Policies? Evidence from Tele-workability Measures across Countries*. Documento de Trabajo, N.º 20/88.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2020a). *Kristalina Georgieva. Afrontar la crisis: Prioridades para la economía mundial*.
- Fondo Monetario Internacional (2020b). *La línea de liquidez a corto plazo: una nueva herramienta del FMI para ayudar en la crisis*. <https://blogs.imf.org/2020/04/22/the-short-term-liquidity-line-a-new-imf-tool-to-help-in-the-crisis/>
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (5 de octubre de 2020). *La concentración y composición de ingresos de las personas naturales en Colombia*. <https://www.sur.org.co/la-concentracion-y-composicion-de-ingresos-de-las-personas-naturales-en-colombia/>
- Iniciativa Social de América Latina y el Caribe (Isalc). (2020). *Voces y propuestas de América Latina y el Caribe. Transformaciones para salir de la crisis*. Documento conjunto de ISALC, presentado a la Cepal el 5 de octubre de 2020.
- Johannes P, J. y De Laiglesia, J. (eds.) (2009). *Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries*. Ocde.
- Kalmanovitz, S. (2010). *Nueva historia económica de Colombia*. Bogotá: Taurus.
- Maravall, A. (2017). El impuesto a las transacciones financieras. Universidad Pontificia Comillas ICAI-ICADE. <https://repositorio.comillas.edu/rest/bitstreams/99729/retrieve>
- Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital de España. <https://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.ac30f9268750bd56a0b0240e026041a0/?vgnnextoid=->

- cb5cb342d03f0710VgnVCM1000001d04140aRCRD&vgnnext-channel=864e154527515310VgnVCM1000001d04140aRCRD
- Naciones Unidas (septiembre de 2020). *Financing for Development in the Era of Covid-19 and Beyond: Menu of Options for the Consideration of Ministers of Finance: Part II*.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (septiembre 2020). *Observatorio de la OIT: La Covid19 y el mundo del trabajo*, (6ª ed). Estimaciones actualizadas y análisis (2020). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_755917.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde). (2020a). *Bases de Datos*. www.datos.oecd.org
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde). (2020b). *Job Retention Schemes During the Covid-19 Lockdown and Beyond*. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/job-retention-schemes-during-the-covid-19-lockdown-and-beyond-0853ba1d/>
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (22 de junio de 2020). El comercio se contrae de forma acusada en la primera mitad de 2020. Comunicado de Prensa N.º 858. https://www.wto.org/spanish/news_s/pres20_s/pr858_s.htm.
- Rochon, L-P. (2017). Rethinking Monetary Policy, en: Louis-Philippe Rochon & Sergio Rossi (ed.). *A Modern Guide to Rethinking Economics* (pp. 199-216, Edward Elgar Publishing).
- Taleb, N. (2008). *El cisne negro*. Barcelona: Paidós.
- Vicepresidencia Segunda del Gobierno de España (s.f.). *Guía de facilitación de acceso a las medidas en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19*. <https://www.mscbs.gob.es/ssi/covid19/guia.htm>
- Werner, A. (abril de 2020). FMI. Política económica en América Latina y el Caribe en tiempo de la Covid-19. <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=13241>
- Werner, A. (2020b). *Perspectivas de América Latina y el Caribe: una pandemia que se intensifica*. Disponible en <https://blogs.imf.org/2020/06/26/outlook-for-latin-america-and-the-caribbean-an-intensifying-pandemic/>

Cambios productivos, sociotécnicos y alternativas de regulación en la Colombia de la pandemia (2020-2021)

Juan Carlos Celis Ospina,¹

Jaime Alberto Rendón Acevedo,²

Carlos Mejía Sanabria,³

Carolina Mosquera Vera,⁴

Santiago Garcés Correa⁵ y Diego

Fernando Rodríguez Barrera⁶

1. Sociólogo de la Universidad de Antioquia, magíster en Estudios Urbano-Regionales de la Universidad Nacional de Colombia, doctor en Estudios Sociales (línea de Estudios Laborales) por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Profesor asociado del Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

2. Director Centro de Estudios e Investigaciones Rurales, Universidad de La Salle. Doctor en Economía Internacional y Desarrollo por la Universidad Complutense de Madrid. Docente-investigador por la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de La Salle, Bogotá, Colombia, integrante del Grupo de Investigación en Economía y Desarrollo Humano. Investigador Corporación Latinoamericana Sur

3. Sociólogo y magíster en Sociología de la Universidad Nacional de Colombia, profesor asociado del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad del Valle.

4. Socióloga especialista en Análisis de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Colombia. Integrante de la Asociación Colombiana de Estudios del Trabajo. Investigadora de la Corporación Sisma Mujer.

5. Sociólogo por la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Estudios Laborales por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Investigador de la línea de Movimientos sociales y derecho a la tierra y el territorio, del Cinep/PPP.

6. Sociólogo por la Universidad Nacional de Colombia.

Presentación

Con la pandemia del Covid-19 se puede afirmar que los científicos sociales del futuro hablarán de un antes y un después de esta crisis. Las dinámicas de los mercados laborales están atadas al desarrollo tecnológico y, necesariamente, al del capitalismo. Las crisis que ha hecho confluír la pandemia del coronavirus no solo van a acelerar los procesos que ya venían en curso, provocados, en especial, por la Cuarta Revolución Industrial, es decir, la inteligencia artificial, la irrupción de las plataformas e, incluso, los grandes desarrollos de la robótica, sino que dinamizarán nuevas formas de gestión y regulación del trabajo.

El cuasi inédito episodio de la emergencia del coronavirus —que se aproxima a 70.000 muertes en Colombia—, como todos los fenómenos de gran impacto que involucran a naturaleza y sociedad, ha abierto las puertas a la posibilidad de reformas sociales, políticas y económicas de gran calado, tanto en el sentido de profundizar las desigualdades sociales y el acrecentamiento de la acumulación de la riqueza y de la pobreza en dos polos de la sociedad, apuntaladas por reformas laborales de corte muy conservador, como en el de avanzar en una agenda progresiva de medidas formales avaladas por el Estado, encaminadas a mejorar las condiciones de los asalariados y, en general, de los desfavorecidos por la sociedad. En el horizonte, entonces,

dada la doble naturaleza de la combinación de fenómenos naturales y sociales asociados al Covid-19, parece haber lugar tanto para la distopía como para la utopía.

Ante la imposibilidad de adivinar el futuro en un mundo en donde prima lo efímero, volátil y cambiante de toda clase de fenómenos, incluidos los sociales, y del que parece haber desaparecido la posibilidad de planear el porvenir a largo plazo, conviene valerse de alguna evidencia empírica para pensar algún tipo de analogía con el pasado. Así, el profesor Walter Scheidel, en un libro reciente (2019), sostiene que los grandes niveladores de la humanidad se relacionan con fenómenos de las sociedades como la violencia de las revoluciones, la guerra, el colapso de los Estados y las grandes epidemias. De modo más específico, la plaga de Justiniano en 541, la peste negra de siglo XIV o la viruela, que arrasó imperios precolombinos, transformaron las estructuras de poder, mientras en Europa, como producto de las pandemias se dieron efectos no esperados relacionados con aumento de los salarios, baja de las tasas de interés y reducción del precio de la vivienda. Fenómenos similares deben estar ocurriendo en la sociedad global en el curso de la pandemia del coronavirus, algunos de ellos identificables parcialmente en el cambio de poder reciente en Estados Unidos; en la rápida transición del gobierno autoritario y golpista de Añez, al retorno del MAS en Bolivia, o en el creciente desprestigio de jefes de Estado, como el de Jair Bolsonaro o Boris Johnson en Brasil y el Reino Unido, respectivamente.

Más difíciles de identificar, sin embargo, son los cambios acaecidos en el mundo del trabajo en tiempos de pandemia, en donde, desde el punto de vista metodológico, algunos autores como B. Coriat, M. Burawoy o M. Castells, aconsejan centrarse en las mutaciones del proceso de trabajo para identificar esos impactos.

En efecto, en el mundo del trabajo se insinúa la aceleración de los cambios tecnológicos que se venían presentando en

décadas pasadas, que marcan rumbos imprevisibles debido a la revolución en las telecomunicaciones y, en particular, en los sistemas, siendo el más evidente el teletrabajo y los domicilios coordinados por plataformas. El primero se ha logrado regular, pero el segundo permanece en un limbo jurídico que ha posibilitado convertirse, ante la negación del trabajo y los derechos, en un nido de rentabilidad al que han llegado los grandes capitales mundiales. Ahora se ha obligado al trabajo en casa, diferente al teletrabajo, que tampoco lo contempla la legislación y, en este, las y los trabajadores han debido asumir buena parte de los elementos necesarios para desempeñar su labor, dejando al empleador, al menos por ahora, sin la responsabilidad de estos pagos.

Pero el futuro del trabajo será definido, como históricamente ha sido ocurrido, en la arena de la disputa política de los diferentes agentes de la relación laboral: las empresas, las instituciones sociales de distinto tipo, las instancias legislativas, las movilizaciones sociales de los y las trabajadoras, etc., es decir, en la direccionalidad que los actores de las relaciones de trabajo que, en su correlación de fuerzas, le de el espacio de posibilidades que se abrieron. La calle ya también le cederá el espacio a la virtualidad y a las redes. Lo cierto es que las democracias se seguirán forjando en las luchas políticas de los agentes, sea en las calles y/o en las redes: ya los espacios se multiplicaron, y la realidad los ha validado.

Schumpeter caracterizó una de las formas que tiene el capitalismo: unos sujetos que son capaces de asumir riesgos y generar procesos innovadores disruptivos conducirían a escenarios de mayores niveles de crecimiento y desarrollo. A estos procesos los llamó, románticamente, «destrucciones creativas». Pues bien, ni más ni menos es lo que ha estado ocurriendo en la historia, pero especialmente en las últimas décadas con el desarrollo científico y tecnológico. El trabajo no ha sido ajeno a estos procesos,

las reinventiones han sido la constante entre trabajadores y trabajadoras para poder mantener su participación en los mercados laborales. No obstante, los límites también se aparecen, y la inteligencia artificial, la robótica genera escenarios posibles de reemplazo.

Desde el Foro Económico Mundial se ha impulsado el centro para la Cuarta Revolución Industrial que, con una gran publicidad sobre la aceleración de la aplicación de la ciencia y la tecnología a nivel global, busca generar una hegemonía cultural sobre el futuro, incluso, propone discutir cuestiones éticas, de valores y regulación de tecnologías, tales como la robótica, la inteligencia artificial, el internet de las cosas, el *big data*, el *blockchain*, la personalización masiva, la fabricación aditiva, etc. Con esta economía digital en expansión en todo la geografía terráquea y la vida cotidiana de todos y todas, se prevé que estas tecnologías desplacen hasta el 45% de puestos de trabajo, y se reemplacen, en gran proporción, con la automatización de la inteligencia artificial (socialmedia, abogados/as, periodistas, contadores/as, operaciones en la bolsa, médicos/as, secretarios/as, conductores y otros 60 u 80 oficios más), y emergerán otros (drones que controlan el tráfico, gerentes de tienda virtual, mediadores entre humanos y robots, diseñadores de realidad aumentada, etc.), pero el reemplazo no será en la misma proporción de los que quedarán marginados.

De esta manera, el trabajo seguirá existiendo, pero no para todos, y se realizará de formas diversas y en lugares disímiles. El lugar del trabajo será la vida misma. Y si es así, las reglamentaciones tendrán que replantearse. Por ejemplo, las propias definiciones de riesgos laborales, la jornada laboral, los tiempos ociosos, los festivos y nocturnos, la productividad, los espacios de trabajo o la protección social atada al contrato de trabajo. Las inspecciones y vigilancias ordenadas por ley quedarán como letra muerta en un escenario laboral difuminado en las cotidianidades de los trabajadores y sus familias. El mundo deberá replantearse

la legislación laboral, pero también su gestión y los modos en que el trabajo deberá garantizar la vida material y espiritual, o entender que ya es un imposible; y la Renta Básica Universal deberá asumirse como un elemento complementario para garantizar la propia vida de los y las trabajadoras, pero también de quienes, aun teniendo las capacidades para hacerlo, no encontrarán un lugar o un oficio que les permita vivir dignamente.

Estudiar estas tendencias e imaginar las prospectivas que posibiliten gestionar adecuadamente el derecho al trabajo y a una vida digna hace parte de la necesidad de que los sujetos anticipen el mundo del trabajo. También, para el caso colombiano, se trata de componer los posibles escenarios del futuro, lo que sería de gran utilidad para que trabajadores y trabajadoras se doten de estrategias que no incrementen las desigualdades actuales y, por el contrario, las disminuyan; que posibilite, también, la apropiación de la tecnología que, antes de incrementar la flexibilidad antilaboral, cree nuevas protecciones sociales y disminuya la jornada laboral, sin castigar los ingresos; además, deberá incidir en la misma agenda de desenvolvimiento científico-técnico para aliviar su lucha por la existencia. Todo lo cual se pueda proyectar en políticas públicas e iniciativas legislativas de inclusión negociada de los que viven del trabajo, de sus familias y de aquellos que quieren estarlo, pero que no podrán contar con un empleo decente.

Para aproximarnos a los fenómenos en curso, en Colombia, hemos dividido el presente texto en cinco partes: las cuatro primeras describen un diagnóstico tentativo y, la última, explica las alternativas regulatorias que se desprenden de este. El diagnóstico, se construyó desde una visión macro de la desindustrialización y la desagrarización de la economía, que no dudamos en denominar como «desestructuración productiva»; luego ubicamos las tendencias generales de los modelos y procesos productivos que se enfrentan con la llamada Cuarta Revolución Industrial, y

que examinamos en dos actividades emergentes que han tomado relevancia, tanto por la aplicación de la tecnología de esa revolución, como por la precariedad de los empleos que ha creado en el último lustro, y la desprotección a la que se ven expuestas esas trabajadoras y trabajadores con las concebidas consecuencias de intensificación del trabajo, invasión de diferentes ámbitos de vida y mayor discrecionalidad empresarial. En consecuencia, se le dio un espacio especial al modelo de plataformas y al teletrabajo. Al final, se esbozan una serie de propuestas para reindustrializar y reagrarizar la economía, y regular las actividades asociadas a la dicha revolución, como las que se han descrito atrás. De esa manera, la Misión Alternativa de Empleo e Ingresos busca abrir un frente de debates, como las tendencias regresivas frente a los fenómenos que se han profundizado en un año largo de pandemia, pero, a la vez, hace una apuesta por una revulsión esperanzadora para superar, no solo la crisis sanitaria, sino todo lo que nos dejó ver en primer plano, como fue el devastado mundo del trabajo producido en las más de tres décadas de neoliberalismo.

La desestructuración productiva: desindustrialización y desagrarización

Dos fenómenos se han venido presentando después de más de 30 años de economía neoliberal, es decir, de la época de la prevalencia de los mercados o, mejor, la primacía del comercio internacional, que dejó al libre albedrío de las grandes empresas transnacionales los flujos de capitales, de los bienes y servicios y, en general, a las economías campesinas, a las micro, pequeñas y medianas empresas: por un lado, la desruralización o, si se prefiere, la desagrarización y, por otro, la desindustrialización.

Estos fenómenos son un asunto cierto, comprobados y con suficiente evidencia empírica (Rendón, 2012; Clavijo, 2012; Sanabria, 2007, y Echavarría, 2006). Lejos de considerarse algo

«normal» en los procesos de tercerización de las economías, se trata de una pérdida de sectores productivos, que bien puede representar su aporte en la economía (relativa) o la de se valor agregado (absoluta).

Sin embargo, los defensores del modelo de desarrollo neoliberal se han encargado de negar este fenómeno o se han empeñado en verlo como algo positivo. Una estrategia adoptada por los distintos gobiernos que se han empeñado en negar los efectos negativos de las políticas del modelo ha sido la de privilegiar los análisis de corto plazo frente a aquellos que brindan una visión histórica y estructural. Peor aún, los analistas de los grupos financieros e, incluso los propios centros de pensamiento gubernamental, caen en los mismo, como ocurre con el Departamento de Planeación Nacional (DNP) o el Banco de la República. En los últimos 30 años (los años de la apertura) el crecimiento promedio de la industria manufacturera fue del 2,1%, y el del sector agropecuario del 1,6%, mientras la economía lo hizo al 3,4% promedio anual. Esto muestra el rezago paulatino que ha llevado a una menor participación de la industria en la estructura económica colombiana, como lo muestra el hecho de que está pasó de tasas del 18,7% en 1990 a una participación en el año 2020 del 11,7%, mientras que el sector agropecuario pasó del 15% al 6,8%. A la pérdida en participación es necesario agregar la disminución en la contribución al empleo del país: mientras en el año 2001 la industria manufacturera aportó el 13,6% del empleo total, el sector agropecuario lo hizo con el 21,7%, pero, para el 2020, la industria solo aportó el 12,35% los empleos en el país y el sector agropecuario el 16,56% de (Rendón, 2017; Balcázar, 2003).

El discurso oficial se ha empeñado en decir que, si bien esto es cierto, en términos relativos, cuando se analizan las cifras absolutas, estos fenómenos de desestructuración no son ciertos para el país, ya que la industria ha tenido un comportamiento estable, e incluso al alza, en el mediano y largo plazo y,

si bien el comportamiento del sector agropecuario ha sido menor, no ha conducido a pérdidas de valor. Esto es una verdad a medias, ya que, si bien es cierto, se trata de un agregado, cuando se analizan los distintos sectores productivos, la realidad es otra, es decir, se han perdido subsectores, pero en la sumatoria se mantienen al alza a una velocidad menor que en el conjunto de la economía.

La coyuntura producida por el Covid-19 tiende a complicar más las cosas. Sin embargo, el sector agropecuario ha tenido mejores resultados que la industria manufacturera. Se esperaba el decrecimiento experimentado por la economía colombiana (-6,8%). Los sectores más afectados fueron los que más padecieron por las restricciones y los confinamientos: la construcción se contrajo (-27,7%), un sector que es gran apalancador económico, en tanto es capaz de movilizar otras producciones de bienes y servicios y, en especial, mano de obra calificada y no calificada; el comercio se redujo (-15,1%) y las actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios también (-11,7%). Igualmente, la industria manufacturera decreció (-7,7%). Valga decir que crecieron los sectores administración pública y defensa, educación y salud (1%), inmobiliario (1,9%), finanzas y seguros (2,1%) y el sector agropecuario (2,8%).

Estas cifras por sí solas no dicen mayor cosa. El panorama se complica al entender que otras variables macroeconómicas de gran importancia también cayeron de manera significativa, como, por ejemplo, el gasto en el consumo final se redujo en 4,1%, la formación bruta de capital (adquisición de activos fijos, por ejemplo) decreció el 21,2%, las exportaciones descendieron el 17,4%; esto hace que las condiciones estructurales se sigan deteriorando y que se va a requerir, al menos, un quinquenio para recuperar lo perdido en el 2020.

Tanto el panorama de los mercados internos como externos fueron poco favorables. Llama la atención el poco

impacto de las cifras en el consumo. Ello se explica por varios factores: primero, las acciones gubernamentales que, aunque de poca magnitud, sirvieron para atajar la caída del consumo; segundo, la utilización de los ahorros de las familias y las cesantías, en los que se incluyen indemnizaciones por terminación de contrato (2,2 billones de pesos), y otros rubros permitidos, como vivienda y educación, que representaron cuatro billones de pesos. Con base en la norma que permitió retiros parciales por disminuciones de ingresos, se utilizaron recursos por \$361.651 millones a 400.040 cuentas o, mejor, personas. Así, no solamente se perdieron 1.351.619 empleos en 2020 sino que se deterioraron los ingresos y los ahorros de las y los trabajadores, lo que va a complicar aún más la esperada reactivación económica.

De esta manera, la tasa de desempleo para las 13 grandes ciudades y áreas metropolitanas cerró el año en el 18,2%, cuando un año había sido del 11,2%. Para el total del país fue del 15,9% contra el 10,5% del año 2019. Esto significa, al tener en cuenta solo el total nacional, que 906.581 personas más, terminaron el mes de diciembre buscando trabajo sin encontrarlo, para un total de desempleados de 3.305.000. De otro lado, la población inactiva creció en 944.567 personas. En otras palabras, el aumento de la población inactiva hizo que el desempleo no fuera mayor. Esto puede explicarse fundamentalmente por el efecto de las mujeres, quienes, al salir del mercado de trabajo y quedar desempleadas, debieron quedarse en casa atendiendo la contingencia de los hijos que tienen educación remota, es decir, cuando se posibilite la apertura de la educación, las mujeres que perdieron sus puestos de trabajo por la pandemia saldrán al mercado a demandar puestos de trabajo, y generarán un nuevo pico de desempleo en Colombia, por ahora oculto por las circunstancias.

Desde otra perspectiva, los sectores que más empleos destruyeron están relacionados con los de menor crecimiento:

alojamiento y servicios de comida (-307,629), actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios (-232,802), comercio y reparación de vehículos (-224,310) e industrias manufactureras (-137,049).

Lo paradójico es que el sector agropecuario disminuyó el empleo en el total nacional (-144,408 personas). Esto deja interrogantes que tendrán que irse despejando a medida que las cifras lo vayan permitiendo, por ejemplo, ¿significaría esto un aumento de la productividad que tanto se le reclama al sector? En cuanto a los empleos rurales, la variación mayor estuvo en el sector agropecuario (-167.951), que contrasta con la generación de puestos de trabajo en la industria manufacturera (56.180) y en el sector de transporte y almacenamiento (21.510). Como era de esperarse, los sectores de actividades culturales, servicios educativos y otros perdieron 46.552 puestos de trabajo. El ajuste productivo termina, como siempre suele pasar, apalancado en el empleo con la disminución de la cantidad de trabajadores, como una reacción inmediata a la caída de la demanda.

En definitiva, si se hila más delgado, se encontrarán subsectores en condiciones difíciles e incluso tendientes a desaparecer. Por ejemplo, la apertura económica y la firma de los tratados de libre comercio contribuyeron a marchitar la producción de ciclo corto; la competencia con los excesos de importaciones ha hecho que queden al descubierto problemas acuciantes de productividad, que terminan reflejándose en la caída de los precios y, por ende, en la rentabilidad. Productos como el café tampoco se han salvado de situaciones similares, aunque se han logrado dinamizar otras producciones de cafés de calidad que tienen mejores remuneraciones en los mercados internacionales, por fuera incluso de los márgenes de la Federación Nacional de Cafeteros, que ya solo se encarga del 19,1% de las exportaciones del grano, de acuerdo con sus propias bases de datos. Los cereales ya han empezado a enfrentar una fuerte situación de caída en los precios, producto de las importaciones,

particularmente de la Comunidad Andina (Ecuador) y de los Estados Unidos (Rendón y Gutiérrez, 2019).

En fin, productos como algodón, cebada, trigo, papa nativa, tabaco negro y maní han tenido disminuciones en la producción superiores al 80% en los últimos 30 años. A todo esto, se suma la guerra, la expropiación de la tierra, que, junto a las dificultades institucionales y la carencia de titulación, ha dejado a las economías campesinas sin mayor protección, y a la agroindustria, que emplea el 14% de la mano de obra del campo, en situaciones complicadas de viabilidad.

Así mismo, se pierden sectores industriales particularmente generadores de empleo, donde no solo es evidente su reducción sino también los cambios en los sistemas de contratación en la industria, que deterioran la estabilidad de las familias. La mayoría de subsectores industriales agregan valor por debajo del promedio de la economía o incluso algunos destruyen valor. La desindustrialización está dada no solo por la pérdida de importancia en la estructura económica (el sector ha cedido en importancia frente a otros sectores, como el financiero o los servicios), sino por la pérdida de valor en algunos sectores históricamente relevantes, como lo son la industria del cuero y del calzado (especialmente en Bogotá, Medellín y Bucaramanga); la industria de la madera y sus productos, y el corcho; refinerías de petróleo; otros derivados del petróleo y carbón; fabricación de productos de caucho; fabricación de vidrio y productos de vidrio; fabricación de maquinaria, aparatos, accesorios y suministros eléctricos e, incluso, el grupo catalogado como otras industrias manufactureras han presentado una pérdida en el valor de la producción.

Tendencias de cambios en los modelos y procesos productivos en la perspectiva de la Cuarta Revolución Industrial en tiempos de pandemia

Sin duda alguna asistimos a crecientes procesos de racionalización de la producción, el trabajo, el empleo, la cultura

y la tecnología, inscritos en periodos de larga duración y cuyo último gran hito ha sido la emergencia de la pandemia del coronavirus que, iniciada a finales de 2019, en 2021 presenta apenas débiles indicios de retroceder, aparte de los aportados por el incipiente proceso de vacunación. Como han anotado distintos analistas, entre ellos los miembros de la Misión Alternativa de Empleo e Ingresos, este último evento ha significado la profundización de una serie de tendencias sociales, tecnológicas, económicas y culturales, por lo general negativas, algunas de las cuales acompañaban a la sociedad desde hace décadas e incluso siglos.

Desde los tiempos de Adam Smith y su particular énfasis en la división del trabajo, el trabajo —categoría central en la construcción de la identidad de los individuos— no ha dejado de transformarse en una interacción constante con el capital, la ciencia y la tecnología. Habiendo transitado de la manufactura a la maquinofactura, ya para mediados del siglo XIX, el advenimiento del sistema de maquinaria y de las máquinas-herramientas exigió otro tipo de trabajador, cuya fuerza física ya no constituía el interés central, y le abrió el mercado laboral a la posibilidad del trabajo de las mujeres y los niños. En el mismo sentido, a medida que los llamados «cartistas» alcanzaban en Inglaterra su reivindicación de reducir las jornadas de trabajo de 20, 18 o 16 horas a 12, los empresarios sustituyeron mano de obra por trabajo de máquina, y se dio lugar a la intensificación de la jornada de trabajo y a la «disminución de la porosidad del tiempo» —en palabras de Marx—, logrando más altas producciones y productividades en un tiempo de trabajo menor.

Como es de todos conocido, el comienzo del siglo XX vio emerger un conjunto de técnicas de racionalización del trabajo conocidas como «fordismo» y «taylorismo», que constituyeron la base de lo que la Escuela Francesa de la Regulación denominó como «un nuevo régimen de acumulación», cuyo proceso de trabajo se caracterizaba por generar tareas mecánicas, repetitivas y alienantes, pero que también

dio lugar a la emergencia de un acuerdo básico entre capital y trabajo —un nuevo modo de regulación—, que distribuía la riqueza producida gracias a la enorme acumulación de capital permitido por las transformaciones acaecidas en el nuevo proceso productivo. Esta fase de desarrollo del capitalismo fue denominada por los estudiosos de la sociología del trabajo francesa como «los treinta gloriosos», como una referencia al periodo de prosperidad y pleno empleo que siguió a los treinta años posteriores al fin de la II Guerra Mundial. Las piezas básicas del régimen fordista se mantuvieron firmes hasta cerca de los años setenta del siglo anterior, cuando revelaron su rigidez, en términos de una producción, en donde la oferta determinaba la demanda, pero también por la rigidez en los contratos laborales, los tiempos de trabajo y los procesos productivos, que dificultaron, además, la inserción laboral de las mujeres y jóvenes.

Este ciclo —que también suele identificarse con el keynesianismo— permitió la emergencia de poderosas organizaciones sindicales, dotadas con gran capacidad de negociación, y de las que proviene buena parte de las conquistas sindicales más importantes del movimiento obrero. No debe olvidarse que ese periodo, dominado por gigantescos dinosaurios corporativos, se caracterizó por alcanzar las más altas tasas de crecimiento económico y las más altas productividades históricas. De la época actual, tan pródiga en innovaciones técnicas, se dice que la tecnología nos queda debiendo la productividad.

Tras el agotamiento del fordismo y del taylorismo sobrevino una nueva vuelta de tuerca que superó, en apariencia, al régimen de acumulación anterior. La palabra clave aquí es «flexibilidad», que, según anunció en su momento Robert Castel, llegó para quedarse, por lo que, dada esa condición, sugirió la expresión «flexiseguridad», la cual significa que, ante el carácter fatal de la flexibilidad, la nueva condición imponía la promulgación de legislaciones laborales para garantizar la seguridad laboral y social de los trabajadores.

A ese nuevo modo de acumulación de capital corresponde un proceso de trabajo particular que opera bajo el nombre de posfordismo, *lean production* o toyotismo, así, el modelo de «un hombre-una máquina» es sustituido por trabajadores polivalentes capaces de operar simultánea o secuencialmente varias máquinas, mientras que los procesos de fabricación se inician una vez se producen los pedidos de mercancías o de servicios, dentro de una estrategia productiva denominada *just in time* (JIT) o “justo a tiempo» (JAT). De este modo, la demanda es ahora la que determina la oferta de bienes o servicios en cualquier proceso productivo contemporáneo.

En una investigación sobre los modelos productivos y de relaciones laborales en algunas empresas transnacionales (ETN) en Colombia, encontramos que

Las configuraciones sociotécnicas resultantes combinan tecnología de punta de informatización y/o automatización, jaleo del conjunto del proceso de trabajo por el área de servicios de atención al cliente, y una tendencia a la precarización laboral caracterizada por intensificación del trabajo, tensiones en la cultura corporativa, unilateralidad de las relaciones laborales, subcontratación creciente en dos de los casos, baja calificación en dos de los casos, y flexibilidad de la remuneración entre los trabajadores de las ventas, que a su vez arrastra flexibilidades territoriales y de horario para esos trabajadores. A su vez se presenta de forma general una descalificación (informatizada o automatizada) de los trabajadores, por efectos de la tendencia a la estandarización, simplificación y rutinización de su proceso de trabajo, que pese a las múltiples funciones realizadas nos obliga a reconsiderar los alcances de una polivalencia, y hablar entonces de pseudopolivalencia. (Celis, 2017, p. 309)

En una perspectiva con estudios de las mismas ETN en México, Brasil, Argentina y Venezuela, Enrique de la Garza acuñó los conceptos de *servitaylorismo* y *automataylorismo*, como modelos productivos (o configuraciones sociotécnicas) caracterizadas por la unilateralización de las relaciones laborales, la descualificación de la mano de obra, la intensificación del trabajo y la precarización salarial y de las condiciones de trabajo, en pleno proceso de la cuarta revolución industrial (De la Garza, 2017, pp. 484ss y 499).

A la vez, el proceso productivo se ha hecho global: enormes cadenas de suministros extendidas por el planeta, gracias a una globalización ávida de bajos salarios y de legislaciones ambientales permisivas, garantizaban el ensamblaje de productos como automotores, computadores o teléfonos móviles o la prestación de servicios como el transporte aéreo. Tales cadenas de suministros globales, que operaban bajo el signo del justo a tiempo, se revelaron sumamente vulnerables a la acción de grupos pequeños de trabajadores situados en nodos estratégicos, como ocurre con los trabajadores portuarios o con los controladores aéreos y, últimamente, con la parálisis que produjo el coronavirus, que tiene al borde de la quiebra a las industrias de transporte aéreo, hotelería y restaurantes, por poner algunos ejemplos.

Abundan los ejemplos de cómo las cadenas globales de suministros se han visto rotas o ralentizadas, mostrando la fragilidad del justo a tiempo. Este fenómeno es visible por estos días ante la escasez y el acaparamiento de microchips y/o semiconductores que han cuasiparalizado el ensamblaje de componentes microelectrónicos en los automóviles de los mayores fabricantes del ramo o, la escasez real, artificial o especulativa de contenedores, revelándose allí una gran fragilidad de la economía global de mercado y, probablemente, una tendencia al retorno de la producción dentro de las fronteras de cada nación-Estado. Algunos autores, como el sociólogo Göran Therborn, o el filósofo británico

John Gray, afirman que la actual fase de globalización ha fracasado de modo definitivo.

La pandemia ha acelerado la forma de organización de los modernos arreglos productivos, y es posible identificar los rasgos generales de dichas mutaciones. Así, la educación primaria, secundaria y universitaria, presencial hasta antes de la pandemia, ha asistido a un veloz tránsito hacia la educación virtual, principalmente la universitaria; ello ha significado el muy rápido proceso de adaptación de estudiantes y profesores al uso de diversas plataformas, como *Zoom*, *Meet* o *Teams*, que sirven de soporte material y de sustituto funcional de la tradicional aula donde se impartían las clases presenciales.

La fase de adaptación, tortuosa por lo general, exhibe un doble carácter: Así, si Max Weber había identificado como un rasgo central del primado de las burocracias modernas, la «rigurosa separación entre la oficina y el hogar», la pandemia ha dado lugar a un cambio radical en donde vuelve a unificarse la oficina con el hogar, de modo que, de nuevo, «la oficina es el hogar».

Tanto las plataformas virtuales de venta de bienes y servicios como el campo de la educación han podido adaptarse a la denominada virtualidad digital, en este último caso, con mayor énfasis en la educación superior, en donde, aún con falencias, definitivamente se cuenta con mejores recursos, tanto de equipos como de conectividad, como de destrezas acumuladas por docentes e investigadores. De este modo, las clases virtuales han logrado más o menos normalizarse, lo que no significa que la enorme migración global de las clases presenciales a las virtuales ocurra sin tropiezos. Se sabe que la reunificación de la familia en el espacio del hogar ha traído ventajas en términos de que los niños y los padres pueden interactuar con mayor frecuencia y colaborar en la atención del proceso educativo, pero también desventajas, en términos de hacinamiento y violencia intrafamiliar, atribuibles al machismo y a las

dificultades económicas y sociales que hacen parte de la crisis de la familia contemporánea.

Sin referencia a mayores análisis académicos se conoce de una creciente intensificación de las jornadas de trabajo de los docentes y un aumento de la polivalencia, al tener que ampliar recursos y destrezas para mejorar su trabajo, visibles en la difusión de las plataformas mencionadas, en el uso creciente de mapas mentales o conceptuales, la generalización del uso del PowerPoint, el aumento de usos y destrezas relacionados con diversas modalidades de audio y video, en tanto que, entre los estudiantes, es notable cierto hartazgo por las clases virtuales, que va desde reclamos por tener que pagar matrículas caras a cambio de clases virtuales como si fueran presenciales, hasta dificultades de relación a través de las pantallas de computador, en donde se han documentado todo tipo de incidentes, mientras, por otra parte, se registran patologías asociadas a la salud mental, al estrés, a la disminución de la visión o a dolores corporales diversos, como consecuencia de la excesiva exposición a pantallas de PC, portátiles, teléfonos celulares, etc.

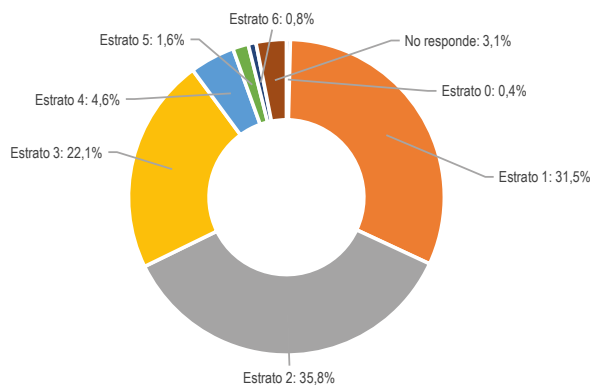
Desde el punto de vista del control sobre el trabajo, ya era frecuente la supervisión de los empleadores y jefes laborales en general, en términos de presionar para que las jornadas laborales fueran más allá de lo prescrito por la legislación, mientras, por otra parte, se abrió paso una tendencia a evitar la prolongación de la jornada de trabajo mediante la estrategia de no responder hasta el otro día los correos electrónicos enviados por los jefes fuera del tiempo de trabajo.

De modo general, se observa que las empresas que ya se movían en entornos virtuales han obtenido ganancias extraordinarias con la pandemia. Así, Amazon, Google, Facebook, Apple, Zoom, Rappi y toda clase de empresas que operan ahora bajo la denominada economía de plataformas, que combina una tecnología muy avanzada, basada en algoritmos y *big data*, con formas arcaicas de relación

laboral, en donde, en numerosas ocasiones, se depende de la fuerza muscular de un operario, ahora llamado colaborador o asociado, de la compañía de que se trate. En esas plataformas, la jornada laboral oscila durante el día entre la intensificación del trabajo y la ausencia de funciones a realizar, así, el oficio de un «rappitendero» bascula entre largos periodos de inactividad y periodos de actividad muy intensa en donde, bajo el control digital del cliente y de la compañía para la que trabaja, debe suministrar un servicio en tiempo récord a cambio de salarios relativamente bajos.

Figura 1.

Distribución de las defunciones por Covid-19 total, según estrato socioeconómico. Total, nacional. 2 de marzo al 25 de octubre (2020pr)



Fuente: Dane, Estadísticas Vitales - CNPV 2018. Pr: cifras preliminares.

Sobra anotar que quienes carecen del privilegio de hacer su trabajo desde casa, gracias a la «virtualidad», y deben salir a laborar en empresas, como los trabajadores de la salud o quienes trabajan como operarios u oficinistas en empresas, o aquellos que deben conseguir su sustento en la calle, vendiendo algún bien o servicio, generalmente de bajo valor agregado, se exponen a mayores riesgos de

contagio. Un buen indicador de cómo la pandemia afecta a los menos desfavorecidos puede verse en este reciente gráfico (figura N.º 1) del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Dane) sobre defunciones por Covid-19, según estrato social.

El cambio tecnológico

Siguiendo un patrón de destrucción creadora, documentado por Joseph Schumpeter (Schumpeter, 1984, pp. 118-124), el cambio técnico acompaña a la humanidad desde sus orígenes. Sin embargo, las revoluciones industriales de los siglos XVIII y XIX significaron un impulso novedoso y desconocido en la historia de la industria y de la técnica. En ese orden, la base técnica de los diferentes modos de producir ha cambiado con los siglos, pasando de la madera a los metales, en el pasado, a los nuevos materiales superconductores y al espectro electromagnético, hoy. Durante los siglos XVIII, XIX y XX las invenciones e innovaciones en el campo de las tecnologías de base mecánica transformaron profundamente los procesos productivos y con ellos toda la sociedad, dando lugar a una armada industrial que logró cierta hegemonía hasta los años setenta del siglo XX.

Si en este breve texto nos retrotraemos al siglo XVIII, no lo hacemos con afán erudito o con la idea ingenua de ilustrar a especialistas que conocen bien estos temas, sino como forma de visibilizar y documentar una tendencia estructural del cambio técnico que se acelera desde esa época, y que, con base en tecnologías mecánicas y electromecánicas, ha ido sustituyendo de manera constante la fuerza de trabajo o el trabajo vivo por trabajo de máquina o trabajo muerto. Se trata de una tendencia inexorable de racionalización solo posible de detener o ralentizar a costa de mantener altos índices de empleo improductivo en sociedades de baja productividad. El corolario es que el cambio técnico irá siempre en contravía de la creación de empleo, de modo que son mucho más numerosos los empleos que

se destruyen que los que se crean como consecuencia de la introducción de nuevas tecnologías.

La tendencia racionalizadora de la producción —y de la vida en general— de largo plazo a que nos hemos referido se valía de numerosas herramientas, entre ellas las tecnologías de base mecánica y electromecánica, para destruir puestos de trabajo de forma constante. Tal tendencia se ha acelerado con la aparición y difusión de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), que se combinan con el rediseño radical de las organizaciones, particularmente las empresas, a través de reingenierías que, bajo la consigna de «hacer más con menos»: recortan plantas de personal, bajo la premisa de la denominada *lean production*, o producción ligera, flaca o ajustada, ahorradora de salarios y de costos en general.

Aunque el anterior pareciera un ejercicio meramente teórico, en diversas firmas del Valle del Cauca hemos podido documentar procesos de desaparición de puestos de trabajo debido al ensamble de dos tipos de nuevas tecnologías: 1) duras, relacionadas con maquinaria y equipo y 2) blandas, relativas a la modificación de estructuras organizacionales de las firmas y de las aptitudes y actitudes de las y los trabajadores.

A través del ejemplo, en la industria de pastas y alimentos, grupos importantes de digitadores de datos estadísticos han sido sustituidos por la introducción de *softwares* como SAP, que realizan con mayor eficiencia sus funciones, mientras en la industria del azúcar, las frecuentes reingenierías promovidas y aplicadas por consultoras internacionales, como McKinsey, han llevado a la desaparición de puestos de trabajo y a la institucionalización del *outsourcing*, dentro de un proceso de creciente pérdida de estabilidad y garantías laborales de los trabajadores. Sin embargo, también se ha registrado que, aun, en la circunstancia de no pertenecer formalmente a las nóminas de los ingenios azucareros, los corteros de caña, vinculados bajo el sistema

de contrato, en la última década han logrado importantes movilizaciones y victorias relativas al hecho de ocupar un lugar estratégico dentro de la producción, dados los cuellos de botella técnicos ocurridos en un proceso de mecanización de la cosecha de caña de azúcar que no termina de remplazarlos con su cosechadoras mecánicas.

Esto no obsta para que en los procesos de fábrica en esta industria, los sistemas automatizados de base microelectrónica operen en tiempo real en la vigilancia de variables críticas de la elaboración del azúcar, que reducen la actividad del operario frente a una pantalla de computador a de mera vigilancia del proceso. En igual sentido, obra la introducción de las grúas-pórtico en el puerto de Buenaventura, en términos de anulación de la fuerza muscular de los trabajadores portuarios y en el consiguiente debilitamiento de sus organizaciones sindicales, de su poder de negociación y de sus salarios.

Algunas tendencias de la trayectoria del empleo en relación con la tecnología

El sociólogo emérito norteamericano, Randall Collins (2015), de orientación conservadora, en un libro reciente formula que el capitalismo global se caracteriza por una debilidad estructural de largo plazo, y que el desplazamiento tecnológico de mano de obra por maquinaria se ha acelerado en los últimos 20 años, gracias a la innovación en equipo y organización, principalmente en el campo de las TIC, la robotización y la electronificación, que absorben hoy, no solamente los puestos operativos de la industria sino los de amplios sectores de las clases media (pp. 47-87). En su trabajo analiza y descarta cinco rutas de creación de empleo:

Ruta 1. Nueva tecnología crea nuevos empleos y sectores laborales: En una sociedad que, desde hace un tiempo, ha virado de la producción de bienes a la producción de servicios —sin que eso signifique que hoy no se fabrique como

nunca—, el proceso de destrucción creadora schumpeteriana ha sustituido a los operadores de telefonía y funcionarios de archivo por desarrolladores de software, técnicos en computación y vendedores de móviles, en donde el desplazamiento tecnológico, que ocurre aquí y ahora, pasa por la computarización de los puestos de trabajo de la clase media.

Resolver esa dificultad plantearía la necesidad de capacitación laboral en puestos de trabajo relacionados con diseño de programas de computación y construcción de portales y consultoría, sin embargo, esta capacitación no resuelve problemas como los de la desaparición de los periódicos como los conocimos, y remplazándolos con vastas plantas de blogs escritos por voluntarios que no cobran por su trabajo, como se ha visto recientemente en periódicos y revistas nacionales como *El Tiempo*, *El Espectador* y *Semana*, en donde las dificultades económicas y el riesgo de desaparición de esos medios, conduce a la adopción de fórmulas sencillas, que pasan por apelar a un tipo de periodismo que favorece el autoritarismo y la deliberada falta de rigor, como si quisieran adoptar el estilo de medios como *Fox News*, el conocido aliado del gobierno de Donald Trump en Estados Unidos. Es fácil, además, observar cómo la inteligencia artificial sustituye con *scanners* cajeros y cajeras en bancos, supermercados y gasolineras.

Ruta 2. Diversificación geográfica de los mercados: La globalización parece haber llegado a un límite de expansión del mercado mundial. Situaciones como la insistencia de Donald Trump por hacer regresar a las compañías norteamericanas a Estados Unidos, ahora profundizadas por la administración Biden, buscan garantizar los empleos de los estadounidenses a costa de sacrificar los menores costos de producción que propició la globalización. En el mismo orden, las citadas situaciones, respecto de microchips para vehículos y contenedores, son síntoma de la ruptura de las cadenas de suministros y del traspies de estrategias

como el justo a tiempo. Biden, recientemente, se aprestaba a firmar una orden ejecutiva que contemplaba un gasto de 600.000 millones de dólares para que, a la hora de contratar, las agencias de la Administración Federal optaran por suministros y proveedores estadounidenses para, de esta manera, impulsar la industria y apoyar el empleo nacional, además de promover la duplicación del salario mínimo, todo ello para congoja de neoliberales y empresarios.

Ruta 3. Metamercados financieros: Se ha ilusionado a las personas con la idea de que se pueden convertir en capitalistas usando sus ahorros en fondos de pensiones, invirtiendo en esquemas similares a las pirámides Ponzi o en criptomonedas, como el *bitcoin*, o negociando sus viviendas en las llamadas hipotecas inversas, con el objeto de obtener liquidez o incursionando en la compra de acciones, como ocurrió recientemente cuando jóvenes sin experiencia bursátil generaron turbulencias en la bolsa de Wall Street, al negociar con acciones de firmas como GameStop o BlackBerry. Aunque son intentos por aferrarse y obtener ventajas de la tendencia creciente de financiarización de la economía, los estudiosos se permiten recordar que son los especialistas en especulación financiera quienes definen a dónde va la inversión y que se trata de un mundo de operaciones muy volátiles, dominado por grandes jugadores.

Ruta 4. Empleo e inversión gubernamental: Volver al Estado benefactor keynesiano no resulta posible, porque el trabajo administrativo ya está siendo automatizado. Así, formas de keynesianismo militar, relacionadas con considerar al ejército como un gran empleador, no resultan muy viables, en la medida en que los cuerpos armados de los países desarrollados son ya líderes en robotización.

Ruta 5. Credencialismo, signos ocultos keynesianismo: Aunque los jóvenes de hoy son los más preparados académicamente en la historia de la humanidad, no tienen, sin embargo, garantía de empleo. De modo que, dentro de una forma de keynesianismo oculto, la sociedad los alienta a

permanecer en el sistema educativo más allá del fin de sus pregrados en las universidades, pues el exceso de oferta de titulados universitarios impide acceder a los empleos bien pagos del pasado.

De otro lado, no todos los individuos requieren de una formación universitaria hasta los más altos niveles para insertarse con algún éxito o posibilidad de recompensa y realización personal en el mercado laboral. Como ejemplo, no es necesario un título profesional para brindar una atención cordial, tramitar el envío de un paquete o atender una caja registradora. De hecho, un tatuador, que no requiere educación formal, puede ganar mucho más dinero que un profesional calificado.

Los nuevos puestos de trabajos

En enero de 2021, se reunió virtualmente el World Economic Forum (WEF) —el tradicional Foro Económico Mundial de Davos— que, como se sabe, reúne al comando global de la economía, y que está constituido por empresarios, ministros de economía y expertos en esa disciplina. En su informe sobre nuevas tecnologías y tendencias del empleo, registró que, desde comienzos de la segunda década del presente siglo, se insinuaba la aceleración de la tendencia a la desaparición de puestos de trabajo, que son sustituidos por nuevas tecnologías, y que lo novedoso se expresaba en la convergencia del declive de los empleos con el impacto causado por la emergencia de la pandemia del coronavirus.

La propuesta del foro se centró en lo que denomina *Reskilling Revolution* o «revolución de las calificaciones», necesaria frente a la creciente demanda de conocimientos y destrezas asociados a la adopción de la computación en la nube, el *big data* y el comercio electrónico, a lo que se suma un aumento significativo en el interés por el cifrado, los robots no humanoides y la inteligencia artificial.

En ese orden de ideas, la automatización y su adopción por parte de las empresas, junto con la recesión causada

por el Covid-19, están creando un escenario de «doble interrupción» para los trabajadores, donde se verifica que los bloqueos inducidos por la pandemia y la contracción económica transformarán tareas, puestos de trabajo y habilidades para 2025.

De este modo, los trabajadores aparecen segmentados en tres categorías:

- *Trabajadores esenciales*, como personal de entrega, cuidadores y trabajadores de la salud, trabajadores de tiendas de alimentos, trabajadores agrícolas y fabricantes de productos médicos.
- *Trabajadores remotos*, que pueden trabajar de forma lejos de la empresa y que es probable que conserven sus puestos de trabajo.
- *Trabajadores desplazados* de sus trabajos a corto plazo y potencialmente en el futuro.

El Foro Económico Mundial sintetiza la relación entre las tendencias tecnológicas y el empleo en las siguientes tablas N.^{os} 1 y 2, de las que se hizo una traducción libre.

En el ámbito nacional, ante la aumento de las cifras de desempleo en 2019 y la consiguiente perplejidad frente a ellas del Ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla, el director del Departamento de Economía de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, economista Jaime Tenjo, declaró que entre los sectores donde han desaparecido cerca de 159 mil empleos, a causa de la implementación de nuevas tecnologías, están el comercio, la banca y la industria, y agrega lo siguiente:

La hipótesis que yo he planteado es que probablemente el cambio tecnológico está afectando enormemente a estos sectores y ha causado una disminución en la capacidad de la economía para generar empleo... Estas destrucciones de empleo están bastante localizadas, no en todos los sectores, pero lo que más se está viendo afectado es

el trabajo independiente, y en gran medida, por la labor de este tipo de personas, las empresas pequeñas y medianas son las que más están sufriendo. (Tenjo, 2019)

Tabla 1.

Tecnologías que probablemente serán adoptadas en 2025

| | |
|----|--|
| 1 | Computación en la nube |
| 2 | Análisis de big data |
| 3 | Internet de las cosas y conexión de dispositivos |
| 4 | Encriptamiento y ciberseguridad |
| 5 | IA (ML = Lenguaje de programación) (NLP = Procesamiento de lenguaje natural) |
| 6 | Procesamiento de imagen, texto y voz |
| 7 | E-Commerce y comercio digital |
| 8 | Robots no humanoides (automatización industrial y drones) |
| 9 | Realidad virtual aumentada |
| 10 | Tecnología de contabilidad distribuida (blockchain) |
| 11 | Impresión y modelación en 3D y 4D |
| 12 | Poder de almacenamiento y generación |
| 13 | Nuevos materiales (nanotubos,* grafeno**) |
| 14 | Biotechnología |
| 15 | Computación cuántica |

* Molécula tubular compuesta de gran número de átomos de carbón.

** Sustancia compuesta por carbono puro, átomos organizados en patrón hexagonal.

Fuente: Future of Jobs Survey 2020, World Economic Forum.

Tabla 2.

Cambios en la demanda de trabajos

| N.º | Incrementos | N.º | Decrecimientos |
|-----|---|-----|---|
| 1 | Analistas de datos y científicos | 1 | Empleados de ingreso de datos |
| 2 | IA y especialistas en machine learning | 2 | Secretarías ejecutivas y administrativas |
| 3 | Especialistas en big data | 3 | Contabilistas, tenedores de libros, empleados de nómina |
| 4 | Marketing digital y especialistas en estrategia | 4 | Contadores y auditores |

| N.º | Incrementos | N.º | Decrecimientos |
|-----|--|-----|---|
| 5 | Especialistas en automatización de procesos | 5 | Trabajadores de montaje y fábrica |
| 6 | Profesionales en desarrollo de negocios | 6 | Gerentes de negocios, servicios y administración |
| 7 | Especialistas en transformación digital | 7 | Trabajadores de información y servicio al cliente |
| 8 | Analistas en seguridad de la información | 8 | Gerentes generales y de operaciones |
| 9 | Desarrolladores de software y aplicaciones | 9 | Mecánicos y reparadores de maquinaria |
| 10 | Especialistas en internet de las cosas | 10 | Empleados de registro de materiales y mantenimiento de existencias |
| 11 | Gerentes de proyecto | 11 | Analistas financieros |
| 12 | Gerentes de negocios de servicios y administración | 12 | Empleados de servicio postal |
| 13 | Profesionales de bases de datos y redes | 13 | Representantes de ventas, ventas al por mayor, tecnología y productos científicos |
| 14 | Ingenieros en robótica | 14 | Gerentes de relaciones públicas |
| 15 | Consultores de estrategia | 15 | Cajeros bancarios y empleos relacionados |
| 16 | Analistas de gerencia y organización | 16 | Vendedores puerta a puerta, vendedores ambulantes |
| 17 | Tecnología de servicios financieros | 17 | Instaladores y reparadores de electrónica y comunicaciones |
| 18 | Mecánicos y reparadores de maquinaria | 18 | Especialistas en recursos humanos |
| 19 | Especialistas en desarrollo organizacional | 19 | Especialistas en formación y desarrollo |
| 20 | Especialistas en manejo de riesgo | 20 | Trabajadores de la construcción |

Fuente: Future of Jobs Survey 2020, World Economic Forum.

No obstante haber insistido a lo largo de este documento en la creciente tendencia de la tecnología a ahorrar mano de obra, situación que de muchas maneras se ve corroborada por las prospecciones realizadas por el Foro Económico Mundial y por el especialista que acabamos de citar, en nuestro país el desempleo tecnológico no alcanzaría el nivel de dramatismo de las naciones que ostentan los mayores desarrollos en ciencia y tecnología. Lo anterior se vería corroborado por los resultados de la Encuesta de Desarrollo

e Innovación, 2017-2018 del Dane, EDIT IX, que se aplicó a 8.062 empresas del directorio de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) de 2017, de la cual se obtuvo información de 7.529 personas y permitió establecer que solo el 0,1% de las firmas encuestadas son empresas innovadoras en sentido estricto, el 20,7%, innovadoras en sentido amplio, el 3,7%, potencialmente innovadoras, mientras el 75,4% está conformado por empresas no innovadoras (Dane, 2019).

Si a lo anterior se suma la consideración de que la Misión de Empleo del Gobierno, que presentará resultados por estos días, no tuvo en cuenta al cambio técnico dentro de los factores de análisis del desempleo en Colombia, bien podríamos pensar que los problemas de desempleo y de debilidad de la industria y de la empresa nacionales están altamente relacionados más bien con el escaso desarrollo científico y tecnológico del país.

Modelo de plataformas, trabajo precario y las derivas en su regulación

En los últimos años, el escenario laboral colombiano fue intervenido por un novedoso modelo de negocios que se basa en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), y en el capital privado para desarrollar diversas operaciones en el sector servicios, dentro de las que se encuentran el transporte urbano, los domicilios e incluso el lavado de ropa. El modelo de plataformas, sin embargo, es mucho más que un modelo de negocios y ha impactado el mundo del trabajo, con algunas particularidades que han hecho de este un nicho de trabajo precario y una fuente de disputas laborales latentes.

En este aparte, se propone abordar la situación del trabajo en las plataformas digitales en Colombia desde dos dimensiones importantes, en las cuales se está jugando el futuro de estos procesos de trabajo y las condiciones laborales.

Las particularidades del proceso de trabajo en las plataformas digitales

Dando un vistazo rápido a los procesos de trabajo en los que se desenvuelven las plataformas, a partir de una investigación no publicada, y realizada por uno de los autores (Rodríguez, 2020) se puede afirmar que es relevante el papel que juega la tecnología como mediadora en el desarrollo de las actividades de producción de valor y las relaciones que se construyen entre clientes, trabajadores y empresas vinculadas. Los algoritmos, el GPS y otros instrumentos tecnológicos son elementos efectivamente novedosos en los procesos de producción relacionados a los servicios en Colombia y son un rasgo característico del trabajo en plataformas digitales.

Así mismo, se puede inferir que las formas de organización y gestión del trabajo en el desarrollo de las plataformas digitales están fuertemente influenciadas por el paradigma de la flexibilidad y las tendencias que fragmentan, desterritorializan y degradan el trabajo en comparación con las relaciones industriales que imperaron en la mayoría de los países capitalistas. La creación de contingentes circulantes de trabajadores, la indefinición de horarios y montos de remuneración, así como otras disposiciones dentro de las operaciones han tendido a complejizar las relaciones de poder y los flujos de producción a partir de la rarificación del trabajo, en un intento por ocultar su carácter dentro de la producción de valor en este modelo.

Sobre este ocultamiento del trabajo que tratan de implantar las empresas de plataformas, la cuestión de la subordinación aparece como un indicador de la cualidad del trabajo desarrollado en las plataformas. Desde la perspectiva de la empresa, no existe tal subordinación, dado que quienes se vinculan a la plataforma no están sometidos a ningún tipo de determinación formal u operativa de sus actividades. Mientras que, desde la perspectiva de los trabajadores y trabajadoras, la subordinación tiene una

doble cara, en la medida en que aparece intermitentemente en la forma en que desarrollan sus trabajos, que se sienten con mayor fuerza cuando se les imponen mecánicas de evaluación y distribución de tareas indeseables, pero desaparece cuando se habla de la facilidad con la que se conectan y desconectan según dinámicas personales.

Así las cosas, se trata de un proceso de trabajo en el que participan distintos sujetos (entre los que se cuentan trabajadores, clientes, compañías comerciales, pequeñas empresas, entre otros) y en el que la tecnología toma centralidad al ser la mediadora entre los sujetos en los momentos más importantes de la operación. El hecho de que las empresas tengan discreción sobre las características de los instrumentos tecnológicos lleva a que su intervención tenga mucha más relevancia en la definición de cómo, quién y para qué se desarrollan las operaciones; es esto justamente lo que lleva a afirmar que la empresa sí subordina a las y los trabajadores, y que es la mayor responsable de las condiciones a las que se enfrentan estos durante sus actividades.

¿Qué características tienen los trabajadores de plataformas digitales?

Un primer elemento a plantear al respecto de la caracterización de estos trabajadores, es la actual ambivalencia o estado de indefinición del carácter laboral de los sujetos relacionados al modelo de plataformas, ya sea porque dentro del imaginario público abundan discursos contradictorios frente a la experiencia asociada a las plataformas, o porque dentro de la discusión académica y jurídica no existen consensos alrededor de los parámetros a partir de los cuáles se puede reconocer y caracterizar el trabajo en el modelo de plataformas.

Este es un problema político, jurídico y académico sobre el que hay que ahondar si se quieren ofrecer caminos más eficaces para dar garantías a los derechos de las personas vinculadas a las plataformas y reconfigurar la forma en

que se inserta la tecnología digital en el escenario laboral colombiano.

Pero, para dar una idea más clara sobre la situación de los trabajadores y trabajadoras de las plataformas, ofreceremos algunos datos, que pueden ser ilustrativos, sobre la pregunta por las condiciones y el perfil laboral de estos trabajadores.

Recientemente, Fedesarrollo publicó una investigación (Fernández & Benavides, 2020) en la que se calculó la dimensión de este sector dentro del entramado productivo colombiano, ofreciendo la cifra de 200.000 trabajadores y trabajadoras vinculados a las empresas de plataformas y los 2,1 billones de pesos al año que se aportarían al PIB colombiano a través de la remuneración percibida por estos trabajadores. Sobre esta última cuestión hay datos que confirman una tendencia a percibir un valor inferior al salario mínimo mensual; por su parte Fernández y Benavides (2020) encontraron que, en promedio, un trabajador de plataformas digitales percibe \$785.000 pesos al mes, en tanto que, Rodríguez (2020), encontró que, para el caso de la plataforma Rappi, solo el 20% de los trabajadores reciben más de \$800.000 como remuneración mensual y solo el 5% de los trabajadores consultados afirmaron que sus ingresos producto del trabajo en la plataforma eran suficientes para cubrir sus necesidades básicas y las de las personas a su cargo. Esta es entonces una de las marcas más relevantes para considerar a las plataformas como nichos de trabajo precario, puesto que los ingresos son inestables y exiguos, aun cuando se trata de trabajadores que se dedican a tiempo completo a trabajar con estas empresas.

Otro dato relevante del perfil de estos trabajadores son los diversos grados de cualificación que tienen: la encuesta desarrollada Fernández & Benavides (2020) encontró que el 51% tiene educación terciaria y el 13%, básica o menos. Mientras que una encuesta que realizó la Escuela Nacional Sindical, el Centro de Solidaridad, de la AFL-CIO, y el

Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, en el 2019, determinó que cerca del 35% de los trabajadores de Rappi encuestados contaban con educación terciaria y el 53% con educación secundaria.

Y, por último, frente al aseguramiento médico y pensional, se tienen datos bastante dicentes sobre el margen de desprotección que existe para estos trabajadores. Fernández y Benavides (2020) encontraron que los trabajadores de plataformas presentan menores niveles de cotización a seguridad social frente a otras categorías de trabajadores: el 36% de los trabajadores cotiza a seguridad social y el 30% está afiliado a una ARL. Por su parte, la encuesta del 2019 que realizaron las tres organizaciones antes mencionadas reveló unos datos similares con trabajadores de la plataforma Rappi, en los que el 46% de los trabajadores encuestados afirmó estar afiliado a salud y de estos el 34% se encuentra en el régimen contributivo. Mientras que el 93% manifestó que no cotizaba a pensión.

Esta situación lleva a que, en la gran mayoría de los casos, las situaciones de emergencias médicas o accidentes durante el trabajo no estén cubiertas por un plan de salud, pero, igualmente estarán excluidos de planes de retiro.

Son múltiples las denuncias que los medios de comunicación, los trabajadores y las organizaciones sociales han hecho en torno a la necesidad de mejorar las condiciones de trabajo en las plataformas digitales, en particular, la formalización de las relaciones laborales y la cobertura de protección social. Sin embargo, también ha sido ampliamente defendida la tesis de fortalecer los esquemas flexibles de vinculación laboral. La apuesta de los empresarios y los planteamientos de sus centros de pensamiento, como Fedesarrollo, es mantener la dinámica de flexibilización de la relación laboral en términos de reducir los costos salariales y las responsabilidades sociales, pero proponer establecer una forma de regularizar la cotización a la seguridad social y a las pensiones creando la categoría de trabajo

independiente. A continuación, veremos las distintas características que han tenido los intentos de regulación del trabajo en plataformas digitales en Colombia.

Las propuestas del Gobierno y de los amigos de las plataformas son regular a favor de las empresas y sin garantías para las y los trabajadores

Es posible distinguir las propuestas de regulación, cristalizadas en proyectos de ley que se vienen discutiendo en Colombia analizando qué tan alineadas estén con los intereses de las empresas de plataformas digitales. La concepción de partida de las empresas es clara: los trabajadores de las plataformas son trabajadores por cuenta propia que no se encuentran subordinados de ninguna manera a las empresas y que ni siquiera les prestan un servicio a estas, porque los consideran clientes. Esto ha llevado a que esta situación derive en un vacío normativo que es insostenible políticamente.

Incluso, los mayores defensores de las plataformas no pueden negar la problemática social y económica de que existan cientos de miles de personas trabajando jornadas extenuantes sin aseguramiento por riesgos laborales y sin protección para la vejez. De igual forma, al Estado, aunque esté alineado con los intereses de las plataformas, sí le preocupan las contribuciones a la seguridad social que, de esa forma, el sistema deja de percibir.

En este sentido, las propuestas de regulación que se alinean con los intereses de las empresas buscan cerrar la puerta a la posibilidad de que se les declare trabajadores. Por ejemplo, el Proyecto de Ley 246 de 2020, radicado en agosto del año pasado, por legisladores de la Alianza Verde y el Centro Democrático llama a los trabajadores «colaboradores autónomos» y establece dos escenarios de regularización. Si las personas devengan menos del salario mínimo, entran a hacer parte del Piso de Protección Social reglamentado por el gobierno con el Decreto 1174 del 2020. Es decir, la salud de los trabajadores es asumida por

el Estado a través del régimen subsidiado, la empresa paga una contribución al sistema general de pensiones del 14% que le permitiría a estos trabajadores entrar al programa BEPS, y un 1% adicional para un microseguro, que es una versión precarizada de la cobertura en riesgos laborales.

El segundo escenario de regularización que se propone con este proyecto de ley es para aquellos trabajadores de plataformas que ganen un salario mínimo o más. En este caso, la empresa entraría a retener los montos de las contribuciones a los sistemas de seguridad social y de riesgos profesionales y consignaría estos montos a nombre del trabajador independiente. Por último, todos los aspectos del modelo de negocio que han sido señalados como indicios de subordinación (como los sistemas de reputación) aparecen en los proyectos como consustanciales al desarrollo empresarial de las plataformas y se afirma que no desnaturalizan en ningún momento el tipo de colaborador autónomo.

El proyecto más avanzado en este momento, el presentado por el Ministro de Trabajo, Ángel Custodio Cabrera (Proyecto de Ley 388 de 2020), va por la misma senda. Se margina de la discusión de clasificar a las personas que trabajan a través de plataformas, y simplemente se afirma que no están en una relación laboral. La propuesta de reglamentación se hace en el mismo sentido que el proyecto anterior: Piso de Protección Social cubierto por la empresa para aquellos que a través de plataformas ganen menos del salario mínimo y retención y consignación de los aportes para quienes ganen un salario mínimo legal vigente (SMLV) o más. Adicionalmente, les pide a las empresas un 1% de sus ingresos brutos al año para financiar un fondo de solidaridad pensional.

Estas propuestas cristalizan, en este momento, lo máximo que las empresas de plataformas están dispuestas a «otorgar», al menos por ahora, y representaría una victoria más de la política laboral de los gobiernos de los últimos 30

años, centrada en la reducción de costos laborales y en la promoción de diferentes formas de subcontratación para eludir el derecho laboral. Además, sería una muestra de una formalización espuria, tendiente a ajustar el marco legal a los intereses empresariales sin ninguna otra consideración, divorciando la idea de formalidad de cualquier horizonte normativo que busque la transformación de las ocupaciones en función de una mejor estructura productiva y de más garantías laborales. Por último, el aumento del recaudo estatal y la cobertura en seguridad social ocurriría a costa del ingreso neto de los trabajadores.

Teletrabajo en el contexto de la pandemia

Como se señala en el último informe del Foro Económico Mundial sobre el futuro del empleo, la actual ruptura de los mercados de trabajo con la Cuarta Revolución Industrial se ha complicado aún más —y en algunos casos se ha acelerado— al iniciarse la recesión relacionada con la pandemia de Covid-19 (World Economic Forum, 2020, pág. 49). En este apartado buscamos comprender las condiciones en las que se ha llevado a cabo el teletrabajo en Colombia, en el contexto de la pandemia, y algunos elementos conceptuales para analizar su inserción en el país. El apartado está dividido en tres: en primer lugar, se presenta la definición y normatividad del teletrabajo en Colombia; en segundo lugar, se resaltan algunas características del teletrabajo en el marco de la pandemia y, en tercer lugar, se hace énfasis en el caso argentino, como un ejemplo del esfuerzo regulatorio del teletrabajo en el marco de la pandemia.

Teletrabajo, trabajo remoto o trabajo en casa en Colombia

El teletrabajo ha sido analizado desde diferentes disciplinas, y se ha comprendido, según la perspectiva teórica, como una nueva modalidad de trabajo, una nueva forma de

organizar el trabajo o una manifestación renovada del trabajo a domicilio (Lenguita, 2010). Esta autora refiere que el teletrabajo se remonta a la década de los setenta, cuando se busca una salida estratégica, en el marco de la crisis energética, para reducir los costos financieros y temporales de los trabajadores en sus lugares de trabajo (Lenguita, 2010, p. 248). Dicha modalidad se ha presentada como una forma de trabajo con grandes virtudes, en tanto reduce los desplazamientos de los y las trabajadoras y disminuye la contaminación, al tiempo que permite compatibilizar el tiempo de trabajo y de cuidado, especialmente para las mujeres, y brinda la posibilidad de trabajo a personas con discapacidad, que tradicionalmente son excluidas del mercado laboral.

Sin embargo, la mirada crítica lo ha relacionado con la segmentación del proceso productivo, el control empresarial vía individualización de las relaciones laborales y la flexibilización laboral (Lenguita, 2010, p. 258). Si bien, el teletrabajo se ha construido sobre un relato de supuesta autonomía sobre el tiempo de las trabajadoras y trabajadores, en realidad el concepto de flexibilidad del trabajo «oculta la derrota que ha sufrido la clase trabajadora desde finales de los setenta, con su consiguiente inseguridad en el empleo y el salario, la intensificación de las jornadas y el debilitamiento de instituciones reguladoras y sindicatos» (De la Garza, 2000, p. 160).

En Colombia, el teletrabajo se encuentra definido en la Ley 1221 de 2008. Las principales características que esta ley considera que tiene el teletrabajo son: es una actividad laboral que se lleva a cabo fuera de la organización; requiere la utilización de tecnologías para facilitar la comunicación entre las partes, e involucra un modelo organizacional distinto al tradicional, que implica nuevos mecanismos de control y seguimiento a las tareas (Ministerio de Trabajo & MinTic, 2017).

En el año 2018, según el Cuarto Estudio de Penetración del Teletrabajo en Empresas Colombianas, había 122.278

teletrabajadoras y 12.912 empresas estaban implementando esta modalidad (Centro Nacional de Consultoría, 2018). Durante la pandemia, la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda) y las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) estimaron que de 10,4 millones de trabajadores y trabajadoras registradas, entre dos y tres millones se encuentran trabajando en casa (2020). Así mismo, la Federación Colombiana de Gestión Humana (ACRIP), en un estudio realizado en 2020, en el que se encuestaron a 200 empresas, señaló que el porcentaje de las organizaciones que se encontraba operando bajo el sistema trabajo remoto alcanzaba el 98,8% (ACRIP, 2020, p. 8).

Teletrabajo en pandemia: intensificación y desbordamiento del trabajo sobre otros mundos de vida

La pandemia supuso una adopción imprevista de nuevas modalidades de trabajo que, con motivo de la crisis sanitaria, no contaron con una implantación basada en el diálogo entre los actores del trabajo (Estado, empresas y sindicatos), sino que, por el contrario, fue asumida desde arriba, con vacíos regulatorios que implicaron un retroceso en derechos laborales, al no contemplar de manera contundente un compromiso de los empleadores en el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en la legislación existente (Ley 1221 de 2008, sobre teletrabajo), por lo que la intervención del Ministerio del Trabajo se limitó a emitir una circular (0041 del 2 de junio de 2020), en la que se mencionan algunos lineamientos del trabajo en casa.

En Colombia, las empresas han identificado algunos beneficios en la modalidad de teletrabajo adoptada en el contexto de pandemia, entre los que se destacan la reducción de costos, el aumento de la productividad, una mejoría del ausentismo laboral, una mejora en la conciliación entre la vida personal y laboral y la inversión en tecnologías de la información (ACRIP, 2020, p. 14). Sin embargo, el correlato poco audible de estas aparentes virtudes del teletrabajo, es

la intensificación del trabajo, el ocultamiento o invisibilización de trabajadores y trabajadoras, el desdibujamiento de las fronteras entre trabajo y otros mundos de vida y el agotamiento crónico o *burnout*, especialmente para las mujeres y personas con responsabilidades de cuidado, entre otros.

El teletrabajo en la pandemia ha operado como un intensificador de la carga de trabajo y una prolongación de la jornada laboral. En Colombia, en 200 empresas entrevistadas, el 46,6%, se identificó que, durante la pandemia, el trabajo remoto aumentó la productividad a través del trabajo por objetivos estratégicos, así mismo, el 53,9% de las empresas que completaron la encuesta afirmaron que, en el contexto del trabajo remoto, las personas trabajadoras trabajaron más horas (ACRIP, 2020, p. 26). En este estudio se confirma que el 48,8% de las empresas adoptaron horarios flexibles (ACRIP, 2020, p. 16). Estas condiciones han sido estudiadas previamente como desencadenantes de riesgos para la salud mental y física con manifestaciones como ansiedad, irritabilidad, fatiga mental, problemas de concentración, trastornos del sueño, ansiedad, baja autoestima, estados depresivos, entre otros (Rubini, 2012).

Esta intensificación del trabajo se conjuga con un desdibujamiento de las fronteras que separan el tiempo del trabajo del tiempo de otros mundos de vida. Así, en la gestión del tiempo en el trabajo en casa no es posible establecer límites objetivos que pongan fin a la jornada laboral. De otro lado, como las condiciones de socialización en el espacio público y externo al hogar se han visto limitadas debido a la pandemia, es posible que las empresas, jefes y directivas presuman una disponibilidad casi absoluta por parte de trabajadoras y trabajadores, dado que todo el mundo «está en casa», lo cual limita la autonomía sobre el tiempo de las personas trabajadoras, y propicia el desbordamiento del trabajo sobre los demás espacios de vida. En ese orden, tampoco es clara la aplicación de la normatividad laboral a las condiciones de teletrabajo, empezando porque, como

vimos al inicio, el Gobierno nacional no ha avanzado en coordinar acciones para aplicar la legislación existente.

Estos nuevos disciplinamientos y controles sobre el tiempo, se ven reforzados debido a las condiciones estructurales del mercado laboral en el contexto de la pandemia, que han desembocado en que, en 2020, se hayan registrado las mayores tasas de desempleo en la historia. Por lo cual las personas que teletrabajan, aun en la distancia, se ven presionadas a dar demostraciones permanentes de que están trabajando, para no correr el riesgo de perder el empleo, así esto implique que el mundo del trabajo sobrepase los demás mundos de vida y suponga tanto un incremento de la jornada como una intensificación de las cargas laborales.

Otra dimensión de análisis tiene que ver con la desaparición de las personas trabajadoras del espacio tradicional de trabajo o la oficina. De una u otra forma el no relacionamiento presencial entre actores en el espacio público del trabajo repercute en el ocultamiento de las personas que realizan ese trabajo en la esfera de lo privado. La cotidianidad laboral, que antes se llevaba a cabo en un mismo lugar, ahora se ve borrada por dinámicas segmentadas que migran al hogar de cada persona. Antes era posible identificar que alguna trabajadora o trabajador, tal vez no tomaba la hora del almuerzo, o que alguien se quedaba más allá de su jornada de trabajo; en el teletrabajo se dificulta esta identificación comunitaria de los signos de la sobrecarga laboral. Algunas de las afectaciones psicoemocionales identificadas en la encuesta ya mencionada confirman que, en Colombia, las principales afectaciones de trabajadoras y trabajadores trabajando remotamente durante la pandemia fueron estrés (63,4%), ansiedad (52,8%), sensación de soledad (25,5%) y depresión (16,1%) (ACRIP, 2020, p. 24).

Históricamente el trabajo realizado en la unidad doméstica, desconocido e invisibilizado como trabajo, ha sido el trabajo de reproducción, de cuidados, no remunerado y llevado a cabo en forma desproporcionada por las mujeres.

Con la relocalización de los trabajadores y trabajadoras en el marco de la pandemia, el trabajo «productivo» asalariado, también se ha llevado a la esfera doméstica, encubriendo las relaciones laborales allí existentes, y ocultando a quienes se ha impuesto esta figura.

Compatibilización o jornada sin fin: reproducción y teletrabajo

Con relación a la promesa de compatibilización entre el mundo del trabajo, la vida familiar y los otros mundos de vida este argumento representó solo una fantasía para las mujeres en Colombia, especialmente para las que tienen a cargo el cuidado de otras personas, como niños, niñas o adultas mayores, ya que durante la pandemia se agudizaron las desigualdades, producto de la división sexual del trabajo, que representó, en realidad, una intensificación de la doble jornada para las mujeres, señalada por la teoría feminista, y se generaron jornadas interminables y extenuantes, a la vez que se impuso una reclusión de las mujeres de vuelta a la unidad doméstica.

Lo anterior se demuestra con el hecho de que el 29,6% de las mujeres encuestadas por el Dane en diciembre de 2020 se sintieron sobrecargadas con las tareas domésticas, en comparación con la rutina de antes del inicio de la cuarentena, y el 18,4% se han sentido sobrecargadas con las tareas laborales en el mismo periodo (Encuesta Pulso Social, 2020, p. 56). La sobrecarga laboral derivada de la doble jornada de las mujeres ha representado hacer actividades remuneradas en un espacio históricamente reservado para el trabajo no remunerado, es decir, llevar a cabo trabajo productivo en la esfera de lo doméstico, lo cual desemboca en una profundización de la pobreza de tiempo y en una pérdida de soberanía de las mujeres sobre su vida.

En el marco del impulso del teletrabajo y de las tecnologías de la información y la comunicación resulta necesario construir una apropiación de la tecnología desde la

perspectiva de género y desde la negociación colectiva con trabajadores y trabajadoras. Los elementos de este diálogo pueden permitir articular la discusión sobre los derechos laborales en el teletrabajo con el Sistema Nacional de Cuidado, de manera que se generen las garantías necesarias para que las mujeres puedan integrarse a las dinámicas del trabajo de la llamada Cuarta Revolución Industrial, y para vivir proyectos de vida más allá de la sexista y discriminatoria doble jornada.

Teletrabajo y desaparición de otros trabajos

Como señala el Banco Mundial, la crisis del Covid-19 está destinada a exacerbar la desigualdad del mercado laboral tanto a nivel nacional como a nivel global (2020, p. 17). Si bien, el teletrabajo fue un mecanismo impuesto por la fuerza y con ocasión de mitigar la propagación del virus, todo parece indicar que será empleado en los próximos años como una modalidad central de trabajo. La encuesta ya citada de la ACRIP confirma que el 76,4% de las empresas considera tener como política organizacional el sistema de trabajo remoto (2020, p. 21).

Por su parte, el informe del Foro Económico Mundial destaca que, en el contexto de la pandemia, trabajadores y trabajadoras se han segmentado en tres categorías: trabajadores esenciales, trabajadores que trabajan remotamente y trabajadores desplazados. En esta última categoría se encuentran trabajadores empleados en el sector de turismo, comercio y algunos servicios (2020, p. 16). Frente a esta caracterización cabe señalar que existen algunos empleos asociados a la espacialidad tradicional del trabajo llevada a cabo presencialmente. Estos empleos se pueden ver afectados, y a futuro eliminados, si pensamos en trabajadoras y trabajadores del tipo auxiliares de oficina, secretarías, mensajeras, trabajadores de servicios generales, entre otros, que se encargan del mantenimiento del espacio de trabajo que, como ha señalado el profesor Fernando Urrea, son sectores

altamente feminizados, por lo que puede suponer un incremento del desempleo para las mujeres.

Alternativas productivas y regulatorias

De acuerdo a lo ya descrito y analizado, presentamos ahora las alternativas ante las políticas industriales y agropecuarias, así como de regulación de formas de trabajo producto de la aplicación de cambios tecnológicos, como los acá expuestos alrededor del modelo de plataformas y el teletrabajo, para cerrar con una propuesta de reducción de la jornada de trabajo que busca apropiarse desde la perspectiva de una mejor vida para los trabajadores y trabajadoras la transformación científico-técnica, antes que padecerla en forma de desempleo tecnológico y exclusión social como población sobrante.

Alternativas de reactivación de la industria y el agro

El declinar de las políticas industrial y agropecuaria; el optar por la neutralidad de la política como opción de crecimiento económico y, en particular, de los sectores agropecuario e industrial, y el concebir que es el mercado y las exportaciones los que optan por las ventajas competitivas dinámicas sobre las que se mejora la inserción de la economía colombiana a los mercados globales, le ha representado al país involucrarse en los caminos más ortodoxos de la teoría económica dominante, con la exigencia y el beneplácito de los organismos multilaterales y las empresas transnacionales. Pero con ello se ha renunciado al fortalecimiento del tejido productivo como soporte del crecimiento y desarrollo, ubicando, seleccionando y priorizando los sectores productivos que le permitirían al país alentar a las empresas, los empresarios, las propias economías campesinas para comenzar proyectos que generen valor, crecimiento, distribución de la riqueza y posibilitar el mejor estar de las sociedades, y crear puestos de trabajo decente que dinamicen los mercados y aporten a la seguridad social.

Un sector de la industria manufacturera al servicio del país

El país requiere de una política productiva decidida. Poco sirve generar ilusiones con crecimiento cuando las deficiencias estructurales de la economía nos llevan a volvernos un país de establecimientos de comercio, servicios personales y actividades financieras e inmobiliarias; nos mantenemos en los mercados internacionales por las exportaciones minero-energéticas, es decir, petróleo, minería y algunos productos agrícolas e industriales, cosas menores en todo caso, al igual que 30 años atrás.

Con haberle dejado la industria al mercado, solo se ha posibilitado que la gran empresa, especialmente las empresas transnacionales, tomen posesión sobre los mercados internos (parece una sin razón, al país le importan los mercados externos y a los inversionistas internacionales el mercado interno), basados en un modelo de desarrollo donde prevalece el gran capital, en un país donde el 99,3% de las empresas son micro, pequeñas y medianas (mipymes), donde las micro son establecimientos: el 96,2%, de acuerdo con cifras del Dane.

El aporte de las mipymes al país es significativo. Se estima que estas contribuyen con el 39% de la producción del país y cerca del 63% del empleo. El aporte en las exportaciones totales colombianas es del 20%. De acuerdo con Confecámaras, el nivel de informalidad empresarial (dado por la falta de registro mercantil) asciende a 57,1%. Pero para este sector no hay políticas concretas, a pesar de que hay normativas al respecto, los accesos a subsidios y recursos son difíciles, dado el nivel de informalidad, y cuando se piensa en reformas como la tributaria, la igualdad entra en detrimento de los más pequeños.

La característica de la producción en las «industrias fuertes» para la exportación (alto valor agregado) o destinadas a controlar el consumo del mercado interno es, precisamente, que están en manos de empresas transna-

cionales con alta productividad e, incluso, una capacidad instalada superior a los requerimientos. Incluso, han reducido las plantas en el territorio nacional, por lo cual no se debe esperar de ellas que se conviertan en apalancadoras del crecimiento y desarrollo del país, y mucho menos generadoras de más y mejores empleos; por el contrario, con las inteligencias artificiales y la robótica estas industrias de alto poder tecnológico y financiero tenderán a reemplazar mano de obra con estas.

Pero la debilidad del tejido empresarial, tanto en el sector agropecuario como en la industria manufacturera, y la cada vez mayor dependencia a los mercados externos (en Colombia la producción industrial se sigue dando con un gran componente de materias primas importadas y, obviamente, con maquinaria y tecnología foráneas) la hacen más dependiente y vulnerable a los cambios del entorno, a la llamada Cuarta Revolución Industrial, al manejo cambiario y a las decisiones unilaterales de otros países.

Esto deberá implicar:

- Un trabajo de financiamiento para la reconversión industrial de las mipymes, con créditos blandos e, incluso, con programas de usos de tecnología a través de centros de producción compartida, auspiciados por el Gobierno y el Sena, y que sirvan de fortalecimiento a las aglomeraciones productivas hoy existentes.
- La reformulación de la política cambiaria en el manejo administrativo de la entrada de capitales (Rodrik, 2007) e, incluso, del valor del dólar, como ya en el pasado el país demostró que se podía hacer de manera eficiente.
- El establecimiento de políticas de endeudamiento con favorabilidad para las mipymes e, incluso, una tributación diferenciada que posibilite su formalización.
- Replantear los acuerdos comerciales para la eliminación de asimetrías entre industrias y mercados. Así como profundizar los compromisos con el mercado natural (Centro y Suramérica) que son los destinos que

han servido en realidad para apalancar el crecimiento de las exportaciones en los últimos años.

- Encontrar caminos que conduzcan a un fortalecimiento real del sector manufacturero, apoyando procesos de sustitución de importaciones, definir con claridad y decisión los sectores a fortalecer (socialización del riesgo) que permitan ampliar las dinámicas empresariales, junto a una política clara de promoción a la asociatividad y a la cooperación empresarial en busca del aprovechamiento de economías externas y de escala serán sin duda estrategias que no dan espera.
- Estructurar una política industrial de carácter sectorial, es decir, que considere:
 - Los sectores existentes, con el fin de generarles condiciones de crecimiento, potenciando las empresas existentes y creando las asociaciones necesarias que contribuyan a complementaciones productivas y rendimientos crecientes de los factores de producción.
 - Los nuevos sectores estratégicos para posibilitar el crecimiento de la industria y la eliminación de características de dependencia, esto es, de sectores que conduzcan a la producción de insumos y de bienes de capital.
 - Definir los riesgos sectoriales que van a ser asumidos socialmente, así como las reglas y compromisos de entrada y de salida, para ser partícipes de los beneficios dados por estos instrumentos.
- Llegar a acuerdos con el Gobierno nacional y con el Banco de la República, es decir con el Conpes, para posibilitar los instrumentos fiscales, monetarios y cambiarios que contribuyan a dinamizar la industria.
- A partir de la integración Estado-empresa y centros de investigación, y con la acción de los grupos asociados conformados sectorialmente, constituir programas de incubación de empresas dentro de los parques

industriales existentes, donde prevalezcan los emprendimientos propios del territorio para posibilitar un mayor enlace con los agentes ya establecidos espacialmente.

- En asocio Gobierno-empresa-sector educativo, diseñar los programas de formación requeridos para soportar el crecimiento industrial y económico de las distintas zonas del país. Programas que, desde la formación técnica, tecnológica y profesional, posibiliten la formación del capital humano requerido en los territorios y en el mundo del trabajo.
- Convocar a las ETN para que generen nuevas dinámicas productivas y activen programas de transferencia a la industria local (incluidas las universidades y centros tecnológicos), con un compromiso de permanencia y usufructo, y con condiciones jurídicas y tributarias claras.

Una estrategia de crecimiento y desarrollo basada en los mercados externos con una estructura empresarial débil, necesariamente mantendrá al país en unas condiciones precarias. La apremiante necesidad de fortalecer el mercado interno y, junto con ello, mejorar las condiciones del trabajo y, por lo tanto, de los ingresos, deberían ser los complementos a la estrategia exportadora de la que se espera, que, por sí sola, produzca el milagro del desarrollo, lo que no ha sucedido jamás en ninguna economía.

La urgencia por la reagrarización

La apuesta por un país distinto, incluyente, en paz, con equidad y educado pasa por reconfigurar los modelos de desarrollo que han marcado las características que hoy se tienen, por demás, nefastas y contradictorias. La primera apuesta concreta debe de ser la reindustrialización: el tener una política industrial que posibilite ampliar y fortalecer el tejido industrial del país. El otro es la reagrarización del país, la urgencia por pensar, diseñar e implementar las

estrategias suficientes para que el mundo de lo rural sea una real alternativa de buen vivir para quienes lo habitan, al país entero, que es quien, en últimas, termina por beneficiarse o no de lo que en el mudo rural se realice.

No son un secreto algunos asuntos en los que, tanto desde organismos internacionales como desde los especialistas en el sector, se han venido insistiendo: primero, que seguimos siendo un país rural, aunque los planes de desarrollo de manera torpe han privilegiado lo urbano; que el sector agropecuario, silvicultura caza y pesca, es decir, las actividades que tienen que ver con lo agrario, con el mundo rural, tienen cada vez menos peso en la estructura del PIB e, incluso, estas actividades históricamente han venido perdiendo producción y, por ende, valor.

En efecto, de acuerdo con la metodología propuesta por la Misión para la Transformación del Campo (DNP, 2015) y con datos censales del Dane, el 84,7% del área del país corresponde a municipios categorizados como rural (373 municipios, el 19,8%) y rural disperso (318 municipios, el 64,9%). Del total de municipios del país, 314 se consideran intermedios (el 8,9%) y 117, ciudades y aglomeraciones, que corresponden al 6,4% del área del país. A esto hay que sumarle que en las ciudades grandes e intermedias la ruralidad es también una realidad que pervive y cohabita con ellas, es decir, lo rural y lo urbano lejos están de ser realidades ajenas, pues reflejan las características y particularidades de los territorios que conforman. Somos un país rural, con políticas públicas y grandes urbes dándole la espaldas a sus realidades (Rendón, 2021).

El campo, paradójicamente, se ha quedado rezagado ante los procesos de modernización de la economía; sin embargo, sigue siendo el epicentro de las actividades que deben procurar la seguridad e, incluso, la soberanía alimentaria del país (Pnud, 2011). El país no solo se ha caracterizado por ser de economías campesinas, sino que ellas han cumplido un papel relevante en el mantenimiento de los salarios

reales bajos, es decir, la sociedad entera se ha beneficiado de unos sistemas productivos y de comercialización de precios muy bajos (por no decir precarios) que han hecho que la producción misma, en algunos casos, no sea rentable, o lo que es peor, que las rentabilidades terminen es manos de intermediarios o especuladores.

De otro lado, el campo ha sido el escenario de la guerra, la misma que no se libra en las ciudades (excepto la guerra de y con los carteles del narcotráfico). También las economías campesinas han debido soportar el embate de los pocos proyectos agroindustriales existentes, donde, por ejemplo, procesos como el del banano, el azúcar, el arroz y el aceite han terminado por considerar a las economías campesinas como una competencia, no solo por la producción, sino, y sobre todo, por la disponibilidad de recursos, tierra o mano de obra (Restrepo y Bernal, 2014).

A diferencia de la industria, que debió soportar la pérdida de institucionalidad, en el sector agrario las cosas se han dado de otro modo: se ha mantenido una infraestructura de apoyo y de servicios tanto ejecutiva y técnica como financiera. Independiente de las evaluaciones que se puedan realizar, de las consecuencias de un modelo que ha privilegiado al gran capital sobre los pequeños y medianos productores, lo cierto es que se cuenta con un ministerio, con grupos de apoyo técnico de amplia cobertura territorial, con centros de investigación y desarrollo, con servicios de información, capacitación y transferencia. Además, se tiene un banco al servicio del sector (obviamente al que habrá que fortalecer con recursos del presupuesto nacional) entre otros instrumentos para el desarrollo de las políticas. Todo esto se convierte en un gran acumulado que, aunque no sea sencillo de poner a funcionar bajo propósitos de país, si se constituye en una fortaleza u oportunidad. Se trata de algo que ya está y tiene un camino andado, que sin duda puede posibilitar que los procesos de recuperación sean más expeditos. Así que, sin duda alguna, el primer paso es hacer coherente

todo esto y trazar una política pública para el sector, un libro blanco industrial y agropecuario. (Crece, (2014 a y b).

Uno de los temas que debería hacer parte de las nuevas agendas es el de la asociatividad. En esto ya se ha ganado experiencia con temas como los de las cooperativas campesinas e, incluso, sindicales (como es caso del banano o del azúcar). Se deberán explorar, evaluar y proyectar experiencias como la Federación Nacional de Cafeteros: el impacto y la incidencia en los municipios en las épocas de auge aún no ha sido suficientemente analizado, y se constituye, entre otras experiencias asociativas del país, en un referente interesante de promoción, extensionismo rural, técnica, comercialización y desarrollo social. Se trata de acciones que han trascendido las iniciativas individuales o empresariales, y se han convertido en referentes de responsabilidad social y de acuerdos tripartitos (Universidad de la Salle, 2019).

De esta manera la Ley de tierras deberá seguir su curso y sincronizarse con la política rural. Las comunidades y partidos políticos también deberán comprometerse y hacer que las consultas previas funciones como es debido. La idea de un país de propietarios no puede ser demagogia, en especial cuando la reforma agraria a la inversa ha generado un caos, no solo productivo, sino en la propia legalidad de la tenencia de la tierra, es decir, los derechos de propiedad son una incógnita que el Estado deberá resolver como una urgencia social.

Una política rural debe configurar necesariamente el qué y el cómo producir. El país dejó al libre albedrío del mercado, e incluso de la guerra, la destinación de las tierras a las diferentes producciones (y personas), sin importar incluso sus vocaciones productivas. De esta manera no es extraño encontrar en el país que una cabeza de ganado disponga de más tierra que el promedio de las familias cafeteras. La agricultura de alimentos ha terminado por ser marginal ante otras producciones del mismo mundo rural, sean ganaderas o no.

A todo esto se van uniendo los descuidos sobre el conjunto de la cadena productiva. Así, la producción necesariamente va desde la adecuación de tierras hasta el propio consumo, pasando por la financiación, las semillas, las tecnologías, las recolecciones o la comercialización. Los instrumentos están, pero las políticas facilitan al gran capital dejando la producción campesina a expensas, ojalá fuera al menos del mercado, pero es o de los especuladores o de las grandes empresas, entre las que se deben incluir las transnacionales del sector que, con su afán de controlar toda la cadena productiva, han puesto a los campesinos a depender de sus métodos productivos; en otras palabras, no habría ninguna razón para exigir a un campesino que compre semillas a las transnacionales, ni prohibirle el desarrollo de sus propias cosechas, como tampoco que deban continuar un esquema tecnológico que obliga a la compra de agroquímicos y asistencia técnica, entre otros (Garay, 2020).

En esta medida, organismos como Minciencias, que debe convertirse en el real promotor de la investigación y la innovación, y las entidades de investigación y transferencia en el sector, se deben comprometer con los procesos necesarios y suficientes para garantizar la productividad y competitividad agropecuaria. También será necesario revisar los acuerdos comerciales que se han firmado, así como las políticas de permisos a importaciones. En fin, ante todo deberá primar el interés nacional y las garantías para que nuestros campesinos no solo puedan producir, sino que sus cosechas puedan ser competitivas en los distintos mercados.

La agricultura, la producción rural y, más aún, la calidad de vida de quienes se desempeñan, trabajan y viven en lo rural deberá convertirse en un asunto de interés nacional. La seguridad y la soberanía alimentaria no son reivindicaciones menores de los pueblos; de hecho, las grandes potencias económicas, con las que se han firmado TLC, demuestran que ellas no ponen su sector rural a expensas de estos acuerdos en las negociaciones, sino que, por política,

se protege y se entiende como un asunto de seguridad nacional. Este debe ser el momento, no otro, de fijar los propósitos nacionales en torno al mundo rural, un sector del cual no solo depende la alimentación del país, sino el trabajo, las materias primas para la industria manufacturera, la calidad de vida de todo el país y es, sin ninguna duda, la base sobre la cual se deben cimentar los procesos de reconciliación, paz y posconflicto.

Alternativas para la regulación del trabajo en el modelo de plataformas

Frente a la regulación de este tipo de trabajos presentamos, en primer término, una serie de propuestas que parten de una ambigüedad: regular al trabajador de plataformas como asalariado e independiente a la vez, que es una alternativa de regulación desde la perspectiva de los derechos laborales, como un trabajo subordinado.

Propuestas intermedias de regulación

Existen algunas propuestas para establecer una figura intermedia entre el trabajo asalariado y el trabajo independiente, que parten de la idea de que el trabajo a través de plataformas digitales implica una situación *sui generis*, una «zona gris» en la que existen características propias de una relación laboral clásica, así como niveles de flexibilidad y autonomía que impedirían que los indicios de subordinación configuren una relación laboral.

Un proyecto de ley radicado durante el año 2019 por el senador Rodrigo Lara (PL 190 de 2019) proponía la creación de la categoría «trabajador digital económicamente dependiente». En este proyecto las contribuciones al sistema de seguridad social y de riesgos profesionales se harían por partes iguales entre trabajadores y empresas. Las empresas, por su parte, serían las encargadas de retener estos recursos y hacer la consignación a nombre de dichos trabajadores. Dicho proyecto también buscaba restringir

las prácticas de control que han desatado las discusiones a propósito de la existencia de relaciones laborales ocultas en la economía de plataformas. Se estipulaba en el proyecto que las empresas no podrían limitar el acceso a la oferta de trabajo con base en el número de servicios realizados, mediante el uso de algoritmos, imposiciones de reglamentos o cualquier otra medida. Además, permitía la construcción de organizaciones gremiales de plataformas digitales y de trabajadores digitales económicamente dependientes. Sin embargo, este proyecto de ley fue archivado durante el mismo periodo legislativo en que se radicó.

En 2016 ya había sido radicado y archivado un proyecto de ley similar encaminado a crear en Colombia la categoría de trabajador autónomo económicamente dependiente, propia del ordenamiento jurídico español, pero exclusivamente para regular el trabajo de plataformas. Esta figura hace referencia a aquellos trabajadores independientes que obtienen el 75% o más de sus ingresos de una única persona natural o jurídica.

Sin embargo, aunque no hay duda de que estas propuestas implican mayores garantías laborales en contraste con las propuestas gubernamentales actualmente en curso, no es nada claro que este tipo de figuras sean la manera indicada de resolver el problema. Como nos dice Adriana Ruiz (2018), la justificación de la existencia de esta forma «intermedia» es la necesidad de protección de ciertos trabajadores independientes económicamente débiles, pero de ninguna manera pretende socavar las fronteras entre el trabajo autónomo y el asalariado. Una categoría intermedia como esta podría utilizarse para desfigurar al trabajador por cuenta propia o autónomo y acomodarlo a las prerrogativas del trabajo asalariado subordinado, lo que implica un fraude laboral y mayor precarización del trabajo. Según Ruiz, esto es probablemente lo que ocurriría en el contexto colombiano, en el que estas nociones intermedias son ajenas al desarrollo jurídico que ha concebido la noción

de trabajo independiente, que además no cuenta con un cuerpo normativo unificado que especifique sus derechos y deberes (Ruiz, 2018). Además, la figura de trabajador autónomo económicamente dependiente propia del ordenamiento jurídico español supone una serie de derechos que no estaban presentes en los proyectos aquí descritos, como los 18 días de vacaciones al año y el derecho a indemnización al ocurrir una terminación unilateral del contrato por parte del cliente.

En cualquier caso, la propia experiencia española —tanto como la de Italia o Reino Unido— ha demostrado que la creación de una tercera categoría, en la zona gris entre la subordinación y la autonomía, al menos hasta ahora no parece haber sido el mejor camino para acceder a la protección en la economía digital y genera, en cambio, «falsos para subordinados», con la aceptación de los mismos trabajadores, como una forma de eludir regulaciones fiscales o el mayor costo de la seguridad social (Bensusán, 2020).

Propuestas alternativas de regulación

Consideramos que una propuesta de regulación en Colombia para trabajadores y trabajadoras de plataformas debe ir encaminada al reconocimiento de la relación laboral, pero ajustada a las características específicas de estas nuevas ocupaciones. En este punto nos referimos a aquellos trabajadores de plataformas que pudieran caracterizarse como falsos autónomos, no a todos quienes trabajen a través de plataformas, pues la heterogeneidad de estas permite la existencia de múltiples modelos de negocio con relaciones contractuales diferentes entre las plataformas y quienes trabajan a través de ellas.

Revisemos algunas experiencias internacionales. En México, por ejemplo, se ha propuesto incluir en la Ley Federal del Trabajo unos requisitos mínimos que deben cumplirse para atribuir el carácter de subordinado al trabajo en las plataformas, lo que les otorgaría derechos plenos. Estaría

destinado para aquellas personas que trabajen mediante un sistema de reputación, que sean penalizados en caso de no aceptar un trabajo en un plazo determinado y deban ajustarse a ciertas normas internas de la empresa para prestar sus servicios. También se ha propuesto definir un número de horas mínimas semanales requeridas para comprobar que se trata de una actividad habitual generadora de derechos, así como fijar la manera de calcular el monto de las contribuciones a la seguridad social, cuando se trate de relaciones multipartitas, como se hace para el trabajo doméstico remunerado (Bensusán, 2020).

En Argentina hay un anteproyecto en discusión denominado «Estatuto del trabajador de plataformas digitales bajo demanda» (Cortina, 2020). Con este, se ha propuesto la creación de un tipo jurídico especial de trabajadores de plataformas, incorporado al derecho del trabajo, aunque con protecciones distintas a las del trabajador subordinado tradicional. Mantiene la flexibilidad en la escogencia de los horarios por parte de los trabajadores, establece que la jornada semanal no supere 48 horas y limita la jornada diaria a 12. Respecto a las remuneraciones, se garantiza la recepción de una mínima garantizada en proporción a la duración de la jornada, a la que se le sumaría una retribución por viaje, envío, entrega o distribución. Esta retribución se haría efectiva aun cuando estas tareas no se hubieran podido realizar por decisión del cliente o del proveedor, y se incrementaría al menos en un 20% cuando el servicio se preste con lluvias o tormentas y, lo mismo, cuando el trabajador o trabajadora provea los elementos de trabajo concernientes a la movilidad.

Ahora bien, las regulaciones necesarias a la economía de plataformas relacionadas con el mundo del trabajo sobrecorren la discusión sobre la existencia de una relación laboral opacada. Dichas propuestas se mueven en diferentes registros y tienen diferentes alcances y vías. Por ejemplo, es posible exigir mejoras en el funcionamiento de las

plataformas, en relación con la transparencia, el acceso a la información y la eliminación de sanciones arbitrarias. Al respecto, como dice Gabriela Bensusán, hay una serie de reivindicaciones que hacerle a estas empresas: es preciso que los trabajadores puedan rechazar tareas sin consecuencias negativas, y que la empresa cubra los costos por el trabajo perdido debido a problemas técnicos en la plataforma; también deben recibir con prontitud las razones de las evaluaciones negativas provenientes de los usuarios, así como contar con mecanismos de apelación respecto de decisiones de la plataforma o evaluaciones de los clientes que perjudiquen sus intereses (2020). Estos ejemplos permiten pensar horizontes regulatorios más allá de la inserción de los trabajadores dentro de los planes de seguridad social o el reconocimiento de alguna categoría jurídica para su labor. El punto es que hay un margen de maniobra que no necesariamente requiere reformas a la legislación y que debe exigírsele a las plataformas.

También es preciso tomar en cuenta la evolución de las luchas de estos trabajadores. Han surgido y se han transformado durante el último quinquenio. Con una serie de movilizaciones de carácter esporádico se han convertido, en el marco de la coyuntura de la pandemia, en un incipiente movimiento de carácter nacional que utiliza las redes sociales para coordinar sus acciones. Las primeras reivindicaciones eran exclusivamente por mejores condiciones laborales y estaban dirigidas a las empresas. Ahora, además de estas reivindicaciones, hay exigencias a los ministerios de Trabajo y de Ciencia y Tecnología para que abran espacios de mediación entre las empresas y los trabajadores. Además, recientemente, este movimiento ha empezado a crear espacios de discusión con comunidades académicas de investigadores para dialogar con otras iniciativas internacionales similares a nivel regional y global (Maldonado y Sánchez, 2020).

Regulación del teletrabajo y organización sindical en pandemia

En distintos países de América Latina, incluyendo a Colombia, el teletrabajo se encontraba regulado antes de la pandemia. Sin embargo, a raíz de la contingencia sanitaria, países como México y Argentina recientemente adoptaron nuevas reglas en esta materia a fin de garantizar derechos laborales para las personas teletrabajadoras. En este aspecto se destaca la Ley 27555 de Argentina, aprobada en 2020 que, además de contemplar aspectos ya reconocidos en otras legislaciones, como la reversibilidad y la voluntariedad, incluye un aspecto novedoso referido a hacer compatible el trabajo asalariado con las tareas de cuidado, disponiendo que, en caso de que se llegue a necesitar, se podría interrumpir la jornada laboral.

Asimismo, supone un avance importante en términos del derecho a la desconexión, en términos de no conectarse por fuera de la jornada laboral, que en Colombia no se encuentra señalado de manera explícita en la legislación actual. Con relación a este derecho, como detalla la economista Sofía Scasserra, la ley contempla

El derecho a no recibir cualquier forma de comunicación entre el ámbito de trabajo y el trabajador o trabajadora: un mail, una notificación automática, un mensaje instantáneo por temas laborales tanto de la jefa o jefe, supervisores, compañeros/as o clientes fuera del tiempo laboral o durante los periodos de descanso, vacaciones o licencias. Es, en definitiva, contar con tiempo libre de calidad. (Scasserra, 2020)

Como se vio en el anterior apartado, existen profundos retos en el marco de la pandemia para legislar y hacer cumplir la normatividad existente referida al teletrabajo. Sin embargo, estos esfuerzos deben ir anclados a organizaciones sindicales que logren adecuar sus prácticas organizativas

a los retos que marcan las nuevas modalidades del trabajo. En este contexto, se trata de lograr que se implemente lo ya legislado, con referencia a garantizar las condiciones básicas de teletrabajo, el cubrimiento de los costos de conectividad y la infraestructura necesaria para la realización de esta actividad, y de otro lado, es indispensable avanzar en derechos específicos que articulen tanto la economía del cuidado como otros derechos, como el ya mencionado derecho a la desconexión, en una perspectiva amplia.

La reclusión de trabajadoras y trabajadores en sus viviendas, sin lugar a dudas supone una atomización de la posible organización colectiva y un debilitamiento de los pocos mecanismos de diálogo ya existentes. En atención a ello, la agenda del sindicalismo en Colombia también debe pasar por analizar las condiciones derivadas del teletrabajo, y acompañar y potenciar experiencias organizativas que se constituyan en el contexto de la crisis sanitaria. También se deben emplear herramientas de tecnologías de la información y la comunicación para amplificar los mensajes del sindicalismo en tiempos donde se profundiza rápidamente la precariedad laboral y el desempleo, como lo demuestra la reciente experiencia sindical de Sinditecc, un sindicato de *call centers* que, como reseña la Escuela Nacional Sindical, nació en medio de la cuarentena y la pandemia (AIL, 2021).

En materia de organización colectiva, el trabajo en casa ha generado una menor resistencia ante las políticas que se pueden tomar de manera unilateral por parte de empleadores y empleadoras. En ese sentido queda la pregunta sobre la agenda sindical en el marco del teletrabajo. ¿Cómo reconstruir la conciencia de colectividad ante la imposibilidad del encuentro en el lugar de trabajo? El horizonte general para el presente y futuro del mundo del trabajo debe construirse con todos los actores involucrados, implementando las recomendaciones de la OIT. Las nuevas modalidades de trabajo no pueden convertirse en una imposición

desde arriba que se expresen en retrocesos en derechos y precaricen aún más las condiciones de trabajo, sino que deben profundizar el diálogo social. En este escenario, el sindicalismo y las organizaciones de trabajadores y trabajadoras serán protagónicos para inclinar la balanza y para que el futuro del trabajo sea de derechos y no de un reforzamiento de la explotación.

*Repensar la jornada de trabajo*⁷

Ante el riesgo de perder el poder en 2022, el Centro Democrático propuso, entre varias reformas, reducir la semana laboral de 48 a 40 horas. La iniciativa avanzó en el Congreso a finales de 2020, despertando alarma y rechazo de empresarios y del mismo gobierno del presidente Duque a través del ministro de Hacienda.

La propuesta recuerda el experimento francés de los años noventa de reducir la jornada laboral de 40 a 35 horas semanales. Entre los especialistas franceses no hubo acuerdo respecto de los beneficios de esta medida: unos afirmaban que el desempleo se redujo, otros, lo negaron e, incluso, hablaban de daño a finanzas del Estado y a la competitividad de las empresas.

Si se reduce jornada laboral en Colombia, la medida inmediata de los empresarios, antes que contratar nuevo personal, será recargar las ocho horas de trabajo faltantes sobre sus operarios. Marx lo dejó claro cuando explicó el tema de la plusvalía relativa al reducirse jornada laboral de 18 a 12 horas/día en Inglaterra. La siguiente medida de las empresas será la de introducir tecnologías ahorradoras de mano de obra para suplir el excedente de plusvalía que dejan de recibir por las ocho horas de reducción de jornada laboral, situación que intensificará el ritmo de desaparición de puestos de trabajo.

7. Este aparte se presenta de manera más amplia en Rendón y Celis (2020), y en un libro que está en proceso de edición: *Reducción de la jornada de trabajo, una propuesta para Colombia*.

El dirigente político Gustavo Petro manifestó lo siguiente respecto de esa propuesta:

Yo estoy de acuerdo con disminuir la jornada laboral, pero disiento de Uribe en que es la reducción la que acelera la productividad, es al revés. La duración de la jornada laboral está determinada por la productividad y esta, por el conocimiento.

Mejorar este argumento significa reconocer que la reducción de la jornada laboral conducirá inevitablemente a los empresarios a recuperar las ocho horas de plusvalía perdidas por la vía de la implementación de nueva tecnología, lo que, a su vez, elevará la productividad.

El aumento de la productividad se genera por los cambios técnicos y por el refinamiento de las destrezas de los trabajadores —polivalencia, por ejemplo—, lo que conduce inevitablemente a la disminución de puestos de trabajo, pues, como hemos dicho, se reemplaza trabajo vivo por trabajo muerto o de máquina. Aunque resulta incómodo reconocerlo, el uribismo ganó la iniciativa con la propuesta de rebajar horas de la jornada laboral semanal que hizo aprobar en el Senado, pero es a las fuerzas democráticas a las que les corresponde retomar la iniciativa, mejorar esa propuesta y presentar un paquete más amplio de reformas.

En principio nuestra propuesta apunta a que el número de horas a la semana puede ser efectivamente de 36 horas, dejando flexible la negociación de la jornada diaria, que podría estar entre seis y 12 horas diarias, de acuerdo con las especificidades del sector y de la actividad.

Esto podría permitir jornadas laborales semanales de tres o cuatro días, que traerían efectos virtuosos en la generación de nuevos puestos de trabajo, lo que además tiene mucho sentido en el contexto de la pandemia, pues mitiga la congestión del tráfico (reduciendo el número de viajes a la semana) con sus evidentes consecuencias positivas de

evitar las aglomeraciones contagiosas y la emisión de contaminantes de energías fósiles. Las familias, y los y las ciudadanas en general, podrían tener más tiempo para otras actividades, sin que se les fragmente el día por temas laborales y sin que se reduzcan sus condiciones salariales. Podría incluso ser un aliciente para el florecimiento de actividades educativas e incluso de emprendimiento.

En diversas partes del mundo la propuesta de la reducción de la semana laboral ha tenido aceptación, y se han demostrado incrementos en la productividad. Colombia, al igual que otros nueve países de América latina mantienen una jornada de 48 horas. Otros nueve están en el rango de 40 a 47 horas, donde Ecuador tiene el menor horas de trabajo a la semana (40). Esta propuesta iría de la mano de los países de la Oede; por ejemplo, en Suecia se tiene una jornada de cuatro días a la semana, ocho horas diarias. Por lo general, se ha asumido una jornada de cinco días a la semana, de siete horas diaria. No obstante, algunos países se mantienen sin tope, como Estados Unidos o en Francia, a través de horas extras, y hasta negociación colectiva con sindicatos a bordo, se regresó a las 40 horas semanales.

La reforma que se propone debería ir de la mano de la transformación de los sistemas de subsidios y de la protección social, por ejemplo, la Renta Básica Universal, en la medida en que en nuestro contexto las dos medidas impulsarían la ampliación de los mercados, generarían incentivos a la inversión en tecnología y traerá un consecuente incremento de la productividad. Se lograrían así optimizar y gestionar más eficientemente los mercados de trabajo y la necesidad de proteger a quienes están por fuera de él, incluyendo a las personas mayores.

El país tendrá que seguir preparándose para lo que ya es una realidad: el desempleo tecnológico, que se suma a todo el desempleo estructural y a la informalidad. Esto nos obligará a tomar medidas para repartir el empleo e, incluso, eliminar trabajos que, por sus características simples y

rutinarias, es deseable que sean reemplazados por tecnologías (algoritmos, robots, etc.), pero sin que se siga incrementando la «población excedente», sino más bien que la combinación de estas medidas de jornada laboral y renta básica —aunque también de otras políticas que puedan revitalizar de Estado de bienestar, distintas a las del actual modelo de desarrollo, pero ahora no condicionadas por el trabajo, sino haciéndolas universales— una garantía al hecho de existir dignamente: derechos para ejercer los derechos.

Con este tipo de políticas se podrían resignificar y fortalecer las organizaciones de las y los trabajadores, el sindicalismo, pues podrían tener una base para negociar con los empresarios, y más tiempo para las actividades cívico-políticas. De otro lado, sería un alivio para las mujeres frente a la doble jornada, y también posibilidades para las negociaciones de género, pues les permite entablar la posibilidad de distribuir las tareas en el hogar. Sin duda alguna, son alternativas al tema cada vez más apremiantes del desempleo juvenil. También podría apuntar a disminuir el trabajo precario, por cuenta propia, y estimular un trabajo más productivo y/o autónomo.

No hay duda de que seguir con la misma lógica de las políticas ya probadas y que han fracasado en las últimas décadas, nos llevará a seguir profundizando la precariedad, el desempleo, la pobreza y la desigualdad. Discutir una propuesta para la reducción de la jornada, generar nuevas dinámicas de trabajo para la ampliación de puestos y turnos, sumado a una protección social universal, conducirán no solo a dignificar la vida y la democracia, sino a posibilitar una ampliación de la demanda y por ende de los mercados, lo que deberá conducir a espirales virtuosas de crecimiento y desarrollo.

La idea de reducir la jornada está siempre atada a dos tipos de preocupaciones. La primera, son sus costos, y la segunda los efectos sobre la productividad. Por el lado de

los costos, es claro que significaría un aumento considerable: solo mantener los salarios actuales podría significar 35 billones de pesos más, lo que pueda representar la ampliación de la planta y de nuevos turnos de trabajo. Esto tendrá que verse compensado con una mayor capacidad adquisitiva por parte de la población y, por lo tanto, un incremento sustancial de las compras y los mercados locales.

En cuanto a la productividad, diversos estudios de la Oede y del FMI han demostrado que no hay una relación evidente entre el número de horas trabajadas y la productividad, de hecho, las economías de mayor productividad tienen las jornadas laborales menores. Tal es el caso de los países tradicionalmente denominados como desarrollados. Japón, por ejemplo, realizó un piloto de reducción de un día en su jornada laboral, a cuatro días, con lo cual se generó un aumento importante de la productividad (39,9% de las ventas por empleado). El incentivo a mayor libertad y días para otras actividades se ha demostrado que traen resultados significativos en aumentos de la productividad.

Referencias

- Agencia de Información Laboral, (ENS) (20 de febrero de 2021). <https://ail.ens.org.co/cronicas/sinditecc-sindicato-de-las-call-centers-que-nacio-en-medio-de-la-cuarentena-y-la-pandemia/>
- Banco Mundial. (2020). *Who on Earth Can Work from Home?*
- Balcázar, Á. (2003). Transformaciones en la agricultura colombiana entre 1990 y 2002. *Revista de Economía Institucional*, 5 (9), 128-145.
- Bensusán, G. (2020) Ocupaciones emergentes en la economía digital y su regulación en México, serie *Macroeconomía del Desarrollo*, N° 20-00124 (LC/TS.2020/28), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Celis, J. C. (2017). Estrategias productivas y de relaciones laborales en empresas multinacionales en Colombia: los casos de Bimbo, América Móvil y Citibank, en: De la Garza Toledo, E. y

- M. Hernández R. (Coord.), *Configuraciones productivas y relaciones laborales en empresas multinacionales en América Latina*, (pp. 249-315). México: Ed. Gedisa y UAM-I, 2017.
- Centro Nacional de Consultoría. (2018). *Cuarto estudio de penetración de teletrabajo en empresas colombianas*.
- Clavijo, S.; Vera, A. y Fandiño, A. (2012). *La desindustrialización en Colombia. Análisis cuantitativo de sus determinantes*. Bogotá: Anif.
- Collins, R. (2015). Ya no hay escape: el fin de las posibilidades de empleo para la clase media, en: *¿Tiene futuro el capitalismo?* Buenos Aires: Siglo XXI.
- Cortina, R. (2020). Lo laboral en las plataformas digitales: acechanzas y oportunidades, en *Precarización laboral en plataformas digitales: una lectura desde América Latina*. Ecuador: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Crece. (2014a). *Análisis del mercado laboral rural y sus implicaciones en la estructura de costos*. Bogotá.
- Crece. (2014 b). *Políticas para la mejora de la eficiencia en la comercialización agrícola en Colombia*. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (24 de septiembre de 2020). *Encuesta Pulso Social*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (27 de noviembre de 2019). *Boletín Técnico. Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica, Sector Industria Manufacturera 2017-2018*.
- De la Garza T., E. (2017). Del toyotismo al *lean production*, trabajo clásico y no clásico en multinacionales, en De la Garza, E. y M. Hernández R. (Coord.), *Configuraciones productivas y relaciones laborales en empresas multinacionales en América Latina*, (pp. 467-508). México: Gedisa y UAM-I.
- De la Garza T., E. (2000). La flexibilidad del trabajo en América Latina, en *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo* (pp. 148-177). México: Fondo de Cultura Económica.
- Departamento Nacional De Planeación (DNP) (2015). *Misión para la transformación del campo colombiano*. Bogotá.
- Echavarría, J. y Villamizar, M. (2006). El proceso colombiano de desindustrialización. Serie Borradores de Economía N° 361. Bogotá: Banco de la República.
- Federación Colombiana de Gestión Humana (ACRIP). (2020). RRHH en tiempos del Covid-19. *Revista hombre + trabajo*.

- Federación Colombiana de Gestión Humana (ACRIP). (2020). *Estudio de trabajo remoto. Prácticas laborales virtuales implementadas por las empresas en Colombia*.
- Fernández, C. & Benavides, J. (2020). *Las plataformas digitales, la productividad y el empleo en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Garay, L. J. (septiembre de 2020). *Colombia. Transformaciones estructurales en un contexto internacional en transición*. Bogotá: Desde Abajo.
- Lenguita, P. (2010). Las relaciones de teletrabajo: Entre la protección y la reforma. *Argumentos UAM-X*, 245-263.
- Ministerio de Trabajo, & MinTic. (2017). *Libro Blanco: el ABC del teletrabajo en Colombia*.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud) (septiembre de 2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá: INDH Pnud.
- Rendón, J. y J. C, Celis (2020). Es hora de cambiar la jornada de trabajo, *Revista Sur*, 20 de junio de 2020, <https://www.sur.org.co/es-hora-de-cambiar-la-jornada-de-trabajo/>.
- Rendon, J., Celis, J. C., Mosquera, C., Garcés, S. (2021). *Reducción de la jornada de trabajo, una propuesta para Colombia, en Colombia, cambio de rumbo. Programas alternativos para la equidad, el bienestar y el desarrollo sostenible*. Bogotá (en proceso de edición, Centro Editorial de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional.
- Rendón, J. (2012). Desarrollo industrialización y territorio en Bogotá: Evolución productiva y desindustrialización, (ed) Editorial académica española.
- Rendón, J. (2017). Economía y nueva ruralidad, en: Correa, G. (2017) (Comp). *Agrociencias y territorio*, (pp. 35-50) Bogotá: Universidad de La Salle.
- Rendón, J. y Gutiérrez, S. (2019). Brechas urbano-rurales. Las desigualdades rurales en Colombia. *Revista de la Universidad de La Salle*, (82), 13-36.
- Rendón, J. (4 de febrero de 2021). Y dele con las importaciones de alimentos. *Revista Sur*. <https://www.sur.org.co/y-dele-con-las-importaciones-de-alimentos/>
- Restrepo J. y Bernal, A. (2014). *La cuestión agraria. Tierras y post-conflicto en Colombia*. Bogotá: Penguin Random House, y Grupo Editorial SAS.
- Rodrick, D., (2007). *Una economía muchas recetas: la globalización, las instituciones y el crecimiento económico*.

- Rodríguez B., D. (2020). *La plataforma, más allá de una marca corporativa. Un acercamiento a la configuración del proceso de trabajo en Rappi*, (tesis de pregrado sin publicar, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá).
- Rubbini, N. I. (2012). Los riesgos psicosociales en el teletrabajo. VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, (pp. 1-17). La Plata.
- Ruiz, A. (2018). *Presupuestos para la incorporación de una regulación del trabajo autónomo en Colombia: una perspectiva desde la legislación española*. https://ielat.com/wp-content/uploads/2018/08/DT_114_Ruth-Adriana-Ruiz-Alarc%C3%B3n_Web_septiembre-2018.pdf
- Sánchez, D., y Maldonado, Ó. (2021). Obstáculos, resistencias y repertorios de movilización social de repartidores digitales en Colombia, en *Precarización laboral en plataformas digitales: una lectura desde América Latina*. Ecuador: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Sanabria, S. (2007). Tres décadas de desindustrialización en Colombia. *Apuntes del Cenes*, 16.
- Scasserra, S. (2020). Ley de teletrabajo: El derecho a la desconexión. Revista anfibia: <http://revistaanfibia.com/ensayo/derecho-la-desconexion/>
- Schumpeter, J. A. (1984). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Folio.
- Steiner, R. (2011). ¿Se está «des-industrializando» Colombia? *Debates de Coyuntura Económica y Social, Fedesarrollo*, 87, 15-19.
- Universidad de la Salle (2019). *Manifiesto rural por un pacto de la ciudad con el campo. Un compromiso con el desarrollo rural y territorial*. <https://ciencia.lasalle.edu.co/librillos/1/>
- Scheidel, Walter (2019). *El gran nivelador: violencia e historia de la desigualdad desde la edad de piedra hasta el siglo XXI*. Barcelona: Crítica, Planeta.
- World Economic Forum, W. (octubre de 2020). *The Future of Jobs Report 2020*.
- Universidad Jorge Tadeo Lozano (2 de diciembre de 2019). «Estamos continuamente destruyendo empleos»: Jaime Tenjo. <https://www.utadeo.edu.co/es/noticia/utadeo-en-los-medios/home/1/estamos-continuamente-destruyendo-empleos-jaime-tenjo>.
- Proyectos de ley 110 de 2016, 190 de 2019, 388 de 2020 y 246 de 2020.

Impactos de la crisis de la pandemia en la salud de los trabajadores. Lineamientos sindicales para su enfrentamiento

*Jairo Ernesto Luna-García¹
y Mauricio Torres-Tovar²*

1. Doctor y experto en salud pública. Profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia. Coordinador del Grupo de Investigación en Salud Ambiental y Laboral (GISAL) del doctorado en Salud Pública de la Universidad Nacional de Colombia.

2. Doctor en Salud Pública. Director del Departamento de Salud Pública de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia.

Covid-19 ha evolucionado para convertirse en un debate sobre la distribución del poder en la sociedad: gobierno central versus gobierno local, jóvenes versus viejos, ricos versus pobres, blancos versus negros, salud versus economía. Los que corren mayor riesgo de contraer Covid-19 son algunos de los menos poderosos de nuestra sociedad. Quienes trabajan en salud pública no se ven a sí mismos como instrumentos de los estados capitalistas. Por el contrario, consideran que la salud tiene un valor tan intrínseco que hay que luchar y defenderla. Pero debemos tener una visión clara de nuestra alianza con el gobierno para abordar esta sindemia. La medicina y la salud pública están siendo incorporadas a un programa político de control de la población para proteger el poder del estado neoliberal moderno. La lucha por la salud es una lucha por la dignidad humana, la libertad y la equidad. Pero también debemos cumplir con nuestra obligación de cuestionar el poder y sus efectos sobre la verdad, y la verdad y sus efectos sobre el poder.

(Richard Horton, editor de *The Lancet*)

Introducción

El año 2020 se convirtió en un año inédito para la humanidad, producto del fenómeno sanitario y social global en que se constituyó la pandemia, ocasionado por el virus SARS-CoV-2. Como no había ocurrido antes en la historia, en un lapso muy corto de tiempo la epidemia por la Covid-19, que había iniciado en la ciudad de Wuhan, en China, se expandió en pocos meses al conjunto del planeta, dada la alta interconexión que hoy tiene el mundo, constituyéndose en un fenómeno sanitario con altas repercusiones sociales, laborales, económicas y culturales para el conjunto de la población mundial.

La pandemia por la Covid-19 develó con enorme claridad muchos de los fenómenos sociales y laborales que se vienen dando en el mundo desde varias décadas atrás, muy relacionados con la precarización laboral, la vasta desprotección social y las enormes desigualdades e inequidades sociales, fenómenos estos producto de la desestructuración de importantes políticas sociales y laborales, iniciadas a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta del siglo XX, que habían sido conquistadas por la movilización ciudadanía y obrera.

De manera específica, la pandemia por la Covid-19 ha tenido un impacto muy severo en el mundo del trabajo, dadas las medidas de salud pública utilizadas para enfrentar el

fenómeno sanitario, relacionadas, inicialmente, con el confinamiento obligatorio y, posteriormente, con el denominado confinamiento selectivo, medida vinculada con la idea de cuarentenas desarrolladas por la salud pública desde hace varios siglos como mecanismo sustancial para cortar la transmisión de microorganismos responsables de procesos epidémicos (Luna-García y Torres-Tovar, 2020a).

Frente a la medida de confinamiento obligatorio, se estableció una clasificación de los trabajos en esenciales y no esenciales, bajo el concepto de que los primeros son aquellos trabajos que no se pueden dejar de realizar, porque impedirían contar con los aspectos esenciales para la vida: la producción, distribución y comercialización de alimentos, la atención en salud, el mantenimiento de servicios públicos, el transporte, entre otros.

Bajo esta clasificación, a las y los trabajadores esenciales no se les impuso el confinamiento obligatorio, con lo cual estos grupos laborales han estado altamente expuestos al SARS-CoV-2, producto de las insuficientes medidas de bioprotección, aspecto observado en varios grupos laborales, pero principalmente en el grupo de trabajadores del sector de la salud, en el cual se han presentado altos números de casos de contagio y, desafortunadamente, también de mortalidad.

En relación con el conjunto de trabajadores no esenciales, una gran parte pasó a hacer su trabajo de forma virtual, remota, sin una mayor preparación, que se fue ajustando parcialmente con el paso del tiempo. Muchos de los trabajos empezaron entonces a realizarse desde las propias casas de las y los trabajadores, con los propios recursos de los trabajadores (traslado de costos operativos de las empresas) en términos de instrumentos de trabajo, soportes de conectividad, servicios públicos, entre otros; con unos efectos muy claros relacionados con alta carga laboral, prolongamiento de las jornadas laborales, disolución de los límites del espacio doméstico con el laboral, lo que también trajo efectos a

la salud para estos grupos laborales, tanto físicos como las alteraciones osteomusculares y mentales, principalmente.

Para los trabajadores no esenciales, cuyas tareas no se podían realizar desde casa, los empresarios tomaron medidas que afectaron sus derechos laborales, como fueron la de disminuir los salarios, enviarlos a vacaciones anticipadas, darles licencias laborales no remuneradas o despedirlos. Esto se refleja en gran medida en las cifras de pérdidas de empleo en el mundo, que la Organización Internacional de Trabajo (OIT) estimó en el primer semestre del 2020 en cerca de 400 millones, globalmente, y 14 millones en América Latina (OIT, 2020a, 2020b), aportando Colombia en este panorama con más de 4 millones de empleos perdidos (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [Dane], 2020a).

De otro lado, para el grueso de la población laboral que pertenece al sector informal de la economía, la situación fue aún más dramática, en tanto la característica de estos sectores es que consiguen el sustento económico día a día, principalmente en las calles y, al verse obligados a no salir y sin una real protección económica que cubriera sus necesidades básicas, pasaron inicialmente a unas condiciones de vida aún más restrictivas, en donde muchos sectores denunciaron estar pasando hambre, lo que a su vez los llevó a salir a las calles y exponerse altamente al virus, para poder obtener su sustento. Un grueso de la población contagiada por el SARS-CoV-2, pertenece a este sector de la economía, como se mostrará más adelante.

Otro efecto para resaltar es que la situación para las mujeres trabajadoras se tornó más difícil, en tanto se combinaron las cargas: el trabajo laboral, ahora ejercido desde su casa; las tareas domésticas intensificadas porque los hijos también se encontraban en el espacio doméstico, incluso estudiando virtualmente, y las tareas de cuidado. Sumado a esto, el confinamiento propició el aumento de la violencia intrafamiliar y la violencia contra las mujeres. De tal suerte

que, para muchas trabajadoras, esta situación empeoró su situación de salud física y, especialmente, mental.

Todo esto, desde luego, tuvo respuesta desde diversos sectores sociales y sindicales, que demandaron protección social al Estado, exigencias de control en los ritmos y jornadas laborales, establecimiento de protocolos de bioseguridad y respeto a los derechos laborales a los empresarios, entre otras; así como también se dieron múltiples expresiones de colaboración y solidaridad entre las comunidades y los trabajadores.

Esta compleja situación laboral y sanitaria, que se mantiene en la actual dinámica de la pandemia y tomará aún un tiempo para resolverse, se prevé que se mantendrá en el periodo de la postpandemia, en el cual, los cambios dados en el mundo del trabajo se sostendrán y se profundizarán con mayor desempleo, informalidad, tercerización, trabajo virtual y teletrabajo; intensificación del trabajo, jornadas laborales extendidas, carga laboral para las mujeres, pérdida del tejido organizativo de los trabajadores, desprotección social y exclusión del trabajo de los trabajadores adultos y de los migrantes; en últimas, se avanzará a un mundo del trabajo más precarizado, con mayor despojo del trabajo, de los ingresos y de la salud de las y los trabajadores.

En este contexto, el propósito de este documento es describir los impactos de la pandemia en la salud de los trabajadores, así como la respuesta del movimiento sindical a esta crisis, mostrando el conjunto de acciones que ha emprendido, tanto en el escenario internacional como en el nacional, para contrarrestar los efectos laborales y de salud de la pandemia, como base para la discusión de lineamientos que el movimiento sindical debe desarrollar para enfrentar los efectos de la pandemia en la salud de los trabajadores. Finalmente se presentan algunos lineamientos para la incidencia en política pública.

Las fuentes documentales para la elaboración de este escrito fueron la información proveniente de organizaciones

sindicales, centrales de trabajadores e instancias internacionales del movimiento sindical; de agencias internacionales vinculadas con temas laborales y de salud en el trabajo, y otras fuentes académicas y de prensa.

Impactos de la pandemia en la salud de los trabajadores

Abordar el análisis de la pandemia de la enfermedad por coronavirus desde la perspectiva de la clase que vive del trabajo requiere de una vista que vaya más allá del higienismo imperante. Este enfoque dominante reduce la situación a la existencia de un pandemio, en el que el virus SARS-Cov-2 existe como un peligro que no se puede ver, y donde las personas y el entorno se sitúan como una amenaza que despierta sentimientos de miedo y angustia. Los discursos frente a las respuestas individuales y colectivas han estado marcados por una gran desinformación, que algunos llaman «la pandemia informática (infodemia)», que arroja un escenario de mayor confusión. En este sentido, vale la pena aportar elementos de comprensión de la situación desde una perspectiva histórica, vinculando aspectos sociales y biológicos, para dar luces sobre las implicaciones para la salud de los y las trabajadoras, y los retos para la acción sindical.

Las epidemias y pandemias: antiguas conocidas de la humanidad

Desde el discurso científico se construyó el concepto de transición epidemiológica para denotar la disminución de los problemas de salud derivados de las enfermedades infecciosas y la emergencia de las enfermedades crónicas (diabetes, cardiovasculares y autoinmunes, principalmente) como los principales problemas de salud pública de finales del siglo XX y principios del siglo XXI.

Con esto parecía que la larga historia de epidemias sería cosa del pasado, y que el desarrollo de las intervenciones

farmacológicas, mediante el uso de vacunas y medicamentos permitiría ir ganando la lucha contra los gérmenes.

Grandes pandemias de la historia

PESTE DE JUSTINIANO. El imperio bizantino se encontraba en uno de sus momentos de mayor esplendor cuando una epidemia de peste vino a oscurecer el mandato del emperador Justiniano. Es la primera epidemia de peste de la que se tiene constancia. La enfermedad —y con ella el miedo y la histeria— se expandió por Constantinopla, una ciudad de casi 800.000 habitantes, a una velocidad vertiginosa. Y de allí a todo el imperio. Incluso, el propio Justiniano fue víctima de la peste, aunque terminó recuperándose. Al final de la epidemia, la capital imperial había perdido casi el 40% de su población, y en todo el imperio la peste había cobrado la vida de cuatro millones de personas.

LA PESTE NEGRA (entre 1346 y 1353). La península Ibérica habría perdido entre el 60% y 65% de la población, y en la región italiana de La Toscana, entre el 50% y el 60%. La población europea pasó de 80 a 30 millones de personas.

VIRUELA. El llamado «virus variola», cuya afectación en los seres humanos es conocida desde hace por lo menos 10.000 años, es el causante de la enfermedad conocida como «viruela». Su nombre hace referencia a las pústulas que aparecían en la piel de quien la sufría. Era una enfermedad grave y extremadamente contagiosa que diezmo la población mundial desde su aparición, llegando a tener tasas de mortalidad hasta del 30%. Se expandió masivamente en el nuevo mundo cuando los conquistadores empezaron a cruzar el océano, lo cual afectó de manera terrible una población con defensas muy bajas para enfrentar nuevas enfermedades y, en Europa, tuvo un periodo de expansión dramático durante el siglo XVIII, infectando y desfigurando a millones de personas. Afortunadamente, es una de las dos únicas enfermedades que el ser humano ha conseguido erradicar mediante la vacunación. Precisamente,

fue luchando contra esta enfermedad cuando se descubrió la primera vacuna. Primero, lady Montagu, hizo unas observaciones claves en Turquía y, casi 100 años más tarde, Edward Jenner probó científicamente su eficacia. En 1977 se registró el último caso de contagio del virus que, desde entonces, se considera extinguido.

GRIPE ESPAÑOLA. En marzo de 1918, durante los últimos meses de la Primera Guerra Mundial (1914-1919), se registró el primer caso de gripe española, paradójicamente, en un hospital de Estados Unidos. Fue bautizada así porque España se mantuvo neutral en la «gran guerra» y la información sobre la pandemia circulaba con libertad, a diferencia de los demás países implicados en la contienda que trataban de ocultar los datos. Esta virulenta cepa del virus de la gripe se extendió por todo el mundo, al tiempo que las tropas se repartían por los frentes europeos. Los sistemas de salud se vieron desbordados y las funerarias no daban abasto. Estudios recientes han revelado datos más precisos. Se estima que la tasa global de mortalidad fue de entre el 10% y el 20% de los infectados, llegando a morir entre 20 y 50 millones de personas en todo el mundo. Hay quien, incluso, se atreve a decir que pudieron ser 100 millones (Huguet, 2020).

Más allá de la bacteriología: pandemia y crisis ambiental

El estudio histórico de las epidemias ha permitido entender que la existencia de estos problemas sanitarios no solo es un proceso biológico de enfermedad, sino también un proceso social. Si bien, la existencia de un agente infeccioso es una condición necesaria, no es suficiente para que ocurra el fenómeno. Los seres humanos tenemos una capacidad de respuesta inmune relacionada con el estado nutricional, que nos permite responder ante una situación de presencia de agentes infecciosos. Aquí intervienen también las condiciones ambientales, que favorecen o no la presencia de concentraciones suficientes de gérmenes para que se vean

derribadas las defensas del organismo. De esta forma, se ha encontrado que en épocas de crisis social se generan las condiciones propicias para la existencia de las pandemias.

En el caso de la situación actual, los desarrollos de la ciencia y la tecnología han dado a las sociedades humanas potentes herramientas para transformar la naturaleza, con una idea cada vez menos articulada del desarrollo de la sociedad con respecto a los ciclos de la naturaleza. Esto ha conllevado a que las prácticas productivas y de consumo estén generando grandes desequilibrios que ponen en riesgo tanto la vida de los seres humanos como la de las demás especies vivas en el planeta.

Una reacción a esta situación ha estado representada en el movimiento Un Mundo, Una Salud, el cual, desde inicios de siglo XX, llamó a pensar los problemas de salud humana en su íntima relación con la salud del resto de los seres vivos y de la propia naturaleza. Este movimiento advirtió la amenaza de pandemias para el siglo XXI derivadas de las malas prácticas incentivadas por el capitalismo depredador imperante.

Para el sindicalismo, esta perspectiva resulta bastante importante, en términos del horizonte de acción y movilización para la transformación de las prácticas actualmente dominantes en la relación sociedad-naturaleza.

Principios del movimiento Un Mundo, Una Salud (2009)

1. Reconocer el vínculo esencial entre la salud humana, los animales domésticos y la vida silvestre, y la amenaza que representan las enfermedades para las personas, los suministros de alimentos y las economías, y la biodiversidad esencial para mantener los entornos saludables y los ecosistemas, en función de lo que todos necesitamos.
2. Reconocer que las decisiones sobre el uso de la tierra y el agua tienen implicaciones reales para la salud. Las alteraciones en la resiliencia de los ecosistemas y los

cambios en los patrones de aparición y propagación de enfermedades se manifiestan cuando no reconocemos esta relación.

3. Incluir la ciencia de la salud de la vida silvestre como un componente esencial de prevención, vigilancia, monitoreo, control y mitigación de enfermedades a nivel mundial.
4. Reconocer que los programas de salud humana pueden contribuir enormemente a los esfuerzos de conservación.
5. Diseñar enfoques adaptativos, holísticos y con visión de futuro para la prevención, vigilancia, monitoreo, control y mitigación de enfermedades emergentes y resurgentes que tengan en cuenta las complejas interconexiones entre especies.
6. Buscar oportunidades para integrar plenamente las perspectivas de conservación de la biodiversidad y las necesidades humanas (incluidas las relacionadas con la salud de los animales domésticos) al desarrollar soluciones a las amenazas de enfermedades infecciosas.
7. Reducir la demanda y regular mejor el comercio internacional de la vida y de la carne de animales silvestres, no solo para proteger esas poblaciones, sino también para disminuir los riesgos de movilidad de enfermedades, transmisión entre especies y el desarrollo de nuevas relaciones patógeno-hospedador. Los costos de este comercio mundial, en términos de impactos en la salud pública, la agricultura y la conservación son enormes, y la comunidad mundial debe abordar este comercio como la verdadera amenaza que representa para la seguridad socioeconómica mundial.
8. Restringir el sacrificio masivo de especies silvestres en libertad para el control de enfermedades a situaciones en las que existe un consenso científico internacional multidisciplinario de que una población de vida silvestre representa una amenaza urgente y significativa

para la salud humana, la seguridad alimentaria o la salud de la vida silvestre en general.

9. Aumentar la inversión en la infraestructura mundial de salud humana y animal, en consonancia con la gravedad de las amenazas de enfermedades emergentes y recurrentes para las personas, los animales domésticos y la vida silvestre. Una mayor capacidad para la vigilancia mundial de la salud humana y animal y para un intercambio de información claro y oportuno (que tenga en cuenta las barreras del idioma) solo puede ayudar a mejorar la coordinación de las respuestas entre las agencias gubernamentales y no gubernamentales, las instituciones públicas y de salud animal, los fabricantes de vacunas/productos farmacéuticos y otras partes interesadas.
10. Formar relaciones de colaboración entre los gobiernos, la población local y los sectores público y privado (es decir, sin fines de lucro) para enfrentar los desafíos de la conservación de la biodiversidad y la salud mundial.
11. Proporcionar recursos y apoyos adecuados para las redes mundiales de vigilancia de la salud de la vida silvestre que intercambian información sobre enfermedades con las comunidades de salud pública y de salud de los animales agrícolas, como parte de los sistemas de alerta temprana para la aparición y el resurgimiento de amenazas de enfermedades.
12. Invertir en educar y concienciar a la gente del mundo, e influir en el proceso de políticas para aumentar el reconocimiento de que debemos comprender mejor las relaciones salud e integridad del ecosistema para tener éxito en mejorar las perspectivas de un planeta más saludable. (One Word, One Health, 2009, traducción propia).

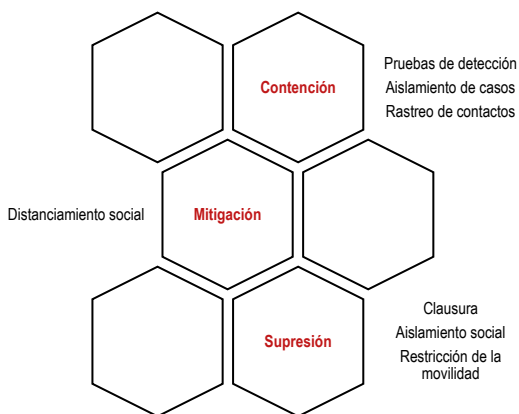
El regreso de las epidemias: nuevas y viejas acciones de respuesta

La preocupación del movimiento Un mundo, Una salud tiene que ver con las situaciones vividas en la segunda

mitad del siglo XX y comienzos del XXI, en relación con la presencia de epidemias asociadas con el virus de la inmunodeficiencia adquirida (VIH y el SIDA), el Síndrome Respiratorio Agudo (SARS), en China, la «gripe porcina», debida al virus H1N1, en México, entre otras.

Las emergencias sanitarias relacionadas con estos eventos evidenciaron los límites del conocimiento clínico y de la terapéutica asociada al Complejo Médico Industrial, y pusieron al frente la importancia de las medidas de salud pública. La experiencia de las culturas antiguas, antes de contar con el conocimiento de los microorganismos y sus modos de transmisión, reconoció la importancia del aislamiento preventivo (cuarentena) y la restricción de la movilidad como mecanismo de respuesta eficaz ante las epidemias. Aunque hoy se están destinando grandes cantidades de recursos al desarrollo de vacunas y medicamentos, el escenario resulta poco claro en este campo.

Derivado de lo anterior, para el momento en que emerge la pandemia del Covid-19 se tenía ya una importante experiencia acumulada sobre las intervenciones no farmacológicas de salud pública para enfrentar estas situaciones, encaminadas a contener la expansión de la pandemia, disminuir o mitigar su propagación, y limitar o suprimir su impacto (Patiño-Lugo et al., 2020). Dentro de las acciones en el campo de la contención, se contempla el uso de las pruebas de detección de las personas afectadas, su aislamiento, y el rastreo oportuno de los contactos. Las acciones de mitigación se concentran en el distanciamiento social, para limitar la probabilidad de contagio. Y la supresión implica respuestas más drásticas, que van desde la clausura de espacios de reunión masiva, tales como escuelas, universidades, iglesias, bares, negocios no esenciales y reuniones masivas, hasta el confinamiento de la población en las casas y la restricción de la movilidad, mediante el cierre de fronteras nacionales o el desplazamiento entre territorios (figura N.º 1).

Figura 1.**Intervenciones no farmacológicas de salud pública para enfrentar la pandemia**

Fuente: Elaboración propia, con base en Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria (14 de marzo de 2020).

Es en esta dimensión de intervenciones no farmacológicas, en las que es factible rastrear la afectación de la pandemia en la salud de trabajadores y trabajadoras, y donde se pueden vislumbrar las ocupaciones y actividades económicas que, por sus características, ocasionan la mayor exposición, en especial las relacionadas con los servicios (salud, transporte, aeropuertos), pero también la afectación derivada de las medidas de contención, mitigación y supresión. De esta forma, es importante abordar los impactos directos e indirectos que se derivan de esta situación.

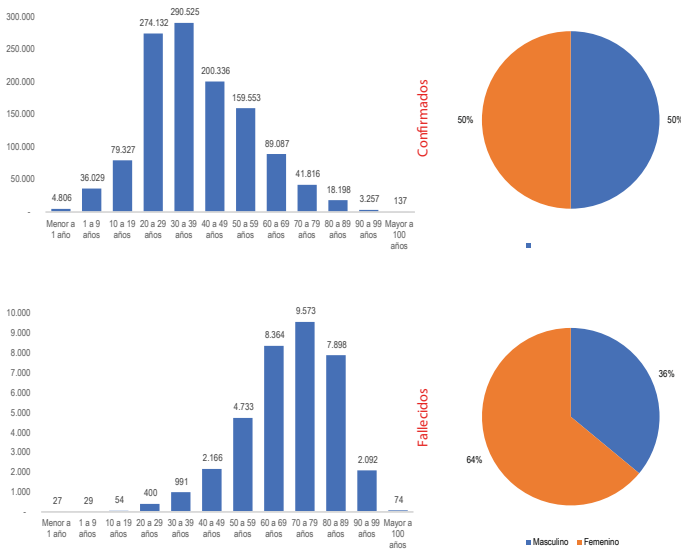
Impactos directos e indirectos de la pandemia por Covid-19 en la salud de los trabajadores y trabajadoras

Si bien los sistemas de información tienen limitaciones para mostrar la relación entre el trabajo y la salud, la revisión de las estadísticas de casos confirmados y mortalidad por Covid-19 en Colombia, confirma las tendencias también

identificadas en el ámbito internacional, en cuanto a que es la población en edad de trabajar la que ha presentado el mayor número de casos.

Figura 2.

Distribución por edad y sexo de casos de Covid-19 confirmados en Colombia



Fuente: Elaboración propia, con base en datos del Instituto Nacional de Salud (29 de noviembre de 2020).

Como se observa en la figura N.º 2, la distribución de casos por edad permite ver que la población entre 20 y 59 años concentra tres de cada cuatro casos (77,23%), si bien la mortalidad se concentra en la población mayor de 60 años (76,92%). Resulta también interesante efectuar el análisis por género, en el que los casos confirmados presentan prácticamente una paridad entre hombres y mujeres: 50,15%, para los primeros, y 49,85%, para las segundas, mientras que la mortalidad es claramente de predominio masculino: 64,09% para hombres, y 35,91% para mujeres.

Figura N.º 3.**Comportamiento de la afiliación y la siniestralidad en el Sistema General de Riesgos Laborales 2019-2020**

Fuente: Elaboración propia con base en RL Datos (Fasecolda).

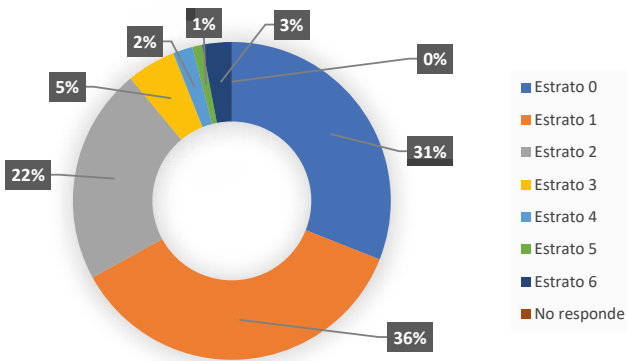
El análisis del comportamiento de la enfermedad laboral, calificada durante la pandemia, permite identificar a la población afiliada que ha sido diagnosticada con la enfermedad por coronavirus, y deja ver el gradiente de desprotección en relación con aquella que no se encuentra cubierta por el sistema de seguridad social en riesgos laborales. Cuando se compara el comportamiento entre los años 2019 y 2020 de las empresas y trabajadores afiliados, así como de los accidentes y enfermedades calificados como de origen laboral, es llamativo encontrar que el número de empresas afiliadas se incrementó, mientras que, como era de esperarse, el número de trabajadores se redujo (figura N.º 3).

En los 10 primeros meses del 2020 se presentaron 40.047 enfermedades diagnosticadas como de origen laboral, frente a 6.942 diagnosticadas en el mismo periodo del año 2019. Pero esta cifra también se puede confrontar con el número

de casos diagnosticados de Covid-19 en la población de 20 a 59 años, que fueron 924.546 casos a octubre 30 de 2020, con lo cual se puede decir que solamente el 4,33% de las personas con casos confirmados de Covid-19 han sido reconocidas como de origen laboral, la mayor parte realizadas en el sector económico de servicios sociales y de salud y, en menor medida, en los sectores inmobiliario, comercio e industria manufacturera. Si bien, es necesario precisar y profundizar estos análisis, esta es otra manera de evidenciar la alta desprotección que presenta la población laboral colombiana, debido, principalmente, a la informalidad laboral.

Figura 3.

Distribución de las defunciones por Covid-19 total, según estrato socioeconómico. Total nacional (2 de marzo a 25 de octubre)



Fuente: Dane (2020b).

El comportamiento de la enfermedad y la accidentalidad relacionada con el trabajo en el sector formal de la economía en los 10 primeros meses de 2020, incorporado también en la figura N.º 3, refleja lo ocurrido en este mundo del trabajo en ese periodo. Mientras los accidentes de trabajo reportados y calificados como de origen laboral cayeron en relación con el primer semestre de 2019, las enfermedades laborales

se incrementaron, asunto que podría ser explicado porque el trabajo remoto llevó a que disminuyera la posibilidad de accidentes, vinculado con las condiciones de trabajo, mientras que el de la enfermedad laboral está vinculado con el auge de la Covid-19 (García-Luna y Torres-Tovar, 2020a) y los impactos psicosociales producto del confinamiento y la sobrecarga laboral.

Tal como lo han evidenciado las estadísticas del Dane (figura N.º 4), son los estratos más pobres los que más sufren los efectos de morbi-mortalidad por Covid-19. Con un corte a finales de octubre del 2020, los estratos 1, 2 y 3 concentraban el 89,4% de las defunciones vinculadas a Covid-19 en el país (Dane, 2020b).

Es importante también denotar los impactos indirectos de la pandemia sobre la salud de trabajadores y trabajadoras, relacionadas con otras implicaciones en las condiciones de vida y en las condiciones de trabajo derivadas de las medidas de control implementadas.

Un primer elemento es el impacto debido a la baja de ingresos de los hogares de la clase que vive del trabajo, por desempleo o por disminución de salarios, que limita las posibilidades de satisfacer necesidades básicas, en particular la alimentación.

Un segundo elemento, se relaciona con las condiciones de vivienda y el hacinamiento, que limita el alcance de acciones de distanciamiento y aislamiento social, pero también tiene un impacto en las condiciones de convivencia y psicosociales, y, en particular, ha significado un incremento de problemas de violencia intrafamiliar y de género.

Un tercer elemento es el referido a las limitaciones para acceder a los servicios de salud, que desde antes de la pandemia presentaban problemas relacionados con las barreras de acceso vinculadas con el modelo de aseguramiento y privatización, pero que se agravan durante la emergencia sanitaria para la atención a problemas de salud distintos a los de la Covid-19.

Se pueden situar en general, diferentes condiciones que se presentan como obstáculos y efectos no deseados relacionados con las medidas de salud pública no farmacológicas, que inciden en la salud de trabajadores y trabajadoras, vinculadas con vulnerabilidades nuevas y acumuladas.

Tabla 1.

Obstáculos y efectos no deseados de las medidas frente a la pandemia

| | |
|----|---|
| 1. | Condiciones materiales de habitabilidad, incluida la infraestructura de los barrios Ausencia de viviendas Hacinamiento en los hogares Prácticas colectivas de convivencia comunitaria Ausencia o abastecimiento irregular de agua Espacios públicos limitados |
| 2. | Ingresos y empleo Ausencia o disminución de ingresos Ausencia de protección frente al desempleo Imposibilidad de desplazarse para trabajar Aumento del trabajo doméstico no remunerado |
| 3. | Protección social Ausencia de derechos sociales Ausencia de derechos laborales Ausencia o debilidad del estado de bienestar |
| 4. | Educación y aprendizaje Altera el funcionamiento escolar y el aprendizaje Falta de experiencia y medios para métodos de aprendizaje no presenciales Falta de calificación a los docentes para la educación virtual Falta de acceso a la conectividad, en especial en la ruralidad |
| 5. | Pertinencia cultural Choque con los valores, tradiciones, símbolos, creencias y modos de comportamiento comunitarios y ancestrales |
| 6. | Riesgo psicosocial y entornos saludables Aislamiento social Deterioro de las relaciones comunitarias Condiciones adversas para las conductas saludables Aumento de la incertidumbre |

-
- 7. Inequidad de género y carga del cuidado
 - Sobrecarga del cuidado
 - Sobrecarga de tareas domésticas
 - Pérdida de autonomía de las mujeres

 - 8. Provisión de servicios y suministros básicos
 - Dificultad o imposibilidad de acceder a comercios de productos alimenticios y otros servicios
 - Dificultad a la hora de acceder a o comprar medicamentos
 - Dificultad de acceso a servicios esenciales de protección para niños y niñas en riesgo de sufrir violencia, personas con discapacidad, etc.

 - 9. Acceso y continuidad de la atención en salud
 - Falta de continuidad de controles, reconocimientos médicos y atención de salud
 - Falta de acceso a servicios de salud
 - Postergación de consultas y necesidades en salud
 - Deficiencias estructurales en el sistema de salud

 - 10. Derechos humanos
 - Vulneración de derechos
 - Aumento de prácticas discriminatorias
 - Violencia de género y contra niños y adolescentes

 - 11. Participación social y trabajo intersectorial
 - Falta de participación en la adaptación y aplicación de medidas
 - Falta de coordinación entre sectores y actores locales

 - 12. Comunicación: Ausencia de información dirigida a personas con discapacidad
 - Falta de comprensión del idioma oficial
 - Falta de acceso regular y oportuno a los medios de comunicación
 - Medidas de salud pública no farmacológicas
-

Fuente: Adaptado con base en Eijkemans, et al. (2020).

La situación del personal de la salud

Una situación muy particular es la de las y los trabajadores de la salud quienes, como primera línea de atención a la pandemia, se han tenido que exponer al SARS-CoV-2, muchas veces sin el cumplimiento cabal de los estrictos bioprotocolos de seguridad, lo que ha llevado a que se hayan infectado más de 20.000 trabajadores/as y hayan muerto 102 (corte del 9 de diciembre del 2020) (Instituto Nacional de Salud, 2020). Esta dramática situación de las y

los trabajadores del sector de la salud es el reflejo de años de precariedad laboral, articulada a condiciones de trabajo inseguras, impuestas por un sistema de salud privatizado, producto de la implementación de la Ley 100 de 1993.

El Gobierno nacional, tratando de contrarrestar esta situación, lo que ha hecho es declarar la Covid-19 como enfermedad laboral, pero solo para los trabajadores de la primera línea de atención a la pandemia, y darles una indemnización económica, lo que es una política que busca cambiar salud por dinero y que no impacta en los problemas estructurales que son la causa de gravedad de la pandemia sobre este sector de trabajadores. Por su parte, dada la lógica y comportamiento histórico de las aseguradoras de riesgos laborales (ARL), que no asumieron un rol solidario y comprometido con la salud y la vida de los trabajadores afiliados, y sobrepusieron sus intereses económicos, subordinando las medidas preventivas necesarias de implementar (Luna-García y Torres-Tovar, 2020b).

Las y los trabajadores de la salud frente a estas circunstancias han generado un conjunto de acciones colectivas, incluidos paros, y han creado nuevas organizaciones gremiales exigiendo trabajo digno, estable y seguro; movilización que, en este periodo, ha estado articulada con las instancias denominadas «Salud en el Paro» y «Pacto Nacional por la Salud y la Vida», desde las cuales han liderado y expresado estas demandas (Vargas, 2020).

La respuesta sindical a la pandemia

Frente a esta crisis sanitaria, social y laboral que ha desencadenado la pandemia por la Covid-19, el movimiento sindical no se ha quedado quieto, ha generado un conjunto de respuestas, las cuales varían de acuerdo con su capacidad organizativa, que es diversa porque depende de la región y el sector económico en los que se desenvuelven.

En Europa y Estados Unidos su capacidad es mayor y

ha impulsado importantes reivindicaciones relacionadas con el conjunto de protecciones sociales y el amparo de los derechos laborales y de la salud en el trabajo. En tanto que, en el Sur Global, la incidencia de los sindicatos es menor, debido a importantes restricciones en el ejercicio de la libertad sindical, pero, también por la menor tasa de sindicalización, dado el alto peso del empleo informal y cuenta propia. En el caso de Colombia, el movimiento sindical también ha actuado, pero su capacidad de movilización e incidencia se ha visto disminuida, producto del aislamiento obligatorio, la baja sindicalización y la continuidad de la violencia sociopolítica que no ha cesado en este periodo (Luna-García y Torres-Tovar, 2020b).

Esta respuesta del movimiento sindical frente a la pandemia ha tenido diversos ejes de acción, relacionados con la exigibilidad de los derechos laborales: procesos informativos y formativos sobre la Covid-19; diseño de protocolos de bioseguridad y su incorporación en la negociación colectiva; impulso de campañas sindicales; seguimiento a la dinámica laboral y de salud en el contexto de la Covid-19 a través de observatorios y monitoreos, y propuestas sindicales para el enfrentamiento de los efectos producidos por la pandemia, como lo sucedido en el ámbito nacional, mediante el pliego de emergencia y otras iniciativas que fueron presentados al Gobierno nacional.

Exigibilidad de los derechos laborales

Sin duda, la pandemia por Covid-19 trajo un aumento en la conflictividad social y laboral, producto del aislamiento obligatorio que se dispuso como medida prácticamente global. Esta situación inédita tuvo efectos significativos en el mundo del trabajo, pues se incrementaron las tensiones entre los empresarios y los trabajadores, así como también con los gobiernos, dadas las medidas de orden laboral que fueron tomando bajo las declaratorias de estados de emergencia nacionales, que generaron disputas por los derechos

laborales y las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, así como por las condiciones de vida.

En este contexto, los trabajadores y sus sindicatos se preocuparon por la pérdida de puestos de trabajo, de ingresos y de derechos laborales, las medidas contraproducentes para las condiciones laborales y por los riesgos para la salud de sus afiliados, mientras que los sectores empresariales se preocuparon, principalmente, por restablecer la apertura de los negocios y las cadenas de suministro, sostener los niveles de productividad y rentabilidad y, en los casos en que no fuera posible, moderar la reducción de sus ganancias, pero accediendo a los subsidios del Estado.

En este periodo se incrementaron los conflictos capital-trabajo debido a diversas medidas empresariales, como:

- Fraccionamiento o falta de pago de los salarios;
- Licencias laborales forzadas con rebajas salariales o, incluso, sin reconocimiento salarial;
- Recortes salariales;
- No pago salarial de la licencia por aislamiento obligatorio de trabajadores que entraron en contacto directo con personas positivas para la Covid-19;
- Suspensión, terminación o no renovación de contratos;
- Establecimiento de vacaciones anticipadas;
- Despidos de trabajadores (algunos masivos);
- Incumplimiento de medidas de salubridad efectivas para prevenir contagios, inicialmente con los trabajadores que siguieron laborando por su condición de esenciales y, luego, con los de los sectores que fueron retornando a la producción;
- Anuncio de relocalizaciones de la producción o cierre patronal (*lockout*) en ciertos sectores económicos, como mecanismo de presión empresarial para que se retornará a la actividad económica, aun con riesgos para los trabajadores. (Basualdo y Peláez, 2020; AIL, 2020a y TUAC, 2020)

Este conjunto de medidas han sido leídas por los sindicatos como una nueva forma de descargar la crisis económica producida por la pandemia sobre los hombros de los trabajadores, razón por la cual las exigencias sindicales se concentraron en:

- Que se garanticen las debidas condiciones de higiene y de seguridad en el trabajo; que establezcan una efectiva protección a través del diseño e implementación de protocolos de bioseguridad;
- Impugnar recortes salariales, suspensiones y despidos;
- Que se reconozca la Covid-19 como una enfermedad laboral, no exclusivamente para los trabajadores del sector salud;
- Que se den mayores garantías laborales, con un mejor reconocimiento económico para la población trabajadora perteneciente al grupo de actividades esenciales;
- Que se den protecciones sociales, en particular la demanda por renta básica universal;
- Que se dé una reorganización del trabajo.

Las acciones colectivas emprendidas por los trabajadores y las organizaciones sindicales para exigir y presionar el respeto a los derechos laborales han incluido una diversidad de repertorios con acciones de derecho, que incluyen peticiones formales de protección y atención a los gobiernos nacionales en diversos países de Europa, Asia y las Américas, y procesos de diálogo y negociación colectivas; así como acciones de hecho, con repertorios tradicionales de la protesta en las calles y otros repertorios que comienzan a explorarse, como el traslado de cacerolazos, plantones, paros y protestas a la virtualidad (Delgado et al., 2020). Así ocurrió en Estados Unidos, donde se generó un movimiento huelguístico exigiendo garantías laborales y protección frente a los riesgos de realizar actividades laborales en el marco de la pandemia, junto a un mejor reconocimiento económico para quienes desarrollan los trabajos esenciales (Luna-García y Torres-Tovar, 2020b).

Dada la situación de afectación de los derechos laborales, en este periodo también se han generado procesos organizativos de los trabajadores, especialmente entre los del sector salud dada su alta exposición al contagio, por ser la primera línea de atención a la pandemia, y también de trabajadores de entrega de domicilios, ligados a plataformas, que dada su alta flexibilización laboral y la falta de garantías laborales y de protección de la salud en el trabajo, dieron pasos organizativos importantes (Basualdo y Peláez, 2020; AIL, 2020a).

Estos sectores, en particular, han impulsado jornadas de paros, como el paro internacional de trabajadores de plataformas digitales que involucró a trabajadores de Asia, Europa y las Américas (Liga Internacional Socialista, 2020) o como los trabajadores esenciales de Amazon, Instacart, Target, Walmart y Whole Foods que desarrollaron una huelga en Estados Unidos por la falta de precauciones de seguridad, pago por peligrosidad y beneficios durante la pandemia (Sollenberger, 2020).

En el caso de los trabajadores del sector salud se han impulsado huelgas durante el periodo de la pandemia, como la de médicos y enfermeras de los hospitales públicos de Zimbabue, debido a la falta de equipos de protección; la de trabajadores del saneamiento en Pittsburgh, Pensilvania y Medway, Reino Unido, por equipos de protección; la de médicos de Hong Kong, Jalalabad, Yakarta e Islamabad, por falta de equipo de protección; la de unas 800 enfermeras registradas en el Hospital de la Universidad de Illinois, en Chicago, por la expiración de los contratos laborales con el hospital, así como la de unas 400 enfermeras del Hospital Backus, en Connecticut («Huelgas durante la pandemia», 2020), la de los trabajadores de hospital público José Pumarejo en Valledupar,³ Colombia, pidiendo pago de salarios (Semana, 2020), la de los médicos en Perú por el

3. Esta fue una huelga de hambre.

manejo inadecuado que el Gobierno de ese país ha hecho de la pandemia y por no cumplir con el aumento de salarios (Mendoza, 2020), o la de trabajadores/as de la salud en Argentina exigiendo mejores condiciones laborales y salariales (Vivas, 2020).

Procesos informativos y formativos sobre el Covid-19

Otra de las grandes actividades impulsadas en el periodo de pandemia por las organizaciones sindicales, las centrales de trabajadores y las confederaciones sindicales internacionales, ha sido el impulso a procesos informativos y educativos sobre la Covid-19 y la forma de prevenirla. Se ha desplegado una amplia información a través de charlas virtuales, cursos virtuales, elaboración de boletines, cartillas, infografías, entre otros recursos comunicativos y educativos.

La AFL-CIO, de Estados Unidos, creó una página web específica que incluye recursos y orientación sobre la pandemia del Covid-19, así como recomendaciones para limitar el impacto en las familias de los trabajadores, que incluye recursos comunicativos, como folletos sobre qué es el coronavirus y cómo hacer la protección respiratoria con elementos de protección personal.⁴ La American Federation of State, County & Municipal Employees (AFSCM) elaboró una página específica para que los trabajadores de primera línea consulten temas relativos a la salud y la seguridad, la cual también incluye relatos de los trabajadores.⁵ El departamento de salud y seguridad de los camioneros (*Teamsters*) creó igualmente una página web que proporciona hojas informativas con listas de verificación generales sobre el virus, los horarios de trabajo e información específica para cada ocupación, por ejemplo, para socorristas y operadores de tránsito.⁶

4. <https://aflcio.org/covid-19>

5. <https://www.afscme.org/covid-19>

6. <https://teamstersafety.org/covid-19/>

Igualmente, el Consejo Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional (COSH), que realiza labores con trabajadores en Estados Unidos, tanto nacionales como migrantes de origen latino, ha dispuesto un conjunto de recursos de información en su web, que incluye infografías y otros tipos de material, tanto en inglés,⁷ como en español.⁸

Las organizaciones sindicales canadienses han dado relevancia al tema del impacto de la pandemia en la salud mental de los trabajadores. La Canadian Labor Congress (CLC) se ha pronunciado sobre este tema en su web⁹ y ofrece un portal en línea sobre salud mental en el trabajo,¹⁰ que incluye material audiovisual y guías con recursos para proteger la salud mental en el trabajo, entre otros materiales.

El Centro para la Salud y la Seguridad de la Australian Council of Trade Unions (ACTU), ha puesto en su web, información sobre los derechos de los trabajadores, herramientas y recursos para lidiar con Covid-19,¹¹ dirigida a sus organizaciones sindicales, los representantes de salud y seguridad y a los trabajadores.

La CCOO de España, ha establecido una línea telefónica gratuita y un correo electrónico para que los trabajadores que tengan preguntas de orden laboral relacionadas con la emergencia sanitaria reciban información y asesoramiento y, a través de su Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS), ha dispuesto información para los trabajadores sobre la Covid-19.¹² Por su parte, la Confederación General del Trabajo (CGT) ha desarrollado material educativo sobre la Covid-19.¹³

7. <https://www.coshnetwork.org/coronavirus>

8. <https://www.coshnetwork.org/SP-coronavirus>

9. <https://canadianlabour.ca/canadas-unions-call-for-mental-health-supports-for-all/>

10. <https://canadianlabour.ca/uncategorized/mental-health-resources/>

11. <https://www.actu.org.au/coronavirus>

12. <https://istas.net/noticias/covid-19-prevencion-de-riesgos-laborales-y-condiciones-de-trabajo>

13. <https://cgt.org.es/wp-content/uploads/2020/03/Guia-Rapida-Co>

La European Trade Union Institute (ETUI) ha establecido un espacio específico en su web para el tema de la Covid-19 que difunde información sobre análisis de la ETUI frente a la dinámica de la pandemia.^{14,15}

La Internacional de Servicios Públicos (ISP), que agrupa a trabajadores del sector de la salud, ha generado diversas actividades, que incluyen participación en conversatorios virtuales para hablar sobre las implicaciones de la Covid-19 sobre este grupo de trabajadores,¹⁶ e información en su web dirigida a los trabajadores sobre esta enfermedad.¹⁷

La Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (ICM) elaboró una propuesta de protocolos Covid-19 para el sector, que incorpora aspectos técnicos y sindicales, e, igualmente, desarrollo un curso virtual con tres módulos sobre salud y seguridad en el trabajo en el contexto de la Covid-19, abordando los impactos, desafíos y la acción sindical en los sectores de la construcción y la madera.¹⁸

Por su parte, la Confederación Sindical Internacional (CSI) y su filial en las Américas, la Central Sindical de las Américas (CSA), han fijado su postura e iniciativas a través de sus webs, donde difunden noticias sindicales relacionadas con la Covid-19¹⁹ y la CSA ha creado un espacio específico para el tema de la Covid-19²⁰ en el cual difunde información y sus análisis, como por ejemplo el informe que realizó sobre el impacto de la pandemia sobre los

Vid19.pdf

14. <https://www.etui.org/taxonomy/term/2273>

15. <https://www.etui.org/publications/our-failure-prevent-known-risks>

16. <https://publicservices.international/resources/events/learning-from-covid-19-transforming-health-services?id=11145&lang=en>

17. <https://publicservices.international/resources/publications/ps-ter--sus-derechos-comos-trabajadxr-de-la-salud?id=10642&lang=es>

18. https://www.bwint.org/es_ES/cms/sindicatos-brasilenos-disenan-protocolos-covid-19-para-el-sector-de-la-construccion-y-la-madera-1995

19. <https://www.ituc-csi.org/covid-19-responses>

20. <https://csa-csi.org/?s=covid>

derechos laborales en las Américas.²¹

Por su parte, en Colombia, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), de manera conjunta, impulsaron el desarrollo de una caja de herramientas para dar orientaciones sobre los derechos de los trabajadores ante la Covid-19, dirigida por sectores económicos, dispuestos en sus páginas webs;²² asimismo, las centrales sindicales y el Comité Nacional de Paro presentaron al Gobierno de Iván Duque (el 19 de junio de 2020) un pliego de emergencia con siete puntos: 1) intervención del Estado en el sistema de salud, 2) renta básica de emergencia, 3) defensa de la producción nacional, 4) apoyo al sistema educativo, 5) mujer y diversidades sexuales, 6) derogatoria de los decretos de emergencia, que han mejorado las condiciones de la vida económica y social y 7) fuentes de recursos para la financiación del plan (Comité Nacional de Paro, 2020).

Campañas sindicales

Como otra forma de actuar en este periodo, algunos sindicatos y confederaciones sindicales internacionales, decidieron impulsar campañas que aglutinaran a trabajadores y ciudadanía en torno a causas relacionadas con la defensa de los derechos laborales y de la salud de los trabajadores.

Una colaboración entre los sindicatos suecos de sectores de la construcción, energía eléctrica, pintura y de bienes raíces, impulsó una campaña durante este periodo contra el deterioro de las condiciones del trabajo y las políticas neoliberales del gobierno sueco (TUAC, 2020).

El Sindicato de Trabajadores de Diamantes y Minerales Afines y el Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros de Zimbabue, han impulsado una campaña de concientización

21. <https://csa-csi.org/wp-content/uploads/2020/10/Informe-impacto-Covid-1.pdf>

22. <https://ctc-colombia.com.co/web/> y <https://cut.org.co/>

sobre la Covid-19 para reducir el aumento de infecciones, la cual incluye visitas a las minas para monitorear el cumplimiento de los empleadores respecto a las normas de prevención de la Covid-19 y garantizar que los trabajadores tengan equipo de protección personal e instalaciones sanitarias adecuadas (IndustriALL Global Union, 2020).

La ISP, que agrupa trabajadores de los sectores públicos de la salud, configuró la campaña que denominó «Los trabajadores seguros salvan vidas», en tanto el coronavirus se constituyó en una amenaza mortal para los trabajadores del servicio público de la primera línea de atención. Esta campaña ha permitido estimular y coordinar esfuerzos frente a la garantía de protección de este grupo laboral, y a la vez, confrontar las precarias condiciones de empleo que tienen, que incluyen inadecuadas condiciones de bioprotección.²³

El COSH de Estados Unidos configuró la campaña «La lucha por la seguridad en el lugar de trabajo»,²⁴ en la cual, los propios trabajadores, apoyados por el Consejo, exigen lugares de trabajo más seguros en el actual entorno pandémico (Felsen y Martínez, 2020).

En Chile, distintas organizaciones sindicales y la Central Unitaria de Trabajadores, han impulsado campañas solidarias a lo largo de la nación, dirigidas a sus propios afiliados y a pobladores que han quedado en condiciones económicas muy vulnerables, producto de la crisis generada por la pandemia, desarrollando almuerzos solidarios, impulsando las ollas comunes, entrega de insumos sanitarios a los trabajadores de la salud (CUT - Chile, 2020).

En Colombia, un conjunto de organizaciones sindicales (incluida la CUT), sociales, campesinas, étnicas y de derechos humanos, en el contexto de la pandemia lanzaron la campaña «Muévete por sus derechos, también son los

23. <https://publicservices.international/resources/news/public-health-br-once-and-for-all?id=10648&lang=en>

24. https://nationalcosh.org/COVID-19_Campaigns_and_Resources

tuyos», que promueve la acción sindical, social y ciudadana en torno a la exigibilidad de un conjunto de derechos que incluyen los de la vida, la alimentación, la salud, el trabajo, la tierra y el territorio,²⁵ bajo la comprensión que esta crisis, provocada por la pandemia, no se resuelve solo con medidas de salud pública, sino que requiere de un conjunto amplio de protecciones sociales y garantías de derechos colectivos.

Seguimiento a la dinámica laboral y de salud en el contexto del Covid-19

Una más de las actividades importantes que ha desplegado el movimiento sindical en este periodo ha sido el seguimiento a las medidas gubernamentales que se expiden en el marco de la pandemia, y a las condiciones de salud de las y los trabajadores, realizado a través de ejercicios de observatorios y monitoreos sobre los efectos de la Covid-19.

El ETUI y el Instituto de Estudios Laborales de Europa Central (CELSI) crearon el *Observatorio ETUI-CELSI Covid-19*, con el objetivo de mejorar la comprensión de las políticas adoptadas en el contexto de la pandemia. Las actividades que desarrolla, entre otras, incluyen investigaciones sobre las respuestas de las políticas nacionales a la pandemia en toda Europa en áreas de interés estratégico para los sindicatos, y el seguimiento y la difusión del conocimiento producido en instituciones académicas en temas afines a estos intereses.²⁶

En Brasil, a través de una colaboración entre instancias sindicales, en particular, el Departamento Intersindical de Estudios e Investigaciones sobre Salud y Ambiente de Trabajo (Diesat), el Centro de Estudios del Trabajador y la

25. https://www.facebook.com/cutorgco/photos/a.625043794242908/3425760474171212/?type=3&eid=ARDFXPi-3YEmHMCQTa_YflPcSqdh1Gbe_gvqa3hTmSdl-TII7RDD6bfGr6-66zft-TemalOul4kBAPECjH

26. <https://www.etui.org/etui-celsi-covid-19-observatory>

Salud y Ecología Humana (Cesteh) y otras instituciones académicas, vienen impulsando una iniciativa de seguimiento denominada Redes en Brasil (Red de Información sobre Exposición al SARS-CoV-2 en Trabajadores en Brasil), que tiene como propósito orientar los planes y protocolos de contingencia por lugar de trabajo y sectores económicos, en esta fase, específicamente de trabajadores del petróleo y gas, de frigoríficos y de saneamiento, para conocer sus condiciones laborales y de salud y apoyar acciones de mitigación de riesgos para la salud (Sodré et al., 2020). La información se recolecta a través de una encuesta dispuesta virtualmente.²⁷

Por su parte, en Colombia, la CUT y la CTC crearon un *Observatorio Laboral* con apoyo de la OIT, la Escuela Nacional Sindical y varias organizaciones agrupadas en la Plataforma Laboral y Sindical, que se expresa regularmente a través de un boletín que informa sobre la pandemia y las medidas tomadas por parte del Gobierno, con lo cual se realiza un monitoreo permanente a las medidas que se expiden en el marco pandemia. La información que dan las centrales está dirigida a la opinión pública y busca contrastar las decisiones del Gobierno nacional con las de otros países y valorar sus impactos en los derechos de los trabajadores; ejercicio que, a su vez, le ha brindado elementos al movimiento sindical para desarrollar acciones jurídicas y administrativas ante las autoridades públicas, comunicaciones dirigidas al Gobierno nacional y planteamiento de propuestas (AIL, 2020b).

Por otro lado, un conjunto amplio de organizaciones sindicales y gremiales del sector de la salud en Colombia, ha impulsado una estrategia de seguimiento a las condiciones laborales y de salud de las y los trabajadores de la salud, denominado «Monitoreo crítico de las condiciones de bioseguridad en los trabajadores del sector salud», que

27. <https://redcap.ensp.fiocruz.br/surveys/index.php?s=9A4N8TK4TA>

ha permitido conocer, de manera más precisa, las condiciones laborales, de bioprotección, de contagio y muerte por Covid-19 de trabajadores de este sector, información con la cual han podido denunciar y exigir a los gobiernos y a los empleadores, actuar para proteger la vida de quienes están en la primera línea de atención de la pandemia (Molina, 2020). La información se recolecta a través de una encuesta dispuesta virtualmente.²⁸

Propuestas sindicales para el enfrentamiento de los efectos producidos por la pandemia

Frente a esta situación inédita provocada por la Covid-19, que sin duda ha impactado el mundo del trabajo y la salud de las y los trabajadores, las organizaciones sindicales han estado generando propuestas de diversa índole, tanto en el ámbito de la empresa y del sector para que se protejan los derechos laborales a la salud y a la vida de los trabajadores a nivel nacional e internacional, para incidir en la orientación de las políticas que los gobiernos han trazado en este periodo para enfrentar la crisis social, sanitaria y laboral, profundizada por la pandemia. Los planteamientos, no solo se han hecho en el campo laboral, sino también en aspectos sociales relacionados con las condiciones de vida de los más vulnerables, mostrando de esta manera el movimiento sindical su interés por la situación social del conjunto de la sociedad (García, 2020).

En el caso de Europa, hay una relevante reivindicación en relación con la garantía de la protección de la salud frente a la pandemia, al instalarse un debate importante en torno a la organización del trabajo que confronta la perspectiva higienista, la cual omite las implicaciones de la bioseguridad en diferentes contextos laborales (Luna-García y Torres-Tovar, 2020b).

28. https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSeUkuBqa-BzNKQYc-QiE_DUCn6q1Xfi5q2CfcbWUs7Yv8tjzHw/viewform

Los sindicatos finlandeses formularon propuestas de medidas de formación y competencia para dar respuesta a la crisis y acompañar a los trabajadores más afectados, las cuales están relacionadas con: i) aumentar las ofertas de formación a corto plazo para apoyar a los sectores con escasez de mano de obra y a los desempleados temporales, ii) desarrollar competencias digitales y iii) encontrar formas de habilitar y reconocer el aprendizaje basado en el trabajo, entre otras.²⁹

Los sindicatos han propuesto y reclamado la conformación de comisiones mixtas de higiene y seguridad para poder establecer pautas sobre cómo producir en este contexto de la pandemia, teniendo en cuenta las obligaciones y recomendaciones en términos de salubridad, tal como lo ha impulsado la Federación de Trabajadores Aceiteros de Argentina (Basualdo y Peláez, 2020).

Como parte de la gestión del conjunto de organizaciones sindicales pertenecientes a la Confederación Sindical Internacional (CSI), se han realizado propuestas que han sido acogidas en diversos países, especialmente de Asia y Europa, incorporadas como decisiones de política pública (TUAC, 2020):

- En Bélgica, una de las demandas principales ha sido ampliar el acceso a las prestaciones de desempleo y tomar medidas especiales para las mujeres embarazadas y extensión de sus licencias de maternidad.
- En Dinamarca, el Gobierno se comprometió a pagar hasta el 75% de los salarios de hasta 3.100 euros, y el 25% los pagará la empresa para la protección de empleos, además de compensaciones para los trabajadores independientes.
- Italia declaró medidas como compensación única para trabajadores independientes, artistas y campesinos,

29. <https://www.sttk.fi/en/2020/04/30/proposals-from-the-finnish-labour-market-organizations-for-specific-training-and-competence-measures/>

más 12 días de licencia remunerada para los trabajadores y trabajadoras.

- Japón creó un subsidio de ajuste al empleo para las pymes que garanticen el empleo.
- Para el caso de España, hay medidas como la reducción de tiempos de trabajo, compensación a trabajadores autónomos y exenciones de seguridad social, además de distanciamiento de los clientes con los trabajadores en los puestos de trabajo.
- En Suecia, el Gobierno pagará el 90% de los salarios de los trabajadores que se encuentren infectados gracias a la interlocución con el sindicalismo.

Por su parte, la regional de las Américas de la CSI, la Central Sindical Americana (CSA), ha impulsado un conjunto de propuestas, a través de un llamado urgente a la acción de los Estados, entre las cuales destacan (CSA, 2020):

- Los gobiernos deben priorizar la vida, la salud, los empleos, los salarios y la protección social de las personas frente a los intereses de las grandes empresas y el capital financiero, y fortalecer el rol del Estado frente a la presión privatizadora de los servicios públicos. Igualmente, el Estado debe actuar firmemente frente a las empresas privadas que prestan los servicios de alimentación, salud y otros servicios necesarios, e impedir que se imponga el interés de la ganancia sobre las necesidades de la población.
- Adoptar políticas de tasación de las grandes fortunas, las ganancias y la confiscación de los fondos ilícitos ocultos en las guaridas fiscales en todo el mundo.
- Colocar en el centro de la respuesta a las personas que están en una situación de mayor vulnerabilidad, como son quienes viven en situación de calle y de pobreza extrema, las/os trabajadoras/es domésticas/os, así como las/os trabajadoras/es de la salud, la alimentación, el aseo

urbano y de otros sectores que están en la primera línea de lucha frente al virus.

- Estas iniciativas las respaldan algunos gobiernos, como una acción para atender la crisis con criterios de mayor equidad y justicia.

En el caso de Colombia, la CUT ha realizado un conjunto de propuestas para el enfrentamiento de la pandemia, planteadas directamente al Gobierno nacional, que incluyen (CUT, 2020):

- Suspensión del cobro de servicios públicos para los estratos más bajos, especialmente de los servicios de acueducto y alcantarillado;
- Suspensión del cobro del impuesto predial, y pago de arrendamientos a las familias que, debido a la situación de pandemia, no cuentan con ingresos suficientes para sufragar el pago. Suspensión de desalojos;
- Garantizar la continuidad en el otorgamiento de servicios de alimentación escolar a las familias beneficiarias, durante el tiempo que los niños, niñas y adolescentes permanezcan en casa;
- Suspender inmediatamente las exenciones tributarias aprobadas en el Plan Nacional de Desarrollo, reformas tributarias de los años 2012, 2016, 2018 y 2019, a las grandes empresas, y así obtener ingresos importantes para la nación en estos momentos de crisis;
- Controlar el precio de medicamentos y elementos para enfermedades (tales como tapabocas, respiradores, guantes, etc.), de alimentos de la canasta familiar y sanitaria;
- Que el Estado asuma el pago de la seguridad social y las prestaciones sociales de los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas más afectadas con las medidas de emergencia del Covid-19 (tales como pequeños restaurantes, hoteles, entre otros);
- Instalar hogares de habitación y cuidado de adultos mayores habitantes de calle, para evitar el contagio del

Covid-19, o que se conviertan en propagadores del mismo. Se deben priorizar los centros urbanos, donde se han identificado los primeros y el mayor número de casos de contagio;

- Suspensión transitoria de pago de parafiscales durante la emergencia a las pymes, o a aquellas más afectadas con las medidas de emergencia, con la condición de mantener su nómina actual de trabajadores;
- Traslados monetarios básicos para trabajadores independientes, emprendedores y cuenta propia que demuestren disminución en su facturación del 75%, en comparación con el mes anterior;
- Prohibir a todas las entidades públicas del orden nacional o territorial, centralizadas o descentralizadas por servicios, la suspensión o terminación de contratos de prestación de servicios temporales durante el tiempo que dure el estado de emergencia, así como investigar y sancionar a aquellas que han adoptado estas medidas y revertirlas;
- Reducir o flexibilizar jornadas laborales para trabajadoras del sector privado o público que tengan responsabilidades familiares de cuidado de niños, niñas, adolescentes, personas enfermas o adultas mayores;
- Generar campañas para que en los hogares se recurra a acciones concretas de redistribución de tareas del cuidado y de prevención de violencia intrafamiliar;
- Para las trabajadoras domésticas remuneradas debe emitirse una legislación excepcional que garantice su salario sin prestación de servicio, durante las medidas de emergencia del coronavirus;
- No se podrá terminar ni suspender ningún contrato laboral, independiente de su plazo o modalidad;
- Se deberá aplicar, como primera opción, el teletrabajo. Como segunda opción, considerar la aplicación del artículo 140 del Código Sustantivo del Trabajo (salario sin prestación del servicio);

- En aplicación del principio de protección del trabajador y diálogo social, Gobierno y empresarios deberán discutir la adopción de estas medidas con las organizaciones representativas de trabajadores y no con los trabajadores individualmente (irrenunciabilidad de derechos).

Los elementos presentados en este documento buscan brindar una base al movimiento sindical colombiano para que avance en la configuración de un necesario conjunto de lineamientos sindicales para el enfrentamiento de los efectos de la pandemia en la salud de los trabajadores, que tenga la capacidad de incidir en la agenda pública y la negociación colectiva en materia de salud laboral.

Se nos ha revelado con fuerza que la normalidad que estábamos viviendo es la base de los problemas complejos que hoy tenemos como sociedad, lo que le exige al movimiento sindical pensar para el periodo de postpandemia en estrategias que impidan el retornar a esa supuesta normalidad, en donde sin duda, uno de estos aspectos centrales está relacionado con el mundo del trabajo.

En este sentido, se requiere urgentemente resignificar el valor del trabajo como esencia de lo humano, recomponer su forma organizativa, quebrar el uso intensivo que hace de los recursos de la naturaleza, y colocar en el centro del trabajo el crecimiento del trabajador, su emancipación, escenario donde brille el compañerismo, la solidaridad, la protección de la salud y la vida, y no la competencia personal y la producción rapaz, depredadora de la naturaleza y de los propios trabajadores y trabajadoras.

Tabla N° 2.*Incidencia en política pública*

La actual crisis generada por la pandemia por covid-19 ha planteado una reflexión acerca de lo fundamental. La vulnerabilidad de una economía que depende del marco internacional, la existencia de grandes desigualdades e inequidades en el mercado laboral, las profundas debilidades del sistema de seguridad social en salud y la fragmentación con respecto al sistema de riesgos laborales llaman a fortalecer una acción legislativa estratégica que aporte a la construcción de la superación de la crisis.

En primer lugar, la actual crisis muestra la importancia de abocar en el Congreso el diseño y promulgación del Estatuto del Trabajo, compromiso asignado en la Constitución de 1991 y postergado hasta el día de hoy, más aún para el escenario de postpandemia, que prevé cambios importantes en el mundo del trabajo que pueden hacer avanzar su precarización.

En segundo lugar, la emergencia desatada por el Covid-19 evidencia la necesidad de un modelo de protección social universal, integral y solidario, rescatando su papel estratégico en la capacidad de respuesta a las crisis, que garantice el derecho a la vida, a la salud y a la salud en el trabajo, sustrayéndolo del mercado, y a la seguridad económica, por lo cual resulta fundamental un cambio de orientación de las políticas de asistencia social y transferencias condicionadas hacia un modelo universalista de ingreso de base ciudadana.

Finalmente, la agenda legislativa debe superar la fragmentación en el trato de las regulaciones en el plano social y económico, que permita salir de la encrucijada de salud o economía, cuando es claro que no puede funcionar una economía sin una población sana, ni puede garantizarse la salud de la población sin una economía sostenible. Aquí vale la pena aprovechar la oportunidad que abre la implementación de los acuerdos de paz en materia de Plan Nacional de Salud Rural en el marco de la reforma rural integral.

Fuente: Luna-García y Torres-Tovar, 2020a: 23.

Referencias

Agencia de Información Laboral (ENS) (2020a). Boletín número 19 del Observatorio Laboral del Coronavirus. <https://ail.ens.org.co/noticias/boletin-numero-19-del-observatorio-laboral-del-coronavirus/>

- Agencia de Información Laboral (ENS) (2020b). Centrales obreras lanzan observatorio laboral en tiempos de coronavirus. <https://ail.ens.org.co/noticias/centrales-sindicales-lanzan-observatorio-laboral-en-tiempos-de-coronavirus/>
- Basualdo, V., y Peláez, P. (2020). Procesos de conflictividad laboral en el marco de la pandemia del Covid-19 en Argentina (marzo-mayo 2020). Documento de Trabajo. Programa Estudios del trabajo, movimiento sindical y organización industrial. Área de Economía y Tecnología de Flacso-Argentina. <https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2020/07/Procesos-de-conflictividad-laboral-Covid-19-V-Basualdo-y-P-Pelaez.pdf>
- Central Sindical de las Américas (CSA). (2020). La CSA ante la pandemia del Covid-19. <https://csa-csi.org/2020/03/25/la-csa-ante-la-pandemia-del-covid-19/>
- Central Unitaria de Trabajadores (CUT) Chile. (2020). Campaña nacional en tiempos de pandemia: «Los trabajadores y trabajadoras somos solidaridad». <https://cut.cl/cutchile/2020/06/09/campana-nacional-en-tiempos-de-pandemia-los-trabajadores-y-trabajadoras-somos-solidaridad/>
- Central Unitaria de Trabajadores (CUT). (2020). Carta abierta de la CUT al presidente Duque sobre derechos laborales ante la crisis del Covid-19. http://viva.org.co/cajavirtual/svc0674/pdfs/CARTA_ABIERTA_AL_PRESIDENTE_DE_LA_REPUBLICA.pdf
- Comité Nacional de Paro (2020). Carta dirigida a Iván Duque. <https://ail.ens.org.co/wp-content/uploads/sites/3/2020/06/19-06-20-FINAL-PLIEGO-DE-EMERGENCIA.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2020a). Boletín Técnico. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2020b). Boletín Excepcional Covid-19. Estadísticas Vitales (EEVV). Bogotá.
- Delgado H., G., y C, F. (2020). Acción colectiva y movilización de trabajadores del sector salud en el marco del Covid-19, en Escuela Nacional Sindical, *El mundo de trabajo y el sistema de salud colombiano en la encrucijada del Coronavirus*. Informe Nacional de Coyuntura Laboral de la ENS. <https://ail.ens.org.co/wp-content/uploads/sites/3/2020/04/Informe-Nacional-de-Coyuntura-Laboral-2020-Version-Final1.pdf>

- Eijkemans, J., Solar, O. y Lanzagorta, F. (2020). *Orientaciones para la aplicación de medidas de salud pública no farmacológicas en grupos de situación de vulnerabilidad en el contexto de la Covid-19*. OPS/IMS/FPL/COVID-19/20-0021. <https://www.paho.org/es/documentos/orientaciones-para-aplicacion-medidas-salud-publica-no-farmacologicas-grupos-poblacion>
- Felsen, M., y Martínez, J. (2020). *The Fight for Workplace Safety*. <https://progressive.org/dispatches/the-fight-for-workplace-safety-felsen-martinez-200512/>
- García B., M. (2020). *¿Qué hacen los sindicatos ahora?* https://cronicaglobal.espanol.com/pensamiento/sindicatos-coronavirus_338064_102.html
- Horton, R. (31 de octubre de 2020,). Offline: Covid-19: A Crisis of Power. *The lancet*, 396 (10260): 1383. [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)32262-5/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)32262-5/fulltext)
- Huelgas durante la pandemia del Covid-19 (abril de 2020). Wikipedia. *Strikes During the Covid-19 Pandemic*. https://en.wikipedia.org/wiki/Strikes_during_the_COVID-19_pandemic
- Huguet P., G. (23 de marzo de 2020). *Grandes pandemias de la historia*. https://historia.nationalgeographic.com.es/a/grandes-pandemias-historia_15178
- IndustriALL Global Union (2020). Campaña de concientización sobre la Covid-19 de los sindicatos de Zimbabue. <http://www.industriall-union.org/es/campana-de-concientizacion-sobre-la-covid-19-de-los-sindicatos-de-zimbabue>
- Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria (14 de mayo de 2020). Intervenciones no farmacológicas de salud pública en la pandemia por Covid-19. <https://docs.bvsalud.org/biblioref/2020/06/1100252/iecs-irr-775-va-intervenciones-no-farmacologicas-covid-19-1.pdf>
- Instituto Nacional de Salud (29 de noviembre de 2020). Covid-19 en Colombia: Casos. <https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/coronavirus-casos.aspx>
- Liga Internacional Socialista (2020). Declaración Internacional, 8 de octubre: 4° Paro Internacional de Repartidores. <https://lis-isl.org/2020/09/24/declaracion-internacional-8-de-octubre-4-paro-internacional-de-repartidores/>
- Luna-García, J.; y Torres-Tovar, M. (2020a). El mundo del trabajo en la pandemia por Covid-19 en Colombia: balance e impli-

- caciones para la actividad legislativa. *Revista Legislación & Prospectiva*, 1(1): 20-23.
- Luna-García, J., y Torres-Tovar, M. (2020b). 2020: A Pandemia da Covid-19 e o mundo do trabalho: um olhar a partir dos setores subalternos. *Laboreal*, 16(2). DOI: <https://doi.org/10.4000/laboreal.17438>
- Molina A., N. J. (2020). El Covid-19 y el sector salud: desprotección, precarización laboral y exceso de carga mental. *UN Periódico*. <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/el-covid-19-y-el-sector-salud-desproteccion-precarizacion-laboral-y-exceso-de-carga-mental/>
- One Word, One Health (22 de octubre de 2009). Un mundo, una sola salud: reunión. Brasil. <http://www.oneworldonehealth.org/>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2020a). El Covid-19 destruye el equivalente a 14 millones de empleos y desafía a buscar medidas para enfrentar la crisis en América Latina y el Caribe. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2020b). Observatorio de la OIT: La Covid-19 y el mundo del trabajo, (5ª ed.) Estimaciones actualizadas y análisis». Ginebra: OIT.
- Patiño-Lugo, D. F. et al. (2020). Intervenciones no farmacéuticas para la contención, mitigación y supresión de la infección por Covid-19. *Colombia Médica*, 51(2): 1-25. <http://doi.org/10.25100/cm.v51i2.4266>
- Semana (2020). Trabajadores del hospital Pumarejo, en huelga de hambre por falta de pagos. <https://www.semana.com/nacion/articulo/trabajadores-del-hospital-pumarejo-en-huelga-de-hambre-por-falta-de-pagos/691475/>
- Sodré, A. C., Corrêa B., et al. (2020). Rede de informações sobre a exposição ao SARS-CoV-2 em trabalhadores no Brasil: informes 1-5. Rio de Janeiro: ENSP/Fiocruz, 2020.
- Sollenberger, R. (2020). Essential workers across the U.S. went on strike today, here's why. Recuperado de <https://www.salon.com/2020/05/01/essential-workers-across-the-us-went-on-strike-today-heres-why/>
- Trade Union Advisory Committee (TUAC). (2020). Crisis del Covid-19. Respuestas de los sindicatos y los interlocutores sociales. <https://tuac.org/news/crisis-del-covid-19-respuestas-de-los-sindicatos-y-los-interlocutores-sociales/>

- Vargas, C. (2020). Situación de los trabajadores de salud, un año después del 21N de 2019. *Periódico Desde Abajo*, 274.
- Vivas, M. (2020). Inicia huelga de trabajadores de la salud en Argentina: Exigen mejores condiciones laborales. <https://consultorsalud.com/inicia-huelga-de-trabajadores-de-la-salud/>

Juventud y empleo ¿Cómo promover el empleo juvenil?

Suelen Emilia Castiblanco,¹

Sebastián Gutiérrez,²

Néstor Eduardo Mateus³

y Jaime Alberto Rendón Acevedo⁴

1. Economista. Magíster y estudiante de Doctorado en Estudios Interdisciplinarios en Desarrollo (Género, equidad y desarrollo). Profesora asistente Universidad de la Salle.

2. Economista. Investigador Corporación Latinoamericana Sur

3. Economista y magíster en Estudios y Gestión del Desarrollo, Universidad de La Salle.

4. Doctor en Economía internacional y Desarrollo. Director del Centro de Estudios e Investigaciones rurales. Universidad de la Salle. Investigador Corporación Latinoamericana Sur.

La situación laboral de la juventud en América Latina es altamente preocupante. De acuerdo con estadísticas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2018) un 17% de las personas nacidas entre 1992 y 2003 estudian y trabajan, un 21% solo trabaja y un 21% no estudia, se capacita o trabaja por un ingreso. En esa línea, pese al aumento en las coberturas de la educación básica, la promesa del acceso a la educación superior y a los mercados formales de empleo sigue sin cumplirse.

En Colombia, los jóvenes que no estudian y no participan en los mercados remunerados de empleo (ninis) pertenecen, en promedio, al segundo decil de menores ingresos de la población, cuentan con 11 años de educación en promedio, cerca del 35% tuvieron hijos en la adolescencia y, una cifra cercana al 95% se dedican a las labores del hogar. Por su parte, la situación para quienes trabajan no es mejor: el 63% de los jóvenes empleados en Colombia son trabajadores informales y, para el caso de la región, el 47% son empleados a tiempo parcial.

De Hoyos et al. (2016) y Bernal (et al., 2018) señalan que la alta cantidad de jóvenes ninis implica grandes desafíos para la región. Este fenómeno contribuye a la transmisión intergeneracional de la pobreza, está vinculado con mayores tasas de delincuencia juvenil e invisibiliza los beneficios del bono demográfico, entre otros. A nivel individual, las altas tasas de desempleo e informalidad juvenil

implican que cerca de la mitad de los jóvenes en la región no están accediendo a la educación superior para continuar con sus procesos formativos, lo que conduce a menores tasas de vinculación a los mercados formales de empleo, menores remuneraciones y mayor vulnerabilidad ante los choques externos.

Es en este sentido que este documento, a partir de un análisis de la situación de las características del empleo juvenil a nivel internacional y nacional, y de una revisión de la literatura sobre las evaluaciones de diferentes políticas implementadas en el país para promoverlo, presenta una serie de recomendaciones generales que permitan que los jóvenes del país pasen de ser una generación que ni estudia, ni trabaja, a una que estudia, trabaja y vive una vida digna.

Empleo juvenil en el escenario internacional

En el año 2000, 192 miembros de las Naciones Unidas y una serie de organizaciones internacionales acordaron alcanzar para el año 2015 los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con el fin de acabar la pobreza. En el «Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre», se planteó como meta lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes. En torno al empleo juvenil se buscaba proporcionar un trabajo digno y productivo y reducir la tasa de desempleo.

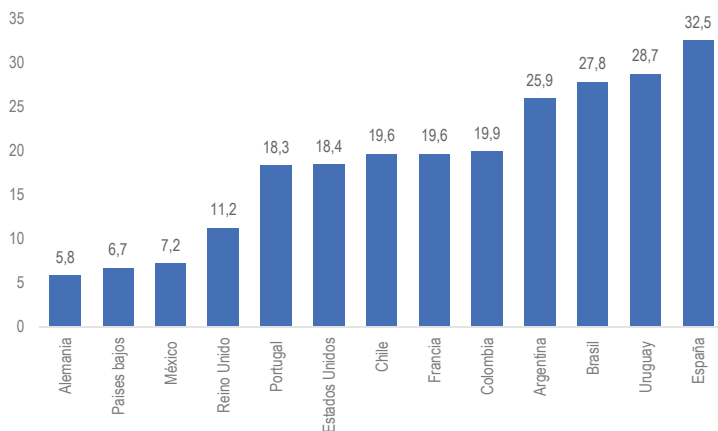
En el año 2015, la hoja de ruta cambia y nacen los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos. En el «Objetivo 8: Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos», se planteó nuevamente la meta de lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor. Adicionalmente, se estableció redu-

cir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación al año 2020.

Ahora bien, a pesar de los objetivos definidos desde el año 2000, el empleo juvenil a nivel mundial sigue registrando datos preocupantes. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los jóvenes tienen tres veces más probabilidades que los adultos de estar desempleados (OIT, 2020c, p. 13), debido a la existencia de diferentes barreras estructurales y la baja experiencia. Estas bajas probabilidades generan que la cifra de desempleo juvenil a nivel mundial se mantenga por encima de los dos dígitos y sea superior a la de los adultos. Para el año 2019, según cifras de la OIT, el desempleo juvenil mundial fue del 13,6% de la población activa juvenil, sin embargo, regiones como América Latina y el Caribe registran cifras muy superiores a dicho valor: para el mismo período, fue del 17,9%.

Figura 1.

Tasa de desempleo 2019 (%)



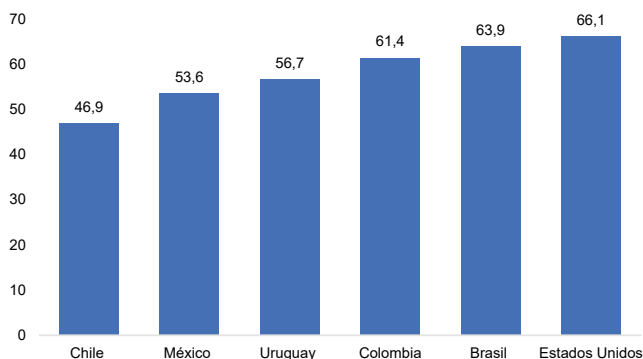
Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de empleo de cada país.

Según proyecciones de la OIT, para el año 2021 estas cifras se incrementarán en un 0,2%, sin embargo, debido a la pandemia mundial del Covid-19 se prevé que los jóvenes se vean afectados por la disminución de ingresos y pérdidas de empleo, por lo cual, dicho incremento sería muy superior.

Las altas tasas de desempleo para los jóvenes afectan tanto a los países de América como a los de la Unión Europea. Como se observa en la figura N.º 1, la mayoría de estos registran cifras superiores al 15%, sin embargo, son preocupantes las cifras superiores al 25%, como las que registran Argentina, Brasil, Uruguay y España.

Figura 2.

Tasa de participación en la fuerza de trabajo 2019 (%)



Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de empleo de cada país.

Por otra parte, según la OIT (2020c, p. 1), «entre 1999 y 2019, a pesar de que la población juvenil mundial ha aumentado de 1.000 millones a 1.300 millones, el número total de jóvenes que participan en la fuerza de trabajo ha disminuido», lo que indica una notable disminución en la tasa de participación de los jóvenes. Para el caso de América Latina y el Caribe, la cifra pasó de 54,3% en 1999 a 48,9% en 2019. Como se observa en la figura N.º 2, tan solo Colombia y

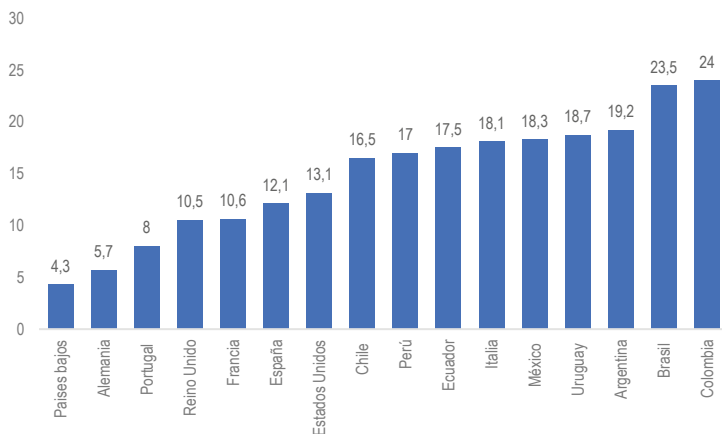
Brasil superan el 60% en la tasa de participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo.

Otro difícil escenario que presenta la población juvenil es que cierto porcentaje «desempeña empleos caracterizados por condiciones de trabajo precarias, inestabilidad, falta de protección legal y social y oportunidades limitadas de formación y progresión profesional» (ILO, 2020, p. 39). Esto ocasiona que el 13% de los trabajadores jóvenes vivan en condiciones de extrema pobreza y el 17% en situación de pobreza moderada.

Adicionalmente, en los últimos años se presenta una disminución de la población juvenil en el mercado laboral y un aumento de jóvenes ninis. A nivel mundial, el 25% de los jóvenes lo son, y dicho porcentaje es aún mayor en el escenario de las mujeres, puesto que, según la OIT, las mujeres tienen dos veces más probabilidades que los hombres jóvenes de estar en esta condición.

Figura 3.

Proporción de jóvenes (de 15 a 24 años de edad) que no reciben educación, empleo o capacitación 2019 (%)



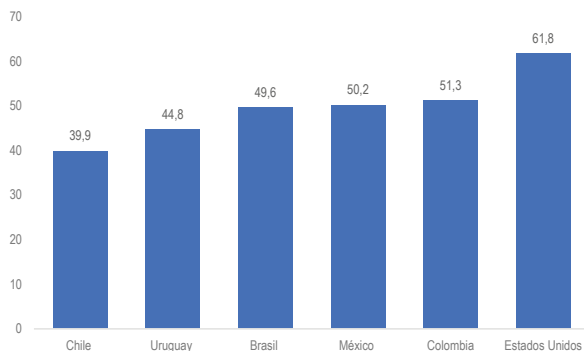
Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de empleo de cada país.

La figura N.º 3 permite observar que algunos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde) y de América Latina no superan ese promedio mundial, aunque alguno de ellos, como Brasil y Colombia, se encuentran muy cercanos al 25%, y la mayoría supera el 10%. Dato preocupante debido a que «los ninis pierden varios años de experiencia laboral, y por lo tanto, de ingresos, por lo que no pueden invertir en salud, educación y en otros gastos relacionados con una vida estable» (Banco Mundial, 2016, p. 5).

Ahora bien, como se observó anteriormente, América Latina presenta cifras preocupantes en torno al empleo juvenil. De acuerdo con los datos de la razón ocupación-población en edad de trabajar registrados para el año 2019 (figura N.º 4), países como Chile, Uruguay, Brasil, México y Colombia presentan cantidades muy inferiores, en comparación con Estados Unidos, lo que indica que, para América Latina, gran parte de la población no participa directamente en actividades relacionadas con el mercado laboral, ya sea por estar desocupadas o (lo más probable) por estar fuera de la fuerza de trabajo. Mientras que, en Estados Unidos, un alto porcentaje de la población juvenil está ocupada.

Figura 4.

Razón ocupación-población en edad de trabajar 2019 (%)



Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de empleo de cada país.

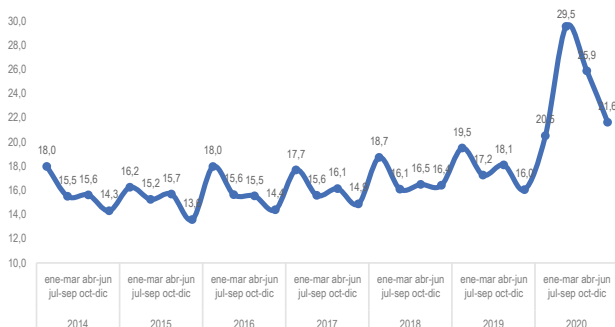
Situación laboral de los jóvenes en Colombia

En la tendencia del mercado laboral juvenil en Colombia se evidencia que en los últimos años la tasa de desempleo se ubicó entre el 15% y el 16%, y aumentó de manera significativa en el trimestre móvil noviembre de 2019-enero de 2020. Una senda creciente en el mismo período comenzó al mismo tiempo que la pandemia generada por el Covid-19, para ubicarse en el trimestre móvil de mayo-julio en el máximo histórico desde 2001, con una tasa del 29,7%, luego se evidenció una lenta recuperación en los trimestres junio-agosto con 27,9% y julio-septiembre con 25,9%, y terminó el 2020 con una tasa del 21,6%.

La figura N.º 5 muestra el comportamiento de este indicador para el último trimestre móvil disponible.

Figura 5.

Tasa de desempleo de la población joven (14 a 28 años). Total nacional



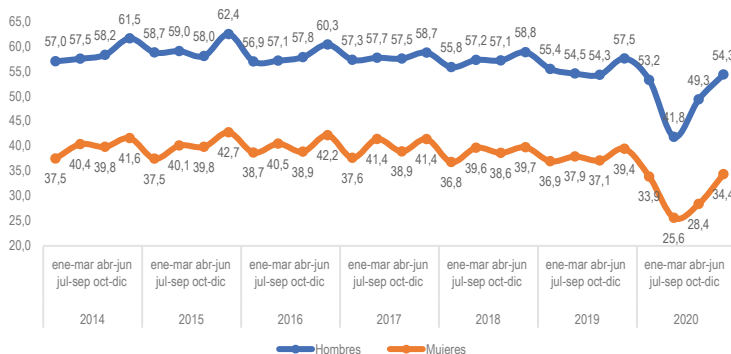
Fuente: Dane, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

En relación al comportamiento del indicador de ocupación por sexo, se evidencia que las mujeres jóvenes tienen una menor tasa de ocupación en relación con los hombres, los cuales, en los últimos años, se han ubicado por encima del 50%, a excepción del 2020, cuando se estuvieron en el 41,8% en el trimestre abril-junio, en comparación con el

caso de las mujeres, cuya tasa de ocupación en los últimos años no ha superado el 42%, y que ha caído hasta ubicarse en mayo-junio de 2020 en 25,5% y cerrar el 2020 con el 34,4% en el trimestre octubre-diciembre. La figura N.º 6 muestra el comportamiento de este indicador por sexo.

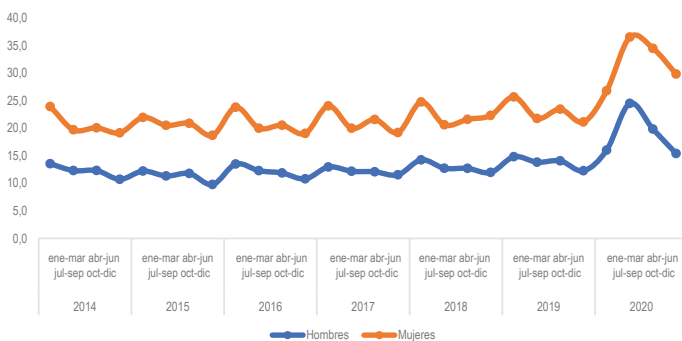
Figura 6.

Tasa de ocupación de la población joven, según sexo. Total nacional



Fuente: Dane, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Para el caso de la tasa de desempleo, la GEIH muestra que, en concordancia con las tasas de ocupación, son las mujeres las que sostienen el nivel de desempleo más alto frente a los hombres jóvenes. La tendencia muestra que las mujeres en los últimos 20 años lograron una tasa de desempleo mínima del 18,6% y los hombres del 9,8%. En el año 2020, las tasas de desempleo aumentaron en línea con la desaceleración económica, y las mujeres y los hombres jóvenes sufrieron los efectos negativos en su participación en el mercado de trabajo, de tal manera que, para el trimestre julio-septiembre, el desempleo de las mujeres se ubicó en 34,5% y el de los hombres en 19,8%, los cuales mostraron una leve recuperación al terminar el 2020, con tasas de desempleo de 29,8% y 15,4% para mujeres y hombres, respectivamente, en cuarto trimestre del año.

Figura 7.*Tasa de desempleo de la población joven según sexo. Total nacional*

Fuente: Dane, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

La tabla N.º 1 presenta la situación ocupacional de los jóvenes colombianos durante el 2020. Como se puede apreciar, la mayor parte de los ocupados se concentran en las edades entre 24 y 28 años. De los jóvenes ocupados, el 59,1% están solteros, el 46% vive con sus padres y el 82% no se encuentra estudiando.

Tabla 1.*Situación ocupacional de los jóvenes colombianos durante el 2020*

| Edad | I trimestre Enero-marzo | | | II trimestre Abril-junio | | | III trimestre Julio-septiembre | | | IV trimestre Octubre-diciembre | | |
|------|----------------------------|-------|-------|-----------------------------|-------|-------|-----------------------------------|-------|-------|-----------------------------------|-------|-------|
| | Hombre | Mujer | Total | Hombre | Mujer | Total | Hombre | Mujer | Total | Hombre | Mujer | Total |
| 14 | 9,1 | 2,8 | 6,2 | 3,5 | 2,9 | 3,3 | 5,6 | 1,1 | 3,5 | 9,9 | 6,4 | 8,4 |
| 15 | 10,5 | 4,3 | 7,7 | 6,1 | 3,0 | 4,7 | 9,1 | 4,6 | 7,0 | 11,2 | 6,6 | 9,1 |
| 16 | 16,6 | 5,7 | 11,5 | 10,0 | 3,3 | 6,8 | 13,8 | 5,1 | 9,7 | 19,2 | 7,1 | 13,8 |
| 17 | 22,7 | 8,1 | 15,7 | 13,1 | 6,0 | 9,8 | 18,7 | 6,6 | 13,0 | 22,1 | 12,0 | 17,0 |
| 18 | 33,0 | 22,3 | 27,8 | 30,5 | 13,6 | 22,1 | 30,4 | 14,1 | 22,4 | 35,0 | 20,2 | 27,4 |
| 19 | 46,2 | 28,1 | 37,3 | 29,2 | 17,7 | 23,2 | 40,7 | 22,3 | 30,9 | 52,1 | 31,1 | 41,4 |
| 20 | 60,5 | 33,7 | 47,7 | 42,2 | 22,8 | 32,1 | 43,6 | 23,5 | 33,4 | 55,0 | 34,9 | 44,8 |
| 21 | 63,3 | 38,1 | 49,9 | 51,4 | 25,6 | 38,3 | 51,6 | 28,5 | 39,9 | 64,3 | 37,4 | 50,7 |
| 22 | 63,0 | 40,1 | 50,5 | 49,3 | 29,3 | 39,2 | 52,9 | 29,2 | 41,3 | 69,8 | 41,5 | 55,4 |

| Edad | I trimestre Enero-marzo | | | II trimestre Abril-junio | | | III trimestre Julio- septiembre | | | IV trimestre Octubre- diciembre | | |
|-------|----------------------------|-------|-------|-----------------------------|-------|-------|---------------------------------------|-------|-------|---------------------------------------|-------|-------|
| | Hombre | Mujer | Total | Hombre | Mujer | Total | Hombre | Mujer | Total | Hombre | Mujer | Total |
| 23 | 73,2 | 43,4 | 56,8 | 56,8 | 35,8 | 46,3 | 59,6 | 29,5 | 43,0 | 70,9 | 43,4 | 55,8 |
| 24 | 75,9 | 47,0 | 61,1 | 62,7 | 40,2 | 50,9 | 61,8 | 37,0 | 48,6 | 77,4 | 45,2 | 60,5 |
| 25 | 80,3 | 52,6 | 66,5 | 68,1 | 39,3 | 53,8 | 67,0 | 38,2 | 52,6 | 76,8 | 52,6 | 64,8 |
| 26 | 81,6 | 53,3 | 68,1 | 65,3 | 42,7 | 53,2 | 70,4 | 42,2 | 56,3 | 80,3 | 50,7 | 65,3 |
| 27 | 84,4 | 54,4 | 69,7 | 71,4 | 45,5 | 58,5 | 71,3 | 40,5 | 55,6 | 84,3 | 52,9 | 68,6 |
| 28 | 82,5 | 60,8 | 71,8 | 73,5 | 45,2 | 59,4 | 71,7 | 44,7 | 58,1 | 87,6 | 53,3 | 69,8 |
| Total | 53,2 | 33,9 | 43,6 | 41,8 | 25,6 | 33,7 | 49,3 | 28,4 | 38,9 | 54,3 | 34,4 | 44,3 |

Fuente: Dane, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Por otra parte, en relación con la tasa de desempleo, durante los diferentes trimestres del año, se evidenció que:

- En enero-marzo 2020 la tasa de desempleo juvenil se ubicó en un 21% en total, superior al 12,6% para la población en general; asimismo, el comportamiento de las tasas de desocupación mostró una fuerte brecha entre hombres (18%) y mujeres (25%).
- En abril-junio 2020 el desempleo creció para toda la población, y se ubicó, para el caso de los jóvenes, en el 29,5%, correspondiente al 24,5% para los hombres y 36,5% para las mujeres.
- En julio-septiembre 2020 se presenta una mejoría en los indicadores de desempleo y el indicador tiende a ubicarse en 25,9%, a nivel general de los jóvenes, llegando al 19,8% para los hombres jóvenes. Una gran mejoría en relación con la situación de las mujeres, la cual se estableció en el 34,5%
- En octubre-diciembre 2020 la tasa de desempleo terminó el año en el 21,6%, con una mejoría especial para los hombres: (15,4%) y para las mujeres (29,8%).

La tabla N.º 2 muestra la distribución de la población desocupada por edad y sexo. Se evidencia que, durante el 2020, la tasa de desocupación de los jóvenes aumentó especialmente hasta el segundo trimestre, donde se ubicó en

el 29,5%, siendo las mujeres el grupo con el mayor nivel de desempleo (36,5%). Por su parte, para el segundo semestre los jóvenes de 20 y 18 años, fueron aquellos que contaron con tasas de desempleo mayores, lo cual corresponde al tercer y cuarto trimestre.

Tabla 2. Tasa de desocupación primer semestre 2020 población joven en Colombia (14 a 28 años)

| Edad | I trimestre ene.-mar. | | | II trimestre abr.-jun. | | | III trimestre jul.-sep. | | | IV trimestre oct.-dic. | | |
|-------|--------------------------|-------|-------|---------------------------|-------|-------|----------------------------|-------|-------|---------------------------|-------|-------|
| | Hombre | Mujer | Total | Hombre | Mujer | Total | Hombre | Mujer | Total | Hombre | Mujer | Total |
| 14 | 4,5 | 0,0 | 3,5 | 2,3 | 1,5 | 2,0 | 5,0 | 25,6 | 8,7 | 0,7 | 1,6 | 1,0 |
| 15 | 7,2 | 3,6 | 6,3 | 8,4 | 32,5 | 16,9 | 8,2 | 2,3 | 6,5 | 4,9 | 3,1 | 4,3 |
| 16 | 16,7 | 29,6 | 20,1 | 7,3 | 32,1 | 14,3 | 7,4 | 24,4 | 12,3 | 6,8 | 29,9 | 13,4 |
| 17 | 17,8 | 29,8 | 21,2 | 19,8 | 33,5 | 24,4 | 19,8 | 30,8 | 22,8 | 16,9 | 34,7 | 24,2 |
| 18 | 31,9 | 38,6 | 34,7 | 28,6 | 43,0 | 33,7 | 25,4 | 43,1 | 31,9 | 25,3 | 44,3 | 33,8 |
| 19 | 25,4 | 35,8 | 29,6 | 41,4 | 50,6 | 45,5 | 25,9 | 42,1 | 33,1 | 19,7 | 37,1 | 27,3 |
| 20 | 18,8 | 33,2 | 24,3 | 32,6 | 42,2 | 36,5 | 27,7 | 43,4 | 34,2 | 24,6 | 35,9 | 29,5 |
| 21 | 19,2 | 29,5 | 23,7 | 27,1 | 43,2 | 33,5 | 26,2 | 41,0 | 32,3 | 18,3 | 34,3 | 25,2 |
| 22 | 19,1 | 29,5 | 24,0 | 31,0 | 42,3 | 35,7 | 23,8 | 38,0 | 29,4 | 16,3 | 33,0 | 23,5 |
| 23 | 14,8 | 27,6 | 20,7 | 26,8 | 35,9 | 30,6 | 20,2 | 36,8 | 27,4 | 16,0 | 31,9 | 23,6 |
| 24 | 15,1 | 27,4 | 20,5 | 23,3 | 32,4 | 27,3 | 21,6 | 28,7 | 24,6 | 14,4 | 27,5 | 20,0 |
| 25 | 13,1 | 24,9 | 18,1 | 20,2 | 36,2 | 26,9 | 18,3 | 31,9 | 23,8 | 15,6 | 21,1 | 17,9 |
| 26 | 12,2 | 21,3 | 15,8 | 21,9 | 32,8 | 27,0 | 17,2 | 29,3 | 22,2 | 12,7 | 26,7 | 18,8 |
| 27 | 9,7 | 20,4 | 14,1 | 18,9 | 33,0 | 25,0 | 14,6 | 34,2 | 23,1 | 11,9 | 26,0 | 18,0 |
| 28 | 11,2 | 18,9 | 14,6 | 17,7 | 28,5 | 22,2 | 16,1 | 26,9 | 20,6 | 8,2 | 24,5 | 15,5 |
| Total | 16,0 | 26,8 | 20,5 | 24,5 | 36,5 | 29,5 | 19,8 | 34,5 | 25,9 | 15,4 | 29,8 | 21,6 |

Fuente: elaboración propia con datos de GEIH (2020).

Ahora bien, al analizar la situación de los jóvenes en el marco de la pandemia por el Covid-19, para el segundo trimestre del año, el 14,83% de los jóvenes señaló que no trabajó, debido a la suspensión de su contrato de trabajo, y el 84,29% indicó que fue debido a que la empresa redujo la actividad económica. Esta situación, que se sigue perpetuando, permite evidenciar que en el segundo semestre de 2020 la pandemia continuó afectando a los jóvenes, y presentó dificultades en la población desempleada, especialmente,

la pérdida del trabajo o de su fuente de ingresos (34%), seguido por no tener la posibilidad de ejercer, buscar trabajo o iniciar un negocio (34%). Además de situaciones como la de que los jóvenes se sienten solos, estresados, preocupados o deprimidos (24%) y no pueden pagar facturas ni deudas (21%).

Desde el enfoque étnico, los datos del 2020 de la GEIH presentan información para algunos meses del año, y permiten evidenciar que para el primer trimestre, el 12% de los jóvenes se reconocen de una alguna cultura, de algún pueblo o desde sus rasgos físicos. El 100% de los jóvenes que respondieron la encuesta, para el caso de la población gitana (Rom), se encontraban ocupados, mientras que los indígenas, los raizales del archipiélago de San Andrés, los palenqueros(as) de San Basilio, los negros(as); mulatos(as) o afrodescendientes, se ubicaron en el 34% y el 40%, respectivamente. En el segundo trimestre, los datos disponibles dejan ver que el 52% de los indígenas y el 33% del grupo negros(as), mulatos(as) o afrodescendientes, se encontraban ocupados y, para el tercer trimestre, la situación de los jóvenes de los diferentes grupos étnicos, al igual que la población total, mostraron tasas de ocupación históricamente bajas, con menos del 10% para todos los grupos encuestados. Finalizando el 2020, y en el proceso de reactivación económica, el indicador presenta una leve recuperación en los grupos indígenas (48%), raizales (36%) y palenqueros.

Áreas metropolitanas

En las 13 áreas metropolitanas (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales, Pasto, Pereira, Cúcuta, Ibagué, Montería, Cartagena y Villavicencio), se evidencia que, para el 2020, por edades simples, el nivel de desempleo está concentrado especialmente en las mujeres, en los rangos de 21 a 24 años. Diez de estas áreas ubican su mayor porcentaje de población desempleada en estas edades, a excepción de Bucaramanga (20 años), Ibagué (26 años) y Cartagena (25 años).

Para el caso de los hombres, no se evidencia un rango claro de edad: siete áreas metropolitanas se ubican en el rango de 21 a 24 años, tres, en el de 25 a 28 años, y tres en el de 19 a 20 años.

Con base en los datos de la GEIH de 2020, se tomó la población de ninis para los meses disponibles, según las modificaciones hechas a los instrumentos del Dane, como parte de la emergencia sanitaria, y para las 13 áreas metropolitanas se identificaron 7.332 jóvenes, en las 13 áreas metropolitanas que fueron encuestados, que estaban sin empleo y no estaban estudiando. En este grupo se resalta que, en promedio, el 52% de los ninis cuenta con un último nivel de formación alcanzado de básica-media, seguido por el 33% con formación superior o universitaria. Los jóvenes que no estudian, ni trabajan en las 13 áreas metropolitanas, en promedio, son: 42% hombres y 58% mujeres.

Las áreas metropolitanas con mayor porcentaje de ninis, para el 2020, frente a dicho número a nivel nacional, son: Bogotá (38%), Medellín (16%) y Cali (13%).

Desempleo y subempleo juvenil en Colombia: determinantes

De forma tradicional, la situación del desempleo juvenil se ha abordado desde la teoría del capital humano, con un énfasis particular en los efectos de la educación y la experiencia. En este marco, la educación se ve como una inversión que eleva la productividad individual de los trabajadores, y la experiencia como una forma de cualificación que también incrementa dicha productividad, así, a mayor educación y experiencia, mayor posibilidad de empleabilidad y mayores salarios al ingresar a los mercados de trabajo.

En el caso de los jóvenes, la experiencia laboral es limitada, por lo que deben recurrir a la cualificación a través de la educación para poder acceder a los mercados de trabajo. Sin embargo, en los países en desarrollo esta no es una decisión individual, como sugiere la teoría del capital

humano. Para los jóvenes de bajos recursos, acceder a la educación superior no solo implica el costo de educarse, sino también un alto costo de oportunidad, en virtud de los ingresos que dejan de percibir durante el tiempo de estudios, como consecuencia, muchos jóvenes se ven obligados a trabajar mientras estudian, con frecuencia en sectores con alta informalidad y bajas remuneraciones.

Los postulados anteriores sugieren que las personas que no «acumulan» educación se insertan más rápido en los mercados de trabajo, aunque con menores ingresos. Esto contrasta con aquellos que «optan» por estudiar y retrasar su ingreso al mundo laboral con la expectativa de vincularse con mayor salario, sin embargo, esto debe analizarse a la luz de la alta segmentación del mercado de trabajo, característica de los países no desarrollados. Al haber pocos empleos formales, los jóvenes deben decidir entre esperar más tiempo en el desempleo para vincularse a un empleo formal o tomar un empleo informal en el corto plazo, así, los jóvenes con bajos salarios de reserva terminan empleados de manera informal, y los educados desempleados quedan a la espera de un empleo que se ajuste a sus expectativas. Como consecuencia de ello, las tasas de ocupación juvenil son más altas en jóvenes con menores niveles educativos, aun cuando la mayor parte de dicha ocupación se desarrolle en la informalidad.

Otro elemento interesante es que, para el caso de los jóvenes, la probabilidad de acceder a un empleo formal es mayor si se vinculan al sector industrial o de servicios, sin embargo, en Colombia estos no son los sectores que mayor trabajo demandan. En ese sentido, en los sectores donde más se hace —comercio, minería y agrícola— predomina la contratación informal, y con ella la contratación informal de los jóvenes. Esta situación puede provocar un efecto de saturación, en el que los pocos sectores que generan trabajo formal no pueden mantener un aumento sostenido de demanda por este tipo de trabajadores, forzando, incluso a los

jóvenes con altos niveles educativos a vincularse a trabajos informales.

En síntesis, Castillo (2019) concluye que para el caso de los jóvenes colombianos:

- Los hombres tienen más probabilidad de ocuparse que las mujeres, pero en empleos informales.
- Ser jefe de hogar aumenta la probabilidad de ser empleado formal.
- Las personas casadas o en unión libre tienen más probabilidades de ocuparse, pero menores probabilidades de hacerlo en el sector formal.
- En las regiones pacífica y central se presentan las mayores tasas de desempleo, aunque cuentan con mayores probabilidades de ser empleados formales.
- Un mayor nivel educativo no aumenta la probabilidad de estar empleado, en términos generales, pero aumenta la probabilidad de hacerlo en el sector formal.
- En contraste con la escolaridad, que funciona mejor para aquellos jóvenes que ya superaron la barrera del primer empleo, la experiencia sí ayuda en la empleabilidad.
- La educación se convierte en un determinante del empleo en el largo plazo, mientras que la experiencia va perdiendo su efecto con el paso del tiempo. En otras palabras, para la empleabilidad en los jóvenes se valora la experiencia sobre la educación, pero, en los adultos se valora más la educación que la experiencia.

Estos hallazgos coinciden con los de Piñeros (2018), que, con base en datos de la Encuesta de la Transición de la Escuela al Trabajo (ETET), encuentra que la probabilidad de estar desempleado se reduce por cada año adicional de experiencia laboral (1,5%), experiencia previa como pasante (4,4%), y aumenta por ser mujer (11,7%) y tener hijos (6,5%).

Con estas consideraciones, vale la pena repasar, de manera general, las políticas públicas implementadas en Colombia para mitigar el desempleo y la informalidad juvenil, y analizarlas a la luz de la evidencia descrita, de forma tal

que sea posible, al final, esbozar algunas recomendaciones de política respecto a esta problemática.

Políticas activas y pasivas de los mercados de trabajo en Colombia para promover el empleo juvenil

Las políticas de empleo se clasifican de forma usual en activas (PAMT) y pasivas (PPMT). Las primeras tienen como objetivo disminuir el desempleo a partir de la ayuda en la búsqueda de empleo, entrenar a los oferentes e incentivar a los demandantes (Caliendo y Schmidl, 2015; Castillo, 2019, y OIT, 2016). Por otra parte, las PPMT se centran en proveer algún esquema de auxilio que ayude a sustituir los ingresos durante un tiempo. En ese sentido, en la actualidad, un alto conjunto de políticas de empleo combina estos dos elementos.

Piñeros (2018, p. 27) recoge las políticas orientadas a promover el empleo juvenil hasta la fecha, cuya síntesis se presenta en la tabla N.º 3.

Tabla 3.

Programas de promoción a la vinculación laboral juvenil en Colombia

| Tipo de programa | Política | Determinante |
|--|---|--------------------------|
| Entrenamiento | Jóvenes en Acción Ser Pilo Paga Talentos para el Empleo TransFórmate | Educación |
| Incentivos al empleo en el sector privado | 40.000 Primeros Empleos Ley del Primer Empleo | Estructural/Costos |
| Empleo temporal en el sector privado y público | 40.000 Primeros Empleos Estado Joven | Experiencia |
| Asistencia en la búsqueda y servicios laborales en general | Conpes 173 TransFórmate 40.000 Primeros Empleos Estado Joven | Medios/Canales/Servicios |

Fuente: Elaboración propia, con base en Piñeros (2018).

La OIT (2016) muestra que el 40% de las políticas públicas implementadas en Colombia se han enfocado en la capacitación, el 5% en programas de empleo público, el 5% en subvenciones al empleo, el 40% en la generación de trabajo por cuenta propia y el 10% en servicios del mercado de trabajo. Un número significativo de estas políticas han sido sometidas a diferentes evaluaciones de impacto. Castillo (2019) señala que, en América Latina, estas políticas han tenido tres características principales: 1) la mayoría están basadas en capacitaciones e intermediación laboral, 2) las políticas que se han evaluado indican que los efectos positivos se concentran en las externalidades y son de corto plazo y 3) las políticas de reducción de impuesto a la nómina no crean empleos ni empleos formales.

En primer lugar, las políticas orientadas solo a la capacitación no parecen mostrar resultados exitosos en estos países, con mercados laborales altamente informales, en los que los costos de oportunidad para acceder a la educación pueden ser muy elevados para algunos individuos, y que, al no estar acompañados por incentivos como la experiencia laboral, no generan los resultados esperados en términos de la primera empleabilidad.

Sobre este caso particular, un metaanálisis de los efectos de 44 políticas implementadas en la región, elaborado por la OIT (2016), concluye que no existe diferencia en los efectos producidos sobre el empleo de los programas de capacitación, la efectividad de estos programas no depende de los componentes de la capacitación, la duración parece ser el principal catalizador de la efectividad del programa, las mujeres suelen tener mejores resultados que los hombres, y los jóvenes no registran resultados mejores que otros grupos poblacionales.

Santa María et al. (2009) encontraron que el programa de capacitación Jóvenes con Futuro, realizado en la ciudad de Medellín, incrementó la probabilidad de las mujeres (0,149) y de los hombres (0,113) de estar trabajando; mejoró

el ingreso de las mujeres (0,097), pero no el de los hombres (0,094), y no mostró efectos significativos sobre la probabilidad de obtener un empleo con tres o más beneficios (vacaciones, cotizaciones a pensiones, salud, aguinaldo, prima y afiliación a caja de compensación).

Medina y Núñez (2005) comparan los efectos de los programas de formación para el trabajo para jóvenes, ofrecidos por entidades privadas y públicas. Como resultado, identificaron que, para los hombres adultos, la formación en el Servicio de Nacional de Educación (Sena) o en otras instituciones ofrece beneficios en el corto o largo plazo; en contraste, para las mujeres se reportan beneficios no significativos en el corto plazo y significativos en el largo plazo.

En segundo lugar, aquellos efectos positivos de las políticas de capacitación se dan sobre la mitigación de la pobreza. Esto parece que se debe a que los jóvenes que pueden asumir los costos de oportunidad de la educación, al terminar sus procesos formativos, tienen más probabilidades de esperar para vincularse a empleos formales con mejores salarios. Finalmente, se ha hecho cada vez más claro que las políticas de empleabilidad enfocadas en el autoempleo y el emprendimiento son poco exitosas: promueven la vinculación laboral informal, de bajos ingresos y con altas vulnerabilidades (Castillo, 2019).

Respecto a este último tipo de políticas, Steiner (2010) identificó que, para el caso del programa Jóvenes Rurales Emprendedores, los efectos sobre la probabilidad de estar empleado fueron positivos y significativos (entre el 13% y el 14%): hubo un efecto positivo sobre el ingreso (\$5.000 respecto a un ingreso inicial de \$8.179), pero no se encontraron diferencias estadísticamente significativas en la cantidad de horas trabajadas, ni el en Índice de Calidad del Empleo.

Entonces, ¿cómo promover el empleo juvenil?

En términos laborales, los jóvenes han sido la población más afectada en los últimos años y, con la llegada

del Covid-19 esta brecha se incrementó. Un gran porcentaje de ellos siente incertidumbre por su futuro profesional, y lo ve con ojos de preocupación debido a los cambios tecnológicos, demográficos y climáticos.

Con el fin de combatir dicho escenario, se deben tener en cuenta los tres pilares fundamentales de la Declaración de Centenario, los cuales son:

- Fortalecimiento de las capacidades de todas las personas para beneficiarse de las oportunidades de un mundo del trabajo en transición.
- Fortalecimiento de las instituciones del trabajo, a fin de ofrecer una protección adecuada a todos los trabajadores, y la reafirmación de la continua pertinencia de la relación de trabajo como medio para proporcionar seguridad y protección jurídica a los trabajadores, reconociendo el alcance de la informalidad y la necesidad de emprender acciones efectivas para lograr la transición a la formalidad.
- Fomento del crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. (OIT, 2020b, p. 8)

Adicionalmente, en el año 2020, la OIT propuso una serie de pilares y acciones para prevenir la exclusión del mercado de trabajo y afrontar la crisis del empleo juvenil provocada por el Covid-19 (tabla N.º 4), los cuales son complementarios de los anteriormente mencionados.

Una de las herramientas al alcance de las naciones para apoyarse en la construcción de planes en pro de los jóvenes, es el Plan de Acción de Seguimiento al Empleo Juvenil, ideado por la OIT. Luego de la resolución relativa a la crisis del empleo juvenil, promulgada en el año 2012, y el seguimiento realizado al empleo juvenil por siete años, la OIT, en octubre de 2020, planteó las bases para el dicho plan en el período 2020-2030. Los principales elementos planteados se encuentran estrechamente relacionados con la crisis

provocada por el Covid-19 y la evolución del mundo del trabajo. Para la OIT,

Este plan de acción tiene por objeto reforzar las respuestas en materia de políticas y potenciar su impacto, de manera que se haga frente a la situación actual, que se ha visto agravada por la crisis provocada por la COVID-19, y se asegure un futuro del trabajo mejor para los jóvenes. (2020b, p. 3)

Tabla 4.

Pilares para afrontar la crisis del empleo juvenil provocada por el Covid-19

| Pilares | Acciones |
|--|--|
| Estimular la economía y el empleo | Políticas fiscales anticíclicas, con el fin de mejorar el empleo juvenil durante la crisis. Políticas económicas y de empleo específicas. |
| Apoyar las empresas, los empleos y los ingresos | Apoyo específico para mejorar las competencias de los jóvenes, aumentar la productividad y combatir la reducción de la demanda de mano de obra. Inversión en la formación. Inversión en el aprendizaje en línea. Expansión del acceso a la protección social y al seguro de salud. Mejora de los servicios públicos de empleo. Programas de subsidios salariales orientados a los jóvenes y modalidades de trabajo compartido. Expansión del apoyo a las microempresas y pequeñas y medianas empresas dirigidas por jóvenes. |
| Proteger a los trabajadores jóvenes | Concertar esfuerzos para proteger a los jóvenes que trabajan en ocupaciones esenciales, como los trabajadores de la salud y del cuidado, y a quienes se incorporan o reincorporan al mercado de trabajo al levantarse los cierres de los lugares de trabajo. |
| Promover el diálogo social | El diálogo social debería utilizarse para mitigar los efectos negativos del Covid-19 en los trabajadores jóvenes. Mantener los derechos de los jóvenes y aumentar la capacidad de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. |
| Se necesitan soluciones integrales a gran escala | La puesta en práctica de amplios programas de garantía de empleo/formación, ofrece una solución general cuando dichos enfoques son factibles. |

Fuente: Elaboración propia con información de la OIT (2020).

La OIT acompañará a las naciones desde el plan de acción de seguimiento basado en los ejes de «desarrollo y la difusión de conocimientos; la asistencia técnica y el fortalecimiento de la capacidad de los mandantes, y las alianzas de colaboración y las actividades de sensibilización». (OIT, 2020b, p. 9)

De acuerdo con lo anterior, es claro que las naciones tienen grandes retos en torno a la reducción del desempleo juvenil y el aumento de formación de los mismos. Sin embargo, varios países ya han empezado a impulsar acciones con el fin de alcanzar dicho escenario.

En el caso de la Unión Europea, se creó el Plan de Garantía Juvenil, enfocado en

Que todos los jóvenes no ocupados ni integrados en los sistemas de educación, puedan recibir una oferta de empleo, educación, incluida la formación de aprendiz o período de prácticas, tras acabar la educación formal o quedar desempleados reciban una buena oferta de empleo. (Sepe, 2020)

Dicho programa les ha permitido reducir el número de desempleados en la Unión Europea (2,3 millones), al igual que el número de ninis (1,8 millones), según cifras de la Comisión Europea. En este caso de la Unión Europea es muy efectiva la ejecución de soluciones integrales a escala, pues estas ponen en práctica amplios programas de garantía de empleo/formación para ofrecer una solución general cuando dichos enfoques son factibles.

En síntesis, la generación de propuestas para reducir el desempleo juvenil pasa por el reconocimiento de la existencia de una disyuntiva entre el acceso a la educación superior y el acceso a los mercados de trabajo. En un mercado laboral perfecto, los jóvenes retrasarían su ingreso al mercado de trabajo para acumular un capital humano que les permita vincularse laboralmente con mejores condiciones en el mediano plazo.

Sin embargo, en Colombia, al haber pocos empleos formales, los jóvenes deben esperar más tiempo en el desempleo para vincularse a un empleo formal, o tomar un empleo informal en el corto plazo; así, los jóvenes con bajos salarios de reserva, terminan empleados de manera informal, y los educados desempleados en espera de un empleo que se ajuste a sus expectativas. Como consecuencia, las tasas de ocupación juvenil son más altas en jóvenes con menores niveles educativos, pero, la mayor parte de este empleo se desarrolla en la informalidad.

Ahora bien, las políticas públicas tradicionales que buscan aumentar la empleabilidad juvenil en Colombia, por un lado, minimizan el impacto del costo de oportunidad educación-empleo, situación que se agrava en presencia de paternidad/maternidad adolescente, inicio temprano de la convivencia y las altas tasas de pobreza monetaria del contexto del país. Y, por otro lado, estas políticas tienen un énfasis excesivo en la generación de trabajo por cuenta propia (40%) y la capacitación (40%), dejando de lado que la empleabilidad juvenil en el corto plazo está altamente determinada por la experiencia laboral: la probabilidad de que un joven se emplee aumenta en 1,5% por cada año de experiencia laboral, y un 4,4% si cuenta con experiencia como pasante (Piñeros, 2018).

En ese sentido, las recomendaciones para aumentar la empleabilidad juvenil coinciden con lo identificado por diferentes expertos, e inducen a proponer un cambio en la estructura económica nacional, de manera que los sectores de industria y servicios reciban prelación, por su mayor capacidad de generar empleos formales. Asimismo, se requiere de que las políticas de promoción del empleo juvenil sean de carácter mixto, esto es que, adicional a la capacitación, se deben incluir subvenciones y elementos de promoción del primer empleo.

Colombia debe fomentar políticas públicas con el fin de contrarrestar el desempleo juvenil y el alto número de ni-

nis en el país. Las alternativas planteadas deben ir de la mano, iniciando con incentivos para el crecimiento económico, con énfasis sectorial, en donde se impulsen sectores abandonados, como el agropecuario, el manufacturero y las actividades del sector terciario, las cuales fueron las más afectadas por el Covid-19. Sin embargo, estas iniciativas no deben olvidar el alto porcentaje de empleo informal que existe en el país y la necesidad de formalizar cada vez más el empleo. Los centros poblados y rural disperso requieren de una atención especial, con el fin de aprovechar el talento de los jóvenes y las características de la tierra, las cuales permitirán ejecutar actividades sostenibles y respetuosas con el medio ambiente.

Es por eso que se hace necesario aumentar el número de estudiantes del país, sin imponer barreras de acceso; es ahí donde se hace tan importante el apoyo a la educación pública y la reducción de los intereses de las entidades financieras, con el fin de otorgar préstamos viables para los estudiantes. Las grandes barreras de ingreso a una educación superior generan un alto índice de ninis y un alto índice de informalidad. Adicionalmente, con el fin de aprender, los jóvenes necesitan de una cobertura de servicios públicos eficientes en todo el país, y con tarifas de fácil acceso para todos.

Por otra parte, se deben escuchar las necesidades de las empresas con el fin de conectar el talento juvenil con el sector real; además, se deben crear programas integrales que incentiven a las empresas a contratar a los estudiantes recién graduados y seguir complementando su formación.

Así mismo, se hace sumamente necesario escuchar las necesidades de los jóvenes desde sus propias perspectivas, por lo cual se debe generar un diálogo social abierto, en el que se entiendan las diferentes posiciones de la población, que permitan edificar los diferentes planes integrales con el fin de contrarrestar los escenarios actuales, descritos anteriormente.

Conclusiones y recomendaciones

La doble limitación de los jóvenes para acceder al mercado de trabajo, falta de conocimientos y experiencia, son obstáculos superables con la voluntad de las instituciones y de las empresas. El sistema educativo, con procesos de formación crítica y abierta al libre discernimiento, debería permitir que la juventud asuma sus expectativas con mayor optimismo. Las instituciones educativas profesionalizantes y de formación para el trabajo constituyen un eslabón que, en convenio con empresas y entidades prestadoras de servicios, generarían sinergia para sacar a flote lo mejor del talento y promover la creatividad. A los y las jóvenes hay que proponerles conquistar el universo y mostrarles las bondades de un mundo globalizado, interconectado y multicultural: el futuro es de ellos, pero no solo como consigna, sino que debe hacerse realidad con base en políticas concretas de apoyo y acompañamiento en su formación y en su acceso a los mercados laborales.

Aunque se han realizado esfuerzos gubernamentales para atender las problemáticas de la juventud en los mercados laborales, Colombia mantiene un alto porcentaje desempleo juvenil, el cual duplica la tasa promedio, siendo más preocupante aún el caso de las mujeres, y aún peor, el de los ninis. Comparado con los países de la Oede, Colombia presenta uno de los porcentajes más altos de ninis (33% en el trimestre móvil de mayo-julio 2020). Este es un tema preocupante debido a que un alto porcentaje de la población joven no está adquiriendo experiencia ni conocimiento para su desempeño laboral como profesional. En este orden de ideas, se deben llevar a cabo dos tareas fundamentales: incentivar la educación para el trabajo profesional, y brindar opciones para el primer empleo.

La generación de propuestas para reducir el desempleo juvenil pasa por el reconocimiento de la existencia de una disyuntiva entre el acceso a la formación para el trabajo, la educación media y superior y el acceso a los mercados de

trabajo. En un mercado laboral óptimo, los jóvenes retrasarían su ingreso al mercado de trabajo para acumular formación en capacidades y conocimientos (capital humano), que les permitirían vincularse laboralmente con mejores condiciones para la productividad, tal y como sucede en las sociedades más organizadas y avanzadas.

Sin embargo, en Colombia, con sus limitaciones estructurales en empleos formales, las y los jóvenes deben decidir entre esperar más tiempo en el desempleo para vincularse a un empleo formal o tomar un empleo informal en el corto plazo. Así, los jóvenes terminan optando, ante la necesidad, por emplearse de manera informal, y los más educados intentan resistir en el desempleo en espera de un empleo que se ajuste a sus formaciones. Como consecuencia, las tasas de ocupación juvenil son más altas en jóvenes con menores niveles educativos, pero la mayor parte de este empleo se desarrolla en la informalidad. Esto trae como consecuencia que sus salarios sean bajos y que, incluso, desde la misma institucionalidad en Colombia se mantengan propuestas de salarios por debajo del mínimo legal, aspecto que es francamente improcedente y desalienta la propia formación para el trabajo o aspirar a la educación superior, ante la estrechez misma de los mercados laborales y sus bajas expectativas de ingresos.

En otras palabras, ante la precariedad laboral, la formación superior no representa tasas de retorno adecuadas. Se requiere, por tanto, un salario mínimo de enganche juvenil que esté en consonancia con los diferentes niveles de formación.

En relación con los ninis, es importante tener presente el último nivel educativo alcanzado, dado que la situación de ingreso o ingreso en el mercado laboral, y permanencia o continuidad en su proceso de formación, no es igual para todos los jóvenes, y puede observarse, de manera particular, cuando los jóvenes abandonan de manera prematura el sistema educativo, o cuando su último nivel corresponde

a superior o profesional. En este caso, las cifras para las 13 áreas metropolitanas permiten evidenciar que cerca del 50% de los ninis, tienen su mayor nivel educativo en la educación media, seguido por el 37%, aproximadamente, de quienes lograron la educación superior.

Estos datos permiten mostrar que un gran porcentaje de estos jóvenes no tienen acceso al sistema educativo superior o profesional, que les permita adquirir las competencias, conocimientos y habilidades que se requiere en el mundo del trabajo formal, para aumentar la probabilidad de hacer parte de él. Se requiere, entonces, de políticas claras que permitan su continuidad en programas técnicos, tecnológicos y profesionales, de calidad, y ofertados especialmente por la universidad pública, lo que supone no solamente la ampliación de cupos en las instituciones, sino también la garantía de presupuesto para su funcionamiento en el mediano y largo plazo.

En relación a la garantía de continuar su proceso de formación superior, es importante reconocer que parte del abandono del sistema educativo está asociado con las responsabilidades que se van adquiriendo, y otras que hacen parte de su entorno social, como se comentó más atrás. Por lo tanto, es importante implementar programas focalizados de apoyos de sostenimiento a la continuidad de la formación en todas las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas, y establecer acciones que promuevan en las IES privadas implementar y/o fortalecer programas de este tipo de apoyos, como parte del bienestar de los estudiantes.

De igual manera, la existencia de tasas de desempleo juvenil que se ubican por encima del total de la población, requiere una atención especial acerca de la consistencia que debe existir en la oferta de programas de educación superior o de educación para el trabajo y su relación con las necesidades del sector. Si bien estos aspectos son evaluados en los procesos de aseguramiento de calidad de las insti-

tuciones, pareciera que no están relacionadas, de manera clara, las ofertas con las necesidades y lo que requieren las empresas, las organizaciones y las mismas entidades públicas con las propuestas de formativas.

Es necesario que se establezcan evaluaciones y reformas en los currículos actuales, con una mirada de largo plazo, teniendo en cuenta los avances de la industria y a la automatización de los trabajos actuales, y propender por ofertas de formación con un enfoque de largo plazo, atendiendo las políticas que desde los diferentes sectores se tienen para apoyar el crecimiento y desarrollo futuro del país. Se requiere, por lo tanto, una articulación estrecha entre el Estado, la academia y las empresas, con el fin de pactar acciones y programas concretos para mitigar el desempleo y la informalidad juvenil. En cuanto a esto, el Sena debe liderar, como instancia tripartita, los procesos de concertación y prospectiva para la formación media técnica, tecnológica y superior, y concertar con el Ministerio de Educación y la Asociación de Universidades los programas de prospectiva educativa necesarios de acuerdo con las políticas rurales e industriales que el país requiera y defina.

Colombia debe implementar los programas que aumenten la proporción de jóvenes profesionales, acompañándolos desde la finalización del bachillerato (fortaleciendo la media técnica, tanto urbana como rural) y su ingreso a la universidad. Es ahí donde se hace primordial el apoyo a la universidad pública, la cual cuenta con un alto nivel de calidad y les permite a las personas de bajos recursos tener la oportunidad de estudiar una carrera profesional. Las universidades privadas deben mantener el apoyo a los programas de ampliación de la oferta de los gobiernos, sean el nacional o los locales, con un pago definido por cupo, de acuerdo con su condición de acreditada o no acreditada; solo así podría aumentar cupos, al menos, en un 30% en modalidades presenciales y/o virtuales.

Sin embargo, es necesario mantener el acompañamiento

para enlazar al estudiante con el mercado laboral; es primordial asegurarles a las y los estudiantes las prácticas en los últimos semestres, y posibilitar su continuidad en el mismo; las empresas deben apoyar el empleo juvenil y no limitar su acceso debido a la nula experiencia; de igual manera, la universidad deberá ofrecer escenarios de la vida laboral, en donde los estudiantes aprendan cómo reaccionar ante diferentes escenarios en el mundo del trabajo. Las prácticas o pasantías no remuneradas deben limitarse, con el fin de evitar que sean utilizadas como un factor de consecución de mano de obra gratuita y rotativa.

Además, y como parte del proceso de formación, se requiere desarrollar (por parte de las instituciones de educación o como parte del proceso de formación de las mismas empresas, en los procesos de capacitación a los empleados) una formación integral y permanente en el desarrollo de las habilidades blandas. De esta manera, promover que los jóvenes adquieran y potencialicen este tipo de habilidades es un imperativo, ya que son requeridas para la adaptabilidad a los requerimientos modernos en el mundo del trabajo. En otras palabras, generar acciones de política que permitan que las empresas, independientemente de su tamaño, logren cambios organizacionales y culturales, que generen nuevas estrategias para emplear a la población joven, sin exigir experiencia, y que posibilite que el estudiante, o el recién egresado de algún programa de formación, pueda seguir aprendiendo, forjando capacidades integrales a la vez que realiza su propio trabajo.

Referencias

- Bernal, R., Pulido, X., Sánchez, F., Sánchez, L. M. (2018). Los jóvenes en Bogotá: ¿pobreza, habilidades o comportamientos de riesgo? Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (Ed.). *Millenials en América Latina y el Caribe*, (pp. 175-206). <https://uniandes.edu.co/sites/default/files/asset/document/Decisiones%20de%20vida%20de%20los%20j%C3%B3venes%20en%20Bogot%C3%A1.pdf>
- Castillo Robayo, C. (2019). *Desempleo juvenil en Colombia*, (tesis doctoral), Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Autónoma de Madrid.
- De Hoyos, R., Rogers, H., Székely, M. (2016). *Ninis en América Latina. 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades*. Banco Mundial.
- Banco Mundial (2016). *Ninis en América Latina*. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22349/K8423.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- International Labour Organization (2020). *Global Employment Trends for Youth 2020*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_737648.pdf
- Medina, C., y Núñez, J. (2005). The Impact Of Public And Private Job Training In Colombia. *Munich Personal RePec Archive*, 6931.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2016). *Soluciones eficaces. Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*. Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo (2020). Empleo juvenil en tiempos de la Covid-19: el riesgo de una «generación del confinamiento». Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/briefingnote/wcms_753103.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2020a). *Renovación del compromiso con el empleo juvenil mediante la aprobación de un plan de acción de seguimiento sobre el empleo juvenil para el período 2020-2030*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_757882.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2020b). *Reseña de políticas. Prevenir la exclusión del mercado de trabajo: Afron-*

- tar la crisis del empleo juvenil provocada por la Covid-19. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_749526.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2020c). *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2020. Resumen ejecutivo*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/--publ/documents/publication/wcms_737662.pdf
- Pardo, R. (2017) Diagnóstico de la juventud rural en Colombia. Grupos de Diálogo Rural, una estrategia de incidencia. Serie documento N.º 227. Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo. Programa Jóvenes Rurales, Territorios y Oportunidades: Una estrategia de diálogos de políticas. Rimisp, Santiago, Chile. https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1503000650DiagnosticoDelajuventudRuralenColombia.pdf
- Piñeros, K. (2018). *Desempleo juvenil en Colombia: determinantes y políticas*. (tesis de grado Economía de las Políticas Públicas. Universidad del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario). Colombia.
- Santa María, M., Olivera, M., Acosta, P., Vásquez, T., Rodríguez, A. (2009) Evaluación de impacto programa «Jóvenes con futuro», *Working Paper (44)*, Fedesarrollo.
- Steiner, R. (2010) *Evaluación del impacto del programa «Jóvenes Rurales Emprendedores» del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena)*. Fedesarrollo.

La crisis también es de cuidados. Trabajos de cuidado remunerado y no remunerado: hacia las políticas del cuidado para Colombia

*Francis Margot Corrales-Acosta,¹
Ruth Maritza Quevedo-Fique² y
Suelen Emilia Castiblanco-Moreno³*

1. Magíster en Ciencias Políticas. Investigadora de la Escuela Nacional Sindical en el tema de trabajo doméstico desde un enfoque feminista.

2. Economista y candidata a magíster en Ordenamiento Urbano-Regional de la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora de las economías de los sectores populares. Directora Académica. Escuela Nacional Sindical.

3. Economista. Magister y estudiante de doctorado en Estudios Interdisciplinarios en Desarrollo (Género, equidad y desarrollo). Profesora asistente Universidad de la Salle.

Las agradecen los aportes que hizo Catalina Suárez a este documento. Ella es economista y maestra en Estudios Avanzados en Trabajo y Empleo, de la Universidad Complutense en Madrid.

Introducción

En marzo de 2020, luego de que se anunciara la inminente pandemia Covid-19, el mundo entero definió el cese de actividades que implican interacción constante, entre ellas, las actividades productivas, de educación y de ocio, que ha derivado en una crisis socioeconómica y política de gran escala. De acuerdo con las estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2021, p. 1), en el 2020 se perdieron el 8,8% de las horas de trabajo a nivel mundial (lo que equivale a 255 millones de empleos a tiempo completo). Esta pérdida es cuatro veces mayor que la registrada durante la crisis del 2008-2009. De los empleos perdidos, la mitad corresponden a la desocupación (144 millones) y la mitad a la reducción de horas de trabajo. De los 144 millones de personas desocupadas, 33 millones son personas que no pudieron emplearse y 81 millones que salieron de los mercados de trabajo.

Adicional a la pérdida de empleos y de ingresos, la crisis ocasionada por el Covid-19 amenaza años de avances en diferentes áreas del desarrollo humano. El Banco Mundial (7 de octubre de 2020) estima que la cifra total de personas en pobreza extrema llegará a los 150 millones en el 2021; la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) proyecta un aumento del 2,9% del coeficiente de Gini (04 de marzo de 2021); ONU Mujeres (27 de marzo de 2020; 20 de abril de 2020) ha advertido del aumento de las tasas

de violencia doméstica y embarazo adolescente durante el confinamiento; Unicef (02 de marzo de 2021) señala que más de 214 millones de niños, niñas y adolescentes han perdido más de tres cuartas partes de la educación presencial; finalmente, según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 5 de octubre de 2020), en cerca del 67% de los países se ha interrumpido el servicio de orientación psicológica; en Colombia, el 38,6% de las personas han experimentado preocupación y nerviosismo y el 20,6% tristeza (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [Dane], 21 de octubre de 2021).

En términos de participación de las mujeres en el mundo laboral, se observa que, pese a que el 51,1% de las mujeres se clasificaron como población en edad de trabajar, en el trimestre noviembre 2020-enero 2021, la tasa global de participación fue del 50% (para los hombres estas cifras fueron del 48,9% y 72,7%, respectivamente). De las mujeres que participan en el mercado laboral (PEA) el 80% están ocupadas, en contraste con el 88,8% en el caso de los hombres. Es decir, la brecha de desempleo, que es la diferencia entre las desempleadas mujeres con respecto a los desempleados hombres fue de 8,4% puntos (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas [DANE], 2021). Las mujeres han sufrido una doble afectación: por un lado, los puestos de trabajo feminizados han sido golpeados, produciendo un alto índice de desempleo, mientras la reactivación ha sido lenta. Por el otro, las labores del hogar, principalmente sobre sus hombros, afectan la vida de las mujeres empleadas y desempleadas; las mujeres que han perdido sus trabajos han asumido las labores del cuidado del hogar, y quienes han conservado sus puestos de trabajo, han visto cómo las labores del hogar y del cuidado se yuxtaponen al desarrollo de sus actividades productivas.

Entre las medidas implementadas por el Gobierno colombiano para paliar la crisis está la Misión de Empleo, que tiene como propósito,

Diseñar una oferta de estrategias e instrumentos de política viables financiera y legalmente y orientados al mejoramiento del desempeño del mercado laboral. Estas estrategias se implementarán en el corto, mediano y largo plazo («Por el impacto del Covid-19, Gobierno propone crear...», 19 de mayo de 2020).

Sin embargo, en consideración a las afectaciones que la crisis ha traído para las mujeres, es importante revisar las estrategias y, para ello, sugerimos no seguir aplicando las viejas fórmulas, más bien, el Gobierno y la sociedad en general, requieren repensar la economía en sus múltiples perspectivas, y es por ello que sugerimos una lectura a la actual crisis en el marco de la economía del cuidado.

Para abordar la reflexión sobre la crisis del trabajo y el cuidado, este artículo se divide en tres apartados. El primero versa sobre las condiciones estructurales que determinan la forma como las mujeres nos insertamos al mercado laboral. Partiendo de la configuración de la división sexual del trabajo, hacemos un acercamiento a las características del trabajo y el acceso desigual de las mujeres al mercado laboral. Se propone una lectura desde la crítica feminista y la «economía del cuidado» para señalar los sesgos androcéntricos y heteropatriarcales de la sociedad y exponer el lugar del trabajo doméstico y de cuidado (remunerado y no remunerado, ejercidos mayoritariamente por mujeres), en la dinámica del sistema económico. De la misma manera, se describe el fuerte impacto que la crisis de trabajo y de cuidados hace recaer principalmente en las mujeres a partir de las brechas preexistentes. En segundo lugar, se plantea un posible enfoque conceptual para dar lugar a una serie de propuestas, considerando algunos de los elementos que desde la Misión de Empleo del Gobierno se vienen promoviendo en lo relacionado a la inserción laboral de las mujeres, pero que deben ser ampliados desde la visión de la Misión Alternativa de Empleo, en tanto que no tocan la estructura desigual en la división sexual del cuidado.

Las propuestas están orientadas a desvelar lineamientos generales de política pública como consideraciones para tener en cuenta en posibles estrategias de incidencia, tanto sobre la distribución inequitativa del tiempo y la carga de los cuidados, como sobre la ampliación de las oportunidades de las mujeres para participar en el mercado laboral. En el caso del trabajo callejero remunerado, está visto, desde las necesidades mínimas de infraestructura, que deben ser incluidas dentro del sistema de protección social.

Crisis de cuidados y ética del cuidado: el cuidado como valor para las políticas sociales, de salud pública e inserción laboral

La crisis del cuidado no es más que la exacerbación de las condiciones precarias en las que las mujeres han llevado a cabo un trabajo que, en lo fundamental, ha permanecido oculto en la intimidad de los hogares y, en algunos casos, se ha externalizado, quedando al arbitrio del mercado, donde no es mejor valorado. La importancia crucial del cuidado en la sociedad supone una relación de interdependencia entre producción y reproducción de la vida, lógica que se yuxtapone y genera extracción de riqueza material e inmaterial, pero no reconoce al sujeto feminizado, cuyo rol asignado se ha naturalizado como aquel capaz de afrontar ambas dimensiones sin que medien relaciones de reconocimiento y redistribución de tareas socialmente necesarias, ni se compensa el trabajo realizado por dentro y por fuera de las relaciones mercantiles. Por ello, la autonomía de la mujer se ve restringida por esta forma injusta de división sexual-social del trabajo.

El feminismo, por un lado, ha denunciado permanentemente la subvaloración de las tareas del cuidado por el estigma que se cierne en torno a la dependencia —quien depende de otros es excluido por el sistema hegemónico, desde el punto de vista de la economía capitalista—; por el otro, porque es una actividad que se desarrolla en el

ámbito privado, en contraposición a la lógica del mercado y, por tanto, no se le asigna un valor en sí mismo. En ambas perspectivas las actividades del cuidado permanecen subordinadas a las lógicas del poder patriarcal y capitalista, orientado al individualismo y la competencia. De acuerdo con Velázquez (2010) «las experiencias, valores y tareas históricamente desempeñadas por las mujeres y relacionadas con el cuidado en el ámbito doméstico, familiar y personal no se tienen en alta estima por nuestras sociedades» (p. 177).

En la perspectiva de dominación sexual se hace referencia, sobre todo, a la separación de las actividades entre «productivas» y «reproductivas» en el interior de la familia, y a su respectiva asignación sexual y valoración socioeconómica, lo que no es un asunto ni natural ni neutral, más bien, se trata de una decisión socio-económica y política y que, en el fondo, denota relaciones estructurales entre dos sistemas sociales, a saber, el patriarcado y el capitalismo. Según se estima

El capitalismo avanzado, implicó una sobrevaloración de la producción de bienes para el intercambio en el mercado, en detrimento del valor del trabajo realizado en el ámbito doméstico como producción de bienes de uso, invisibilizando inclusive que el proceso de producción de la mercancía *fuerza de trabajo* se da en el ámbito doméstico para luego ser vendida en el mercado laboral. (Anzorena, 2008, p. 51, énfasis en el texto)

En este contexto se da lugar a la división sexual del trabajo, característica del proceso de acumulación capitalista, generando la histórica jerarquización de las relaciones de género, la asignación del tiempo de las mujeres a la esfera privada no remunerada o su participación inequitativa dentro del mercado de trabajo, el rol principal de las mujeres en el trabajo doméstico y de cuidados, así como el despojo violento del valor económico y la valoración social de las mujeres como sujetos autónomos. Y, por ende,

su crucial relación con la dinámica laboral y las realidades socioeconómicas de las mujeres que, en el caso colombiano, corresponde a la mitad de la población del país. Todo esto es clave para comprender los supuestos teóricos del pensamiento económico en general y de las corrientes hegemónicas y ortodoxas que han llevado a la marginalización del trabajo doméstico y de cuidados como objeto de estudio en particular. Por eso utilizamos el concepto feminista de «economía del cuidado».

El «cuidado» como una categoría feminista tiene un substrato transformativo que se orienta a incidir en las relaciones de poder y dominación sexuales invisibilizadas en la sociedad. Sin embargo, las discusiones estructurales sobre el lugar del cuidado en esta discusión son amplias, ya que pueden transitar entre las lógicas liberales de mercantilización y provisión de los servicios de cuidado, con lo cual se podría conseguir la ampliación de la participación de las mujeres en el mercado del trabajo, y las propuestas más progresistas que abogan por el cuidado como derecho, que sugieren al feminismo asumir la responsabilidad de orientar las transformaciones de los modelos fallidos del mercado laboral.

En este sentido, conseguir cambios estructurales, implica: i) superar la contradicción que crea y reproduce una visión dual entre lo productivo-mercado y lo improductivo-no mercado; ii) desarticular la escala de subvaloración socio-económica trabajo informal, trabajo familiar o no familiar no remunerado, trabajo voluntario, hasta llegar al más subvalorado que es el trabajo doméstico; iii) desnaturalizar roles de género (reducir la carga laboral global total de hombres y mujeres y el peso simbólico y cultural del rol de familia nuclear, del ama de casa, madre y esposa); iv) deconstruir subjetividades y control de los cuerpos femeninos: las mujeres dan muchos más cuidados de los que reciben y los hombres reciben muchos más cuidados de los que dan, esto crea subjetividades y acciones políticas.

Se busca, entonces, i) desarticular la subjetividad femenina de forma sacrificial y de culpa, ii) problematizar nuestra vocación al cuidado y iii) evitar la asociación de la dependencia y la vulnerabilidad solo a lo femenino.

Es necesario prevenir, en tal sentido, que i) no todos los cuidados son agradables, ii) no todos los cuidados son vocacionales, iii) no todos los cuidados pueden ser robotizados y iv) no todos los cuidados pueden ser mercantilizados o privatizados, por lo que se trata de construir una ética común con respecto al cuidado donde hombres y mujeres reconozcan culturalmente su participación social en tareas no siempre gratas, lo cual afirmamos debe reorientar el papel del Estado, el mercado y la sociedad.

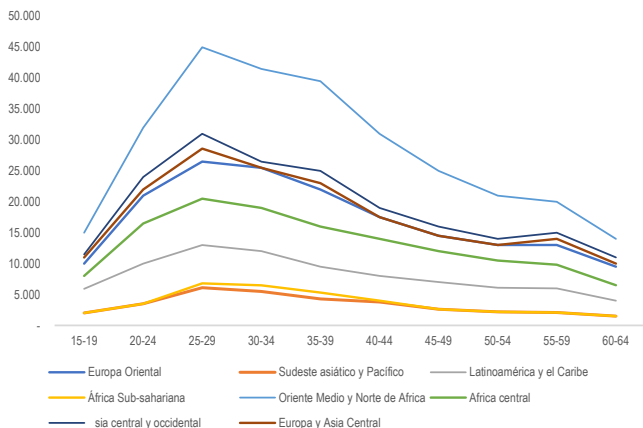
La economía de la reproducción propone develar las relaciones económicas que están en la base de la sociedad como principio de desigualdad, y analizar el sistema de producción de mercancías como un sistema de reproducción y asignación de roles a la mujer para darle oxígeno a la máquina de acumulación de riqueza en manos de pocos. De la misma manera, reconoce la necesidad de poner en el centro la vida misma en sus diversas expresiones, hasta el punto de que se propone que toda actividad productiva debe ser validada conforme a sus aportes a la reproducción del ecosistema, el bienestar y la libertad humana. Al interior, la economía del cuidado, con miras a reconocer las tareas del cuidado en la sociedad y su articulación a las relaciones de trabajo, así como el rol de las mujeres, se constituye en un referente teórico conceptual que engloba multiplicidad de formas de trabajo: contempla los trabajos domésticos remunerados y no remunerados, los trabajos de salud física y mental y los trabajos de reproducción y atención social, ya sea que se realicen estos en el mercado o fuera de él. Así mismo, hace referencia a las actividades directas, indirectas, de gestión mental y de esfuerzo emocional (pensar, planear, comprar, preparar, hacer y dar).

Menor participación de las mujeres en el mercado laboral y división sexual del trabajo

La sobrecarga de cuidados adelantada por las mujeres representa una grave amenaza para su participación laboral y, en consecuencia, también para su autonomía económica, empoderamiento, ciudadanía y dignidad. Estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 7 de abril de 2021) evidencian la existencia de marcadas brechas en la participación laboral de hombres y mujeres en todas las regiones del mundo, por ejemplo, en el denominado «Cinturón clásico del patriarcado», ubicado en el Oriente Medio y el norte de África, la participación de los hombres cuadruplica a la de las mujeres, pero, como muestra la figura 1, estas brechas guardan una profunda relación con la edad reproductiva de las mujeres, que alcanzan su máximo nivel entre los 25 y 29 años y presentan la mayor reducción después de los 39 años.

Figura 1.

Diferencia en el tamaño de la fuerza laboral (hombres-mujeres, miles de personas, 2019)



Nota: elaboración propia con base en datos de la OIT (7 de abril de 2021). El eje y expresa el resultado de la resta entre la cantidad de hombres que hacen parte de la fuerza laboral y la cantidad de mujeres. En ese sentido, entre mayor sea el valor de dicho eje mayor diferencia entre hombres y mujeres en la fuerza laboral.

La gráfica de la figura N.º 1 evidencia el exceso de participación de los hombres con respecto a las mujeres en términos nominales en cada región. Bajo la explicación de la división sexual del trabajo, es posible advertir que la participación y la precariedad laboral femeninas no es un asunto casual ni individual, sino estructural. En todas las regiones del mundo se presentan brechas de género, incluidos los países ricos que sustentan en gran parte sus menores brechas de género con la organización del trabajo de las cadenas globales de cuidado.

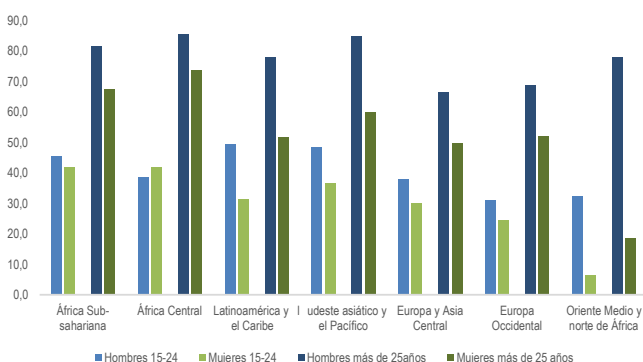
La masiva inserción laboral de las mujeres del norte global en el mercado de trabajo en la década de los setenta reconfiguró la división sexual del trabajo a nivel global: por un lado, las mujeres del norte todavía no alcanzan los salarios individuales de los hombres del norte (incluso sabiendo que estos últimos también se han reducido ante la reorganización de la globalización neoliberal) y, por el otro, como no son, en su gran mayoría, las mujeres del norte las encargadas del cuidado de su hogar, esto, en parte, ha significado repartir el cuidado del hogar o en incentivar sistemas de cuidados (como el caso español), pero también la organización de una división global de los cuidados que pone la mano de obra de mujeres del sur en función de los cuidados de las sociedades del norte. En su mayoría, estos cuidados se han externalizado a otras mujeres de las periferias bajo condiciones precarizadas que se mezclan con xenofobia, ilegalidad, racismo y clasismo. Además, estas mujeres de las periferias, al hacer el cuidado en el hogar del norte, abandonan su hogar y se vuelven solo proveedoras, por lo que también tienen que externalizar el cuidado de su hogar, en la mayoría de los casos, a otras mujeres más jóvenes de su misma familia (muchas veces hijas o sobrinas), o en mujeres más viejas (las abuelas), lo que reproduce un círculo vicioso de la crisis de la reproducción.

Adicional a sus impactos sobre la participación laboral, los trabajos de cuidado también inciden en las tasas de

ocupación de las mujeres. Como se muestra en la figura 2, la ocupación de los hombres es superior en todas las regiones y grupos etarios; sin embargo, al igual que en el comportamiento de la participación laboral, las brechas en la ocupación aumentan después de los 25 años en el periodo reproductivo de los individuos, significa que la intención de participar en el mercado laboral es más equitativa entre los 15 y los 24 años, pero, a partir de los 25, sucede que las mujeres permanecen en casa asumiendo otros roles distintos a participar en el mercado laboral.

Figura 2.

Tasas de ocupación por sexo y edad (2019)



Nota: elaboración propia con base en datos de la OIT (7 de abril de 2021).

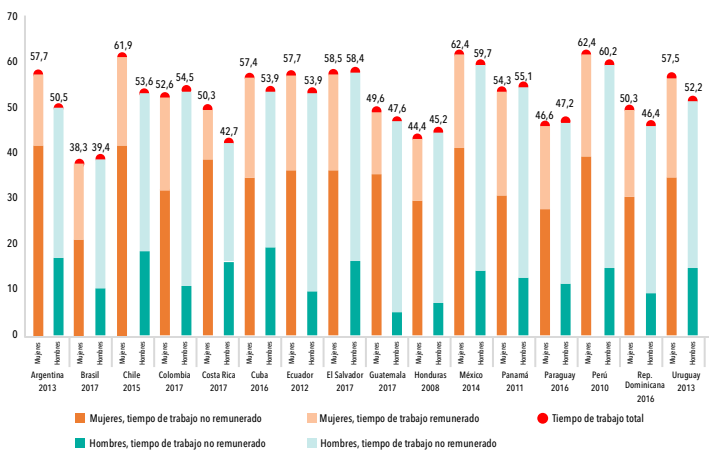
Así las cosas, el gráfico permite observar para cada región las brechas de participación de hombres y mujeres en el mercado laboral entre los 15 y 24 años y después de los 25, con lo que se destaca, en todas las regiones del mundo, una menor participación laboral de mujeres, una menor tasa de ocupación, una mayor tasa de desocupación (incluso mayor en las mujeres jóvenes), mayor tasa de temporalidad y diferencia salarial. Asimismo, esta baja participación en el mercado laboral se complementa con mayores cargas laborales globales derivadas de una mayor participación en

el trabajo de cuidado no remunerado, que llevan a jornadas laborales femeninas mayores con menores ingresos.

La figura 3 presenta la distribución de horas dedicadas por hombres y mujeres a trabajo de cuidado remunerado y no remunerado en América Latina.

Figura 3.

Tiempo destinado al trabajo total remunerado y no remunerado de la población de 15 años y más, por sexo, según país (horas semanales)



Nota: Tomado de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 26 de septiembre de 2019).

Para el caso colombiano se tiene, por ejemplo, que en 2017, mientras las mujeres dedicaron 33 horas semanales en promedio al trabajo del cuidado no remunerado, ocuparon 20 horas al trabajo remunerado; mientras que los hombres, en promedio, dedicaron 12 horas a la semana al primero y 42 horas al segundo. Este comportamiento es similar para los países de América Latina, con excepción de Cuba y Chile, donde los promedios de participación en el trabajo no remunerado son mayores para el caso de los hombres, pero sin superar las 2/5 partes de la jornada semanal.

Crisis del Covid-19: participación laboral y brechas de género en Colombia

Colombia no es ajena a los patrones internacionales de brechas de género y los efectos de la pandemia del Covid-19 en los mercados de trabajo. El más reciente informe del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Dane, 2020) evidencia que, entre el segundo trimestre de 2019 y el mismo periodo del 2020, 2,5 millones de mujeres perdieron sus empleos; en términos porcentuales, la cantidad de mujeres ocupadas se redujo en un 27%, en comparación con el 18% de los hombres.

Este impacto desigual sobre las mujeres también permite observar claramente que hay sectores económicos feminizados en la economía, por cuanto, además de menos participación, experimentan una inserción laboral determinada por roles de género. Ello se aprecia al analizar el comportamiento del mercado laboral por sectores económicos.

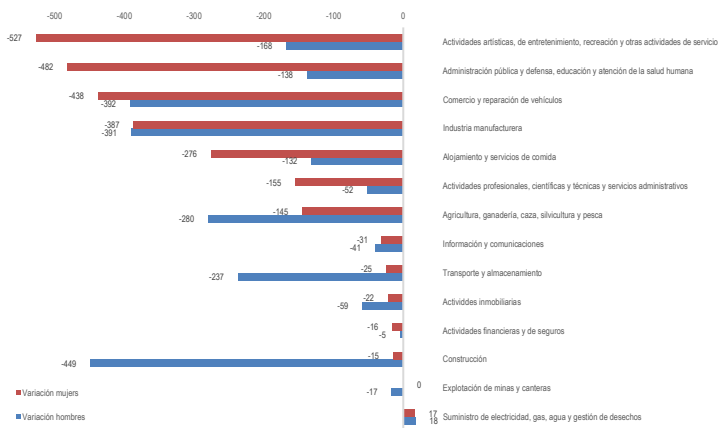
En sectores como el de actividades artísticas y la administración pública, la pérdida de empleos femeninos fue casi cuatro veces superior a la de empleos masculinos. En otros sectores como agricultura (-23,1%), industria manufacturera (-34,2%), comercio y reparación de vehículos (-22,8%), transporte y almacenamiento (-18,5%), información y comunicaciones (-31,9%) y actividades inmobiliarias (-27,1%). La reducción en la tasa de ocupación de mujeres (en paréntesis) fue mayor que la de los hombres, pese a que en estos sectores la cantidad de trabajadores hombres supera a la de mujeres. La figura 4 muestra las variaciones en el empleo entre los segundos trimestre de los años 2019 y 2020.

En cuanto al comportamiento del empleo por posición ocupacional, las mayores reducciones en el empleo femenino se presentaron en el grupo de empleadas particulares (15,71%), empleado doméstico (18,49%) y patrón o empleador (23,61%). Este último caso es de particular interés, dado que la reducción de ocupadas en esta posición casi duplicó

la masculina (12,29%), lo que parece indicar que durante la crisis cerraron más empresas de mujeres que de hombres (Dane, 7 de abril de 2021).

Figura 4.

Variación absoluta de la ocupación por ramas de actividad económica, según sexo (segundos trimestres de 2019 y 2020)



Nota: Tomado de DANE (2020).

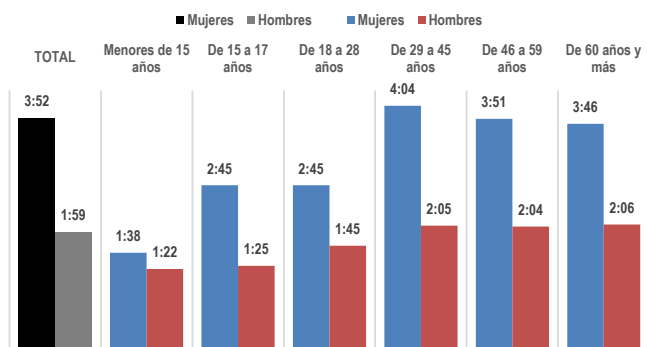
En cuanto al trabajo de cuidado, es preciso señalar que la afectación diferencial a las mujeres se presentó en los cuidados remunerados y no remunerados. En el trabajo de cuidado remunerado directo, en el que en el segundo trimestre de 2019 se empleaban 2.806.027 mujeres y 799.104 hombres, perdieron su empleo el 65,9% de las mujeres que trabajaban en servicios de cuidado a grupos determinados y el 31,5% en salud humana y asistencia social. En el caso de los cuidados indirectos, se redujeron en un 49,6% los empleos de las mujeres en el servicio doméstico, un 21,2% en el servicio de comidas preparadas y un 37,6% en lavado de ropa. En el sector de peluquerías, la reducción de la ocupación femenina fue de 31,4% (Dane, 2020).

El cuidado no remunerado soporta la crisis de empleo y de cuidado

El trabajo del cuidado no remunerado (TDCNR) es aquel que se realiza sin contraprestación económica y para el bienestar de todas las personas del hogar, comunidad y sociedad, pero se asigna de manera desproporcionada a las mujeres. Basta decir que, del total de trabajadoras no remuneradas que cuidan a menores de 12 años, el 76% son mujeres, mientras el 23% son hombres. Los más recientes resultados parciales de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT, 23 de marzo de 2021) evidencian una reducción de seis minutos en el tiempo diario dedicado a TDCNR por los hombres, en contraste con un aumento de 1:10 horas en el tiempo dedicado por las mujeres. En consecuencia, el tiempo diario promedio dedicado por las mujeres a actividades de trabajo aumentó en 1:21 horas mientras, que en el caso de los hombres, el tiempo diario de trabajo se redujo en 21 minutos.

Figura 5.

Tiempo de TDCNR de la población ocupada, por grupo de edad, según sexo (2016-2017)



Nota: Tomado de Dane (2020b).

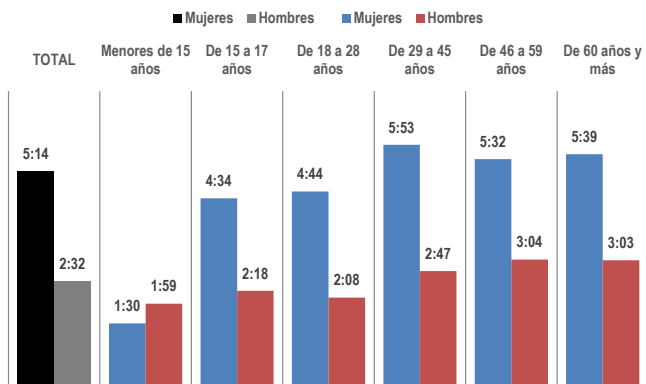
Las figuras 5, 6 y 7 muestran la dedicación diaria al trabajo de cuidado de hombres y mujeres, según su rango de

edad, y para la población ocupada, desocupada y fuera de la fuerza laboral (inactiva), a marzo de 2021, es decir evidencian los cambios en el tiempo dedicado a estas labores como efecto del confinamiento derivado de la pandemia y sobre quién recayó este tiempo.

Los datos que se presentan en la figura 5 confirman la sobrecarga de trabajos de cuidado en todos los grupos etarios, en particular, en los grupos entre 18 y 45 años en el caso de las mujeres ocupadas. Mientras que el promedio de horas asignadas al trabajo de cuidado de los hombres se mantuvo en promedio en dos horas, para las mujeres fue de casi cuatro.

Figura 6.

Tiempo de TDCNR de la población desocupada, por grupo de edad, según sexo (2016-2017)



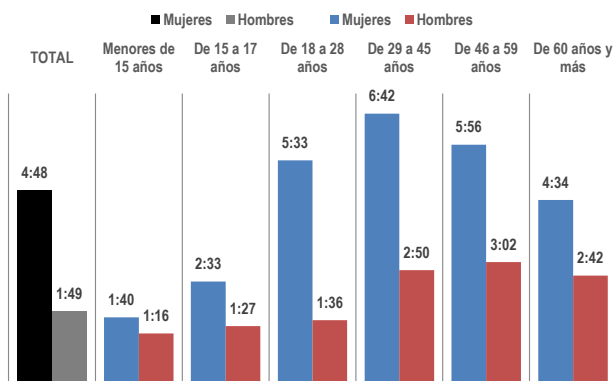
Nota: Tomado de Dane (2020b).

De forma adicional, se evidencia la sobrecarga para las mujeres «desocupadas» laboralmente, pero intensamente ocupadas en las tareas del cuidado, quienes llegan a asumir hasta seis horas diarias de trabajo de cuidado no remunerado al día, para el caso de las edades entre 29 y 45 años, mientras que los hombres no ocupados, aplican tres horas diarias para estas laborales. De manera que la pérdida de

trabajo remunerado hace que las mujeres hayan asumido mayor tiempo de dedicación en horas diarias al trabajo doméstico, con lo cual se refuerza la limitante para buscar trabajo y por lo mismo condiciones de autonomía económica.

Figura 7.

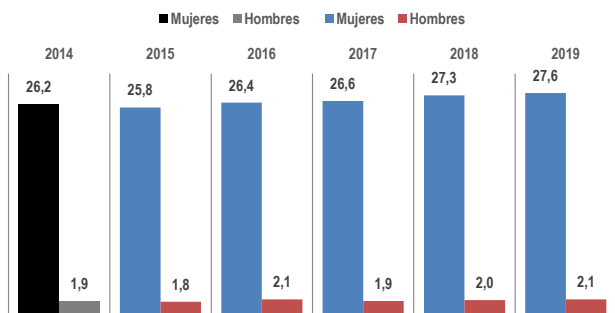
Tiempo de TDCNR de la población por fuera de la fuerza laboral, por grupo de edad, según sexo (2016-2017)



Nota: Tomado de Dane (2020b)

Figura 8.

Tasa de actividad doméstica no remunerada por sexo, total nacional (2014-2019)

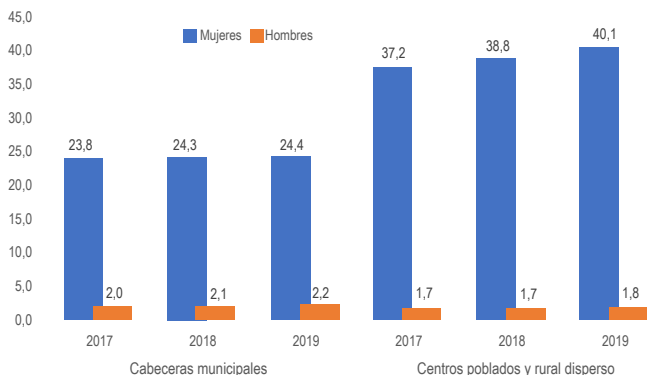


Fuente: Tomado de *Infografía 2020*. Mesa Intersectorial de Economía del Cuidado, con base en Dane-GEIH, 2014-2019.

En el caso de la población inactiva, que es la población en edad de trabajar que no pudo o no quiso trabajar, se tiene que, a marzo de 2021, según datos del Dane, el 62% de las mujeres se dedicaron a labores domésticas. En tanto que el tiempo asignado al trabajo de cuidado no remunerado, en promedio, se mantuvo en casi cinco horas, para el caso de las mujeres, y dos para el caso de los hombres, ubicándose el mayor aporte a estas tareas de las mujeres.

Figura 9.

Tasa de actividad doméstica no remunerada según zona geográfica (2017-2019)



Fuente: Tomado de *Infografía 2020*. Mesa intersectorial de economía del cuidado, con base en Dane-GEIH, 2014-2019.

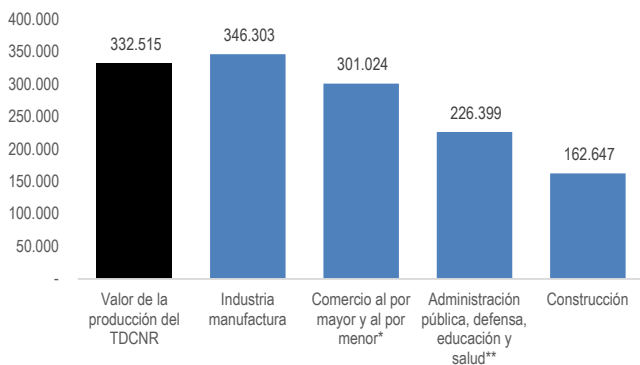
En el sector rural la brecha de cuidado se amplía con respecto a las áreas urbanas. De acuerdo con la ENUT (Dane, 2019), el 82% de las mujeres rurales se dedicaron al cuidado de los niños. Por otra parte, se encontró que el 27,6% de las mujeres mayores de 12 años y más en el país se dedicó principalmente a oficios del hogar no remunerados, mientras que apenas el 2,1% de los hombres se dedicó a esta actividad (figura 8). Pero si se revisa este indicador, comparando las cabeceras municipales con los centros poblados y rural disperso para mujeres mayores de 10 años, la brecha es más

amplia: mientras que en las urbes el 24,4% de mujeres se dedicaron prioritariamente a actividades domésticas sin remuneración ni derechos asociados al trabajo, en el sector rural se trató del 40,1% de las mujeres (figura 9).

De acuerdo con los resultados de la ENUT (Dane, 2017), se obtuvo que la producción derivada del trabajo no remunerado y del cuidado aporta el 20,6% a la producción nacional (PIB), superado solo por la producción de la industria manufacturera (figura 10). El sector rural aporta el 4,8% de este porcentaje, en razón a la menor cantidad poblacional, aunque en el campo, como se vio, se evidencia mayor participación porcentual de la mujer con respecto al hombre en las tareas del hogar.

Figura 10.

Valor de la producción del TDCNR comparado con el valor de la producción de los grupos de actividades más representativas en la economía colombiana. Valores en precios corrientes. Miles de millones de pesos (2017p)



Fuente: Dane, cuentas nacionales. (p provisional).

* Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; transporte y almacenamiento; alojamiento y servicios de comida.

**Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; educación; actividades de atención a la salud humana y de servicios sociales. Tomado de: Dane (agosto de 2019). *Boletín Técnico. Cuenta satélite de economía del cuidado.*

El aporte de las mujeres como productoras de valor económico en el campo del trabajo de cuidados no remunerado es vasto, pues, en trabajo concreto, representa el 76,7% del total del valor, es decir, que son principalmente las mujeres quienes soportan servicios como producción de alimentos, limpieza y mantenimiento del hogar, el cuidado y apoyo de personas, mantenimiento del vestuario, compras, administración del hogar y voluntariado.

Tabla 1.

Valor económico del TDCNR según funcionalidad y sexo 2017p

| Funcionalidad del TDCNR | Valor económico | Estructura porcentual | | |
|------------------------------------|-----------------|-----------------------|---------|---------|
| | | Total | Hombres | Mujeres |
| Suministro de alimentos | 55.931 | 30,1 | 3,9 | 26,2 |
| Mantenimiento de vestuario | 18.794 | 10,1 | 1,2 | 8,9 |
| Limpieza y mantenimiento del hogar | 47.186 | 25,4 | 6,6 | 18,8 |
| Compras y administración del hogar | 32.170 | 17,3 | 4,1 | 13,2 |
| Cuidado y apoyo de personas | 32.170 | 17,3 | 4,1 | 13,2 |
| Voluntariado | 3.869 | 2,1 | 0,6 | 1,5 |
| Total | 185.722 | 100 | 23,3 | 76,7 |

Tomado de: Boletín Técnico. Cuenta satélite de Economía del Cuidado. 2017p, agosto de 2019.

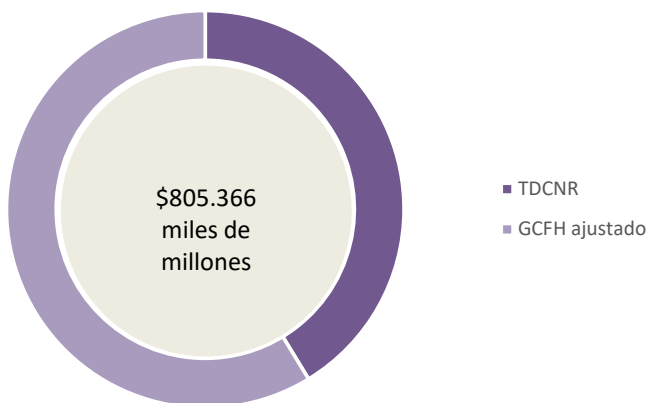
Es de esperarse que la situación de la pandemia incrementa la participación de los trabajos del cuidado sobre el PIB ante la depresión del sector productivo, ya que las necesidades del cuidado frente a esta crisis han recaído principalmente sobre los hombros de las mujeres. Esta tendencia se hace evidente al valorar las acciones del Estado ante la situación actual, pues este no ha ampliado los servicios y los bienes comunes para preservar el soporte del cuidado en la población, sino que, al contrario, dichos servicios, tales como comedores, jardines y colegios, entre otros, no han tenido la adecuación necesaria para garantizar las condiciones de bioseguridad que permitan su funcionamiento. Asimismo, se verifica que, por otra parte, el Gobierno ha desestimado la política de generación de empleo y le ha

dado más acceso a una política de endeudamiento a las familias y empresas.

La tabla N.º 1, tomada del *Boletín Técnico de la Cuenta Satélite* del Dane, de agosto de 2019, evidencia la brecha de producción de valor en los trabajos domésticos del cuidado no remunerado entre hombres y mujeres. Significa que el valor económico de las actividades que soportan la reproducción de la vida durante este proceso de crisis viene siendo aportado por las mujeres, mientras que el acceso a derechos civiles, sociales y económicos son restringidos.

Figura 11.

Participación porcentual del valor del TDCNR y el Gasto de Consumo Final de los Hogares (CCFH) ampliado 2017p



Tomado de: *Boletín Técnico. Cuenta Satélite de Economía del Cuidado. 2017p*, agosto de 2019.

En efecto, desde el punto de vista del gasto ampliado final de los hogares, el trabajo del cuidado no remunerado representaba antes de la pandemia el 41,3% del total. Esto significa que había una porción de servicios de cuidado que no se visibilizaba y sin la cual sería imposible que los hogares pudieran satisfacer sus niveles de gasto, y que está representado en trabajo doméstico no remunerado, princi-

palmente de las mujeres, lo cual ha demostrado el importante aporte del trabajo del cuidado no remunerado para la reproducción de la familia.

La crisis de cuidados y las inequidades de género: retos para la política social y económica

Hemos señalado hasta aquí la realidad de la inequidad estructural en la participación de la mujer en la vida social a través de diferentes formas de trabajo del cuidado no remunerado y del trabajo remunerado. Pero, además se ha mostrado cómo estas situaciones preexistentes se han profundizado en cuanto a que durante la crisis pandémica y, en consecuencia, ante la pérdida de empleos y situaciones de confinamiento, hemos sido las mujeres, como sujetos sociales, quienes sostenemos las condiciones de cuidado y reproducción social. No es el objeto de este documento presentar la restricción de derechos y el aumento de la situación de violencias contra las mujeres derivadas de la crisis múltiple; baste decir que no se observan políticas de rescate económico o políticas de cuidado con enfoque de género que se hayan adelantado en Colombia, que consideren la situación concreta que viven las mujeres.

Pero, más notorio aún con la crisis, es el perfil de la política social y económica del país, el cual sostiene la necesidad de aplicar salidas de flexibilización laboral e individualización a la crisis, las cuales tienden a ser naturalizadas, en contraposición con la necesidad de ofrecer salidas colectivas y estructurales. Las autoras optamos por reconocer que sino se implementan políticas económicas y sociales que reactiven el empleo que, de manera simultánea, toquen la injusta división sexual del trabajo que mantiene a las mujeres reducidas al ámbito doméstico, no se lograrán los propósitos de equidad y acceso a derechos de las mujeres, y tampoco tendremos una sociedad integralmente cuidadora, donde todos los estamentos sociales, Estado, mercado y comunidades participen del cambio, y donde hombres y

mujeres asuman equitativamente el tiempo y la carga de cuidados.

En este sentido, se afirma que es la división sexual del trabajo la que produce las desigualdades de género, restando autonomía económica, libertades sociales y políticas, y capacidad de realización de las mujeres. Al respecto a partir de la experiencia latinoamericana, la Cepal afirma que

La solución de este problema de distribución del cuidado ha asumido distintas formas en función del momento histórico, social, cultural y económico. Si bien estos factores han determinado que en la distribución de la responsabilidad social del cuidado hayan tenido participación distintos actores sociales como el Estado, el mercado, las familias o formas comunitarias, parte significativa de esta carga ha recaído y recae en las familias, lo que equivale a decir, en la mayoría de los casos, en las mujeres de las familias.

Y agrega que existen en la región dos mecanismos de redistribución de las tareas del cuidado:

La redistribución dentro del hogar, es decir, la repartición de tareas entre varones y mujeres, de manera de incidir en el aumento de los quehaceres domésticos y de cuidado por parte de los varones, y la participación de las instituciones públicas y privadas en la organización social del cuidado para hacerse parte del trabajo hasta ahora del que las familias (y por lo tanto, las mujeres) son las principales responsables. (Batthyány, 2015).

Es hacia esta distribución que se deben enfocar las políticas públicas del cuidado, valorando, desde su concepción misma, la eficacia que tendrán. De lo anterior se desprende que las propuestas de oferta de servicios o programas de

cuidado deban al menos considerar los siguientes objetivos:

- Que propicien la autonomía económica de las mujeres;
- Que distribuyan las responsabilidades del cuidado según competencias;
- Que dignifiquen el trabajo de cuidado no remunerado y remunerado, y
- Que contribuyan a modificar la división sexual del trabajo.

Además, pensar las políticas sociales y económicas desde el enfoque del cuidado, permite desnaturalizar la racionalidad sectorial de las mismas, donde no se consideraba el lugar de la mujer, la familia, la comunidad hacia políticas más integrales.

Organización social del cuidado: hacia Sistemas Públicos de Cuidados, interdependientes y solidarios

La lógica de interdependencia podría definirse desde múltiples facetas de la vida social: una, muy importante, se empieza a legitimar, en lo particular, como un llamado a la corresponsabilidad, que no es más que la organización social del cuidado mediante el «modelo diamante de cuidado»: Estado, mercado, hogares y comunidad; así mismo, representa la interdependencia entre la persona que cuida y la persona cuidada. Cada uno de los agentes poseen diferentes niveles de responsabilidad y tipos de participación en el cuidado, pero solo en su conjunción la corresponsabilidad es solidaria. El rol de los hogares es la provisión y administración primaria de cuidado, que incluye la función de protección y afecto. El rol del Estado, por su parte, es, principalmente, de proveedor de servicios e infraestructura de cuidado, además de regulador y articulador de los servicios existentes; mientras que el mercado y la comunidad se relacionan con la provisión de bienes y servicios

bajo distintas racionalidades, donde se encuentra en la comunidad, además, la producción de lazos de solidaridad, afecto, organización social y empoderamiento comunitario, entre otros.

La distribución del cuidado entre estos actores genera mayor bienestar social y libera tiempo dedicado al cuidado no remunerado, en particular, para las mujeres. Sin embargo, la compleja trama del cuidado no se define solo con la lógica de provisión del servicio, más bien, el trasfondo transformativo de las propuestas progresistas de la economía del cuidado convoca a una mirada más holística, en perspectiva de incidir en las condiciones estructurales que han sostenido los roles de género. En este sentido, coincidimos en que las transformaciones son lentas, pero que las rutas trazadas con demarcaciones definidas ayudarán el tránsito a sistemas más equitativos. En este sentido, proponemos avanzar dos líneas, como se señalan a continuación: proponemos que para la implementación de políticas de cuidado la pregunta no sea más mercado o más Estado, sino cómo dar espacio a una alianza público-ciudadana que le dé lugar a las comunidades organizadas en la provisión pública de bienes y servicios, bajo la regulación del Estado y el respeto a las dinámicas y experiencias territoriales.

Derribando las líneas divisoras del cuidado entre géneros y agentes sociales

Con la crisis de los Estados de bienestar y las transformaciones que ha venido sufriendo el orden económico capitalista industrial —basado en las familias nucleares, con jefatura masculina, heterosexuales, dependientes del ingreso masculino—, se han hecho cada vez más evidentes las falencias de la actual organización social del cuidado y la incapacidad de los Estados actuales para proveer protección social adecuada, en particular, para mujeres y niños.

Así, como plantea Nancy Fraser (1997), un nuevo Estado de bienestar posindustrial es necesario. Un Estado que res-

ponda a las nuevas organizaciones de la producción económica y la reproducción social, un Estado de bienestar que responda a la equidad de género. En el marco de los feminismos, dos alternativas han surgido.

La primera alternativa, característica del mundo anglosajón, ha sido el denominado modelo del «proveedor universal», una visión basada en los feminismos liberales en donde se aboga por promover la equidad de género a través del empleo femenino: «la pieza central de este modelo es la provisión estatal de servicios que permitan el empleo femenino, tales como las guarderías» (Fraser, 1997, p. 43). Una segunda posibilidad, proveniente de los feminismos europeos continentales, es aquella de la «paridad en el cuidado», en la que se promueve la equidad de género apoyando el trabajo de cuidado informal: «la pieza central en este modelo es la provisión estatal de subsidios para cuidadores» (Fraser, 1997, p. 43). La visión desde América Latina está representada por la centroamericana, Gladis Tzul Tzul, autora de *La forma comunal de la resistencia* (2019), quien propone una visión más comunitaria de la protección social (ver también, Tzul, 2015).

En el caso colombiano, los dos primeros modelos han sido parcialmente puestos en marcha. Por una parte, desde la década de los años noventa se han adoptado un conjunto de medidas en procura de promover la vinculación de las mujeres a los mercados de trabajo. En esa misma línea, se han creado programas de atención a la primera infancia como medida para «aliviar» el trabajo de cuidado asumido por las mujeres. Por otra parte, aunque con menos énfasis, también se han promovido programas de subsidio a los cuidadores. Estos se han concentrado en los hogares de menos recursos y se han adelantado a través de transferencias monetarias condicionadas y contratación de cuidadoras, como el programa de Madres Comunitarias.

Sin embargo, como señala Fraser (1997), si se evalúan estos dos modelos a la luz de lo que implica la equidad de gé-

nero, los resultados, incluso en sus versiones más idílicas, no son del todo satisfactorios. En este sentido, un Estado de bienestar que se precie de promover la equidad de género debe adscribirse a siete principios fundamentales: antipobreza, antiexplotación, igualdad en el ingreso, igualdad en el tiempo de ocio, igualdad de respeto, antimarginalización y antiandrocentrismo.

El modelo del «proveedor universal», si bien exitoso en reducir la pobreza y la explotación, falla en cambiar el orden social de género. Así, el modelo falla en asegurar la igualdad en el tiempo de ocio —mantiene inalterada la doble y triple jornada que experimentan las mujeres—, no garantiza la equidad en el ingreso, igualdad en el respeto, la eliminación de la marginalización de las mujeres y se ancla al principio androcéntrico de que el ciudadano ideal es el «proveedor universal», valoriza la esfera tradicional masculina —trabajo productivo— y busca alternativas para que las mujeres puedan encajar en este modelo (Fraser, 1997).

Por otra parte, el modelo de la «paridad en el cuidado», a diferencia del anterior, no busca hacer a las mujeres iguales a los hombres, sino hacer que «la diferencia sea menos costosa». En consecuencia, el trabajo de cuidado obtiene el mismo estatus que el trabajo productivo remunerado, de forma tal que, en lugar de demandar un Estado proveedor de servicios de cuidado, el trabajo de cuidado se mantiene en los hogares con financiamiento del Estado. Este modelo sería exitoso en reducir la pobreza y la explotación, asegurar mayor igualdad en el tiempo de ocio, incrementar, de forma parcial, la igualdad de respeto y apuntar a una mejora parcial en el anti-androcentrismo si asignará igual reconocimiento al trabajo de cuidado no remunerado y al trabajo productivo remunerado (Fraser, 1997).

Sin embargo, el modelo mantiene inalterada la inequidad en el ingreso —los subsidios que reciben las y los cuidadores están apenas por encima de una renta mínima de supervivencia— y refuerza la marginalización de las mujeres,

al asumir el trabajo de cuidado como una tarea femenina, consolidando así la división sexual del trabajo (Fraser, 1997).

Entonces ¿qué proponemos? Proponemos transitar hacia una tercera alternativa, la del «cuidador universal»: «inducir a los hombres a ser más como las mujeres, en otras palabras, personas que hacen el trabajo de cuidado primario» (Fraser, 1997, p. 60), pero, además, llevar el cuidado al ámbito comunitario con tejido ampliado de relaciones con la familia, donde se reproducen, además, las relaciones sociales en general.

En síntesis, ante la crisis del modelo neoliberal de mercado, un Estado de bienestar exitoso requiere hacer de los patrones de vida hoy asignados a las mujeres una norma para todos y todas. Un Estado en el que, a través del reconocimiento y la experiencia familiar y comunitaria, de la dificultad que enfrentan las mujeres al conciliar su labor como proveedoras y cuidadores, rediseñe sus instituciones de tal manera que se elimine esta presión sobre ellas.

Un Estado de este estilo implica dismantelar la dicotomía existente entre la provisión y el cuidado, eliminando su naturaleza de género y alentando a los hombres a adelantar las dos tareas en igual proporción, pero también otorgando un rol al espacio comunitario. También significa tratar a la sociedad, en un sentido amplio, como sitio adicional del cuidado, con el propósito de superar la idea del trabajo remunerado como público y el trabajo de cuidado como privado.

El truco es imaginar un mundo social en el que las vidas de los ciudadanos integren el trabajo remunerado, el cuidado, el activismo comunitario, la participación política y el involucramiento en la vida asociativa de la sociedad civil, a la par que se deja tiempo para la diversión. No es probable que este mundo se vuelva realidad en el futuro inmediato, pero es el único mundo postindustrial imaginable que promete una verdadera equidad de género.

El diamante del cuidado: hacia sistemas integrales de cuidado

Por ahora, quizá, el enfoque conceptual que se tiene más desarrollado, pero que merece una adaptación particular para cada país, en el objetivo de que la política pública reconozca el contexto propio, es el del diamante del cuidado.⁴ El marco de las propuestas es el reconocimiento de la crisis de cuidados ocasionada por la pandemia del Covid-19, que profundiza las brechas de pobreza, desigualdad e inequidad asociadas a la condición de género preexistentes, y que siendo reconocidas por entidades como ONU Mujeres (2020) y Cepal (2020), quienes llaman a los gobiernos de la región a colocar los cuidados en el centro de sus respuestas al Covid-19, proponen trazar rutas que nos permitan transitar hacia sistemas integrales del cuidado que aseguren el acceso al cuidado de las personas que lo requieren y garantizar los derechos a las personas que los brindan, al tiempo que subvierten la división sexual del trabajo y propugnan por salidas no individualistas a la crisis.

Los *sistemas integrales de cuidado*, son instrumentos que dan cuenta o expresan un acuerdo social redistributivo en términos de liberación de tiempos y acceso a recursos y servicios, que liberen a la mujer para que ella pueda realizar sus propósitos de vida de manera autónoma; los *régimenes del cuidado* por su parte, permiten observar a una sociedad en términos de su estructura social del cuidado, valorando su avance o retroceso en términos de equidad de género. Los sistemas del cuidado son, pues, el instrumento para incidir de manera disruptiva sobre un régimen de cuidado que se considere injusto o inequitativo, en donde las preguntas por quién cuida, a quién se cuida y quién paga los costos del cuidado resultan centrales.

El diamante del cuidado es la arquitectura sobre la que se soporta tal redistribución, la cual permite identificar en

4. En su concepción inicial, fue sistematizado por Shahra, R. (2007).

dónde se tiene la mayor carga de cuidados y los puntos que hay que desconcentrar para hacer más equitativo el sistema integral de cuidados. De esta forma, con base en el

...diamante, se debería analizar la infraestructura del cuidado (servicios, transferencias de dinero, bienes y tiempo) prestada por las distintas esferas. De esa forma, se podría evaluar en qué medida la distribución de la carga de trabajo, responsabilidad y costo es más o menos beneficiosa para los intereses de la equidad social y de género. (Salvador, 2007)

Una de las características que tienen las actividades del cuidado es que, al ser vitales, es decir, ineludibles y reiterativas cotidianamente, toda actividad que deje de realizar algún agente debe ser asumida por otro para garantizar las condiciones de reproducción.

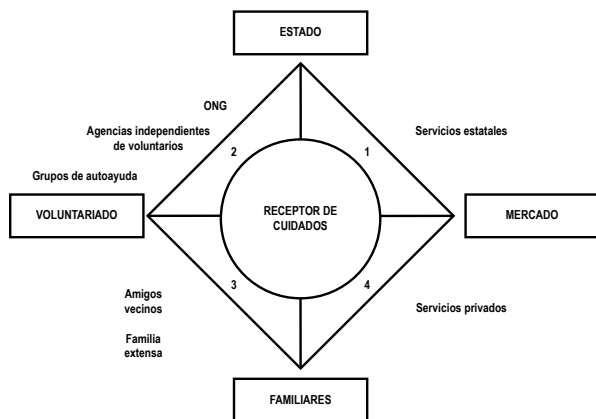
Pero no se trata solo de organizar el cuidado. Se trata también de modificar los prejuicios culturales y roles que socialmente se naturalizan sobre el papel de la «mujer cuidadora» como único sujeto social del cuidado, por lo cual se afecta estructuralmente la división sexual del trabajo hacia un orden social más equitativo. De no abocarse tal tarea, el impacto desproporcionado de la crisis de cuidados en el país, sumado a las otras crisis, profundizará las brechas de género que reducen a la mujer, pero también a la sociedad.

Entonces, como son las mujeres quienes llevan la mayor carga, principalmente en el ámbito familiar, se trataría de tomar medidas y adelantar políticas que permitan equilibrar este sistema. El reconocimiento de los rasgos familistas y feminizados de nuestra división sexual del trabajo, requiere de acciones que, por un lado, descentren en las familias, en especial a las mujeres, las labores del cuidado, y por otro, que desmercantilicen algunos roles de cuidado en la perspectiva de redistribución dentro de los hogares e incluyendo otras esferas, como la comunitaria. Por otra

parte, se requiere un rol activo del Estado como proveedor, pero también como regulador de la oferta y la demanda de servicios, para avanzar en los marcos normativos y políticas garantistas de derechos, así como en la promoción de políticas redistributivas.

Figura 12.

Diamante de bienestar



Fuente: Salvador, S. (2017)

Es importante caracterizar el régimen de cuidados existente en Colombia. Es decir, que se tenga la demanda de cuidado necesaria y se amplíe la oferta de cuidados existente, así como la estructura institucional que presta tales actividades y, avanzar en identificar el alcance de los roles sobre la forma como participan las familias, las comunidades, las organizaciones sociales y comunitarias, y el mercado de tales actividades a nivel nacional y territorial, de manera tal que podamos saber quién cuida, a quién se cuida, quién paga el cuidado y dónde se realiza este. Así mismo, es importante estructurar programas que apunten de manera simultánea a distribuir cargas y tiempos de cuidado entre hombres y mujeres y la sociedad en su conjunto,

pero también, que se organicen la oferta y la demanda de cuidados.

Se ha tendido a centrar la atención en los resultados de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, que, si bien constituye un avance, tiene un alcance limitado, puesto que denota la gran iniquidad que hay entre hombres y mujeres con respecto al tiempo que se dedica a las tareas del cuidado, pero se restringe solamente a algunas que ocurren en el ámbito doméstico. Pero el cuidado que ofrecen, por ejemplo, los trabajos remunerados como el reciclaje, cierto tipo de ventas callejeras, el trabajo comunitario para el cuidado de menores y ancianos, los servicios de salud y alimentación, entre otros, no han sido visibilizados en su utilidad social en el contexto pandémico. Estos trabajos, muchos de los cuales son feminizados, dado que están asociados a condiciones de informalidad que resultan útiles a muchas mujeres por el manejo del tiempo para responderle a las otras cargas familiares del cuidado, deben reconocerse, y es allí donde, en particular, se hace importante y necesaria la generación de infraestructura social dentro de los sistemas integrales de cuidado: la licencia de maternidad y el cuidado del neonato, mediante salas de lactancia; el acceso a baños públicos y comedores comunitarios, y el alumbrado público en las zonas de trabajo, son infraestructuras esenciales que deben ser contempladas.

El sistema del cuidado, desde una perspectiva de interdependencia, también se ocupa de la sutil diferencia que subyace en el ámbito del desarrollo del trabajo de cuidado remunerado (familia diferente a la propia o empresa), con respecto al del trabajo de cuidado no remunerado (generalmente la propia familia), pues ambas labores resultan igualmente invisibilizadas y precarizadas. Concebir el trabajo de cuidado como tarea natural de las mujeres genera que, una vez esta labor sale del hogar para ser vendida como servicio, es decir, en una relación salarial de los trabajos de cuidado, estos son subvalorados, comprendidos sin

utilidad, ni aporte a la economía (Muñoz, 2015), tal como el trabajo de las trabajadoras domésticas, las madres comunitarias, las camareras. En otras palabras, el trabajo de cuidado remunerado tiene un valor simbólico en total relación con su valor social y económico dentro de los hogares. Por tanto, hablar del sistema de cuidado implica también dar valor a este tipo de trabajos y aumentar la calificación de estas actividades de manera que se reconozca a trabajadores calificados y con derechos al trabajo decente y digno.

En este sentido, la desagregación de las prioridades de la política pública debería priorizar los siguientes espacios del trabajo feminizado, tanto remunerado como no remunerado:

- Trabajo doméstico y cuidadoras no remuneradas en el hogar;
- Trabajo doméstico y cuidadoras remuneradas, y
- Mujeres sin contrato laboral asociadas a actividades de la economía popular con bajos ingresos.

Finalmente, la propuesta está encaminada a avanzar hacia un sistema público integral del cuidado, a partir de un conjunto de programas nacionales que es necesario implementar en observancia de las «tres r»: reconocimiento, reducción y redistribución del trabajo doméstico no remunerado en las familias, y recompensar y representar, para el caso de las mujeres, el trabajo remunerado mal pago y sin representación: *Reconocimiento* efectivo de su aporte a la economía nacional, *reducción* de la carga y mejores condiciones para el ejercicio de los trabajos del cuidado, y *redistribución* de ese trabajo entre la sociedad, la familia, los hombres, la comunidad, el mercado y el Estado.

Las propuestas de la Misión Alternativa de Empleo e ingresos son las siguientes:

- Adelantar reformas estructurales en aseguramiento y bienestar social, de manera que trabajadoras no vinculadas a relación salarial formal accedan a la oferta de infraestructura, servicios y derechos asociados al trabajo.
- Generar un programa público de capacitaciones a cuidadoras y cuidadores que permita formalizar la oferta

de empleo de cuidado y mejorar su calidad, de manera que se incremente el valor monetario de este tipo de actividades, lo cual repercute en la valoración del trabajo del cuidado remunerado.

- Implementar una renta básica universal no condicionada, de un salario mínimo mensual legal vigente, a la población vulnerable, especialmente mujeres y grupos étnicos, según niveles de pobreza e informalidad.
- Reconocimiento de la economía popular y establecimiento de acciones como el giro directo para los procesos comunitarios y sectoriales, brindar posibilidades adecuadas de bioseguridad para el ejercicio de la venta ambulante.
- Desarrollar un conjunto de infraestructuras de cuidado como baños públicos, comedores comunitarios, regular el acceso sin restricción de las mujeres a las salas de lactancia públicas y privadas, generar una política de zonas seguras para las mujeres que trabajan en la calle, al tiempo que se amplía la oferta pública o público-privada y popular de jardines infantiles según la necesidad de las mujeres y la oferta de servicios para la tercera edad.
- Incluir a las mujeres en la agenda de la Misión Rural, con formalización de la propiedad y acceso a la tierra para campesinos que no la tienen; apoyo a la asociatividad, provisión de bienes públicos en tecnología y vías, infraestructura de cuidado de menores y ancianos, personal de apoyo del sector salud que alivie la carga de mujeres cuidadoras de enfermos y dotación para labores del hogar.
- Promover programas de empleo de emergencia con recursos nacionales, regionales y de regalías, con acceso prioritario a mujeres, en caminos vecinales, arreglo de escuelas, jardines en plazas públicas y pequeñas obras que demanden trabajo, generen ingresos y mejoren la situación de los municipios.

Referencias

- Anzorena, C. (abril-junio de 2008). Estado y división sexual del trabajo: las relaciones de género en las nuevas condiciones del mercado laboral. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 13, (41), 46-68. Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.
- Bango, J (2020) *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de Covid-19. hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación*. ONU Mujeres.
- Batthyány, K. (2015). *Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales*. Serie Asuntos de Género. Santiago de Chile: Cepal.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Dane) (2019). Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT). <https://www.inegi.org.mx/programas/enut/2019/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Dane) (7 de abril de 2021). *Mercado laboral según sexo. Información noviembre 2020-enero 2021*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/segun-sexo>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Dane) (11 de marzo de 2021). *Boletín Técnico. Gran Encuesta Integrada de Hogares, nov. 2020-ene. 2021*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Dane) (2017). Encuesta Nacional de Uso de Tiempo (ENUT). http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/552/get_microdata
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Dane) (2020). *Informe sobre cifras de empleo y brechas de género*. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/Informe-sobre-cifras-de-empleo-y-brechas-de-genero-10-2020.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Dane). (23 de marzo de 2021). Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT). <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema-2/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-del-uso-del-tiempo-enut>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Dane). (agosto de 2019). *Boletín Técnico. Cuenta satélite de economía del cuidado*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/cuentas/ec/Bol_CS_Econo_cuidado_TDCNR_2017.pdf
- Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la po-*

- sición «postsocialista», (tr. Holguín, M. y Jarmaillo, I. C.) Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre.
- Muñoz, Sandra. (2015). El trabajo doméstico: una mirada desde la economía del cuidado, en V. Osorio, *De cuidados y descuidos. La economía del cuidado en Colombia y perspectivas de política pública*. Bogotá: Escuela Nacional Sindical.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (25 de enero de 2021). *Observatorio de la OIT: La Covid-19 y el mundo del trabajo*, (7.ª ed.). Estimaciones actualizadas y análisis. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767045.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (7 de abril de 2021). *ILOSTAT: Labour supply*. <https://ilostat.ilo.org>
- Por el impacto del Covid-19, Gobierno propone crear una Misión de Empleo (19 de mayo de 2020). *El Espectador*. https://www.mintrabajo.gov.co/prensa/mintrabajo-es-noticia/2020/-/asset_publisher/AMpybeMfARzU/content/por-el-impacto-del-covid-19-gobierno-propone-crear-una-misi-c3-b3n-de-empleo
- Quevedo-Fique, R., y Sierra, A. (2020). Documento inédito para: «Mesa intersectorial de Economía del Cuidado y la Mesa de Economía Feminista».
- Salvador, S. (2007). *Estudio comparativo de la «economía del cuidado» en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay*. Proyecto de investigación: Comercio, género y equidad en América Latina: Generando conocimiento para la acción política. Red Internacional de género y Comercio. Capítulo Latinoamericano.
- Shahra, R (2007). *The Political and Social Economy of Care in a Development Context Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options*.
- Tzul T., Gladys (abril de 2019). La forma comunal de la resistencia. *Revista de la Universidad de México*, (106), 105-110. Universidad Autónoma de Puebla. México.
- Tzul T., Gladys (marzo-agosto 2015). Mujeres indígenas: Historias de la reproducción de la vida en Guatemala. Una reflexión a partir de la visita de Silvia Federici. *Bajo el Volcán*, 15, (22), 91-99. Universidad Autónoma de Puebla. México.
- Vázquez V., V. (2010). La perspectiva de la ética del cuidado: una forma diferente de hacer educación. *Educación XXI*, 13, (1), 177-197. Universidad Nacional de Educación a Distancia Madrid, España.