

Se buscan empleos de calidad: políticas activas y pasivas de empleo en Colombia

Informe para la Misión de Empleo

Carolina González-Velosa

División de Mercados Laborales

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-02358

Se buscan empleos de calidad: políticas activas y pasivas de empleo en Colombia

Informe para la Misión de Empleo

Carolina González-Velosa

Diciembre 2021

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

González-Velosa, Carolina.

Se buscan empleos de calidad: políticas activas y pasivas de empleo en Colombia:
informe para la Misión de Empleo/ Carolina González-Velosa.

p. cm. — (Nota técnica del BID; 02358)
Incluye referencias bibliográficas

1. Occupations-Colombia. 2. Professions-Colombia. 3. Unemployment insurance-
Colombia. 4. Labor market-Government policy. I. Banco Interamericano de Desarrollo.
División de Mercados Laborales. II. Título. III. Serie.
IDB-TN-02358.

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2021 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Se buscan empleos de calidad: políticas activas y pasivas de empleo en Colombia

Informe para la Misión de Empleo¹

Carolina González-Velosa²

Palabras clave: empleo, movilidad laboral, seguro de desempleo, políticas activas del mercado laboral, protección social.

JEL Codes: J00, J38, J60, J65, J68.

1. Introducción

Con una tasa de desempleo estructural de en torno al 10%, niveles de informalidad cercanos al 60% y altos índices de inestabilidad laboral, Colombia sobresale a nivel internacional por sus grandes dificultades para generar empleos de calidad. Este hecho tiene implicaciones graves y profundas. Dado que el mercado laboral es la principal fuente de ingresos de los hogares, la inestabilidad y precariedad laboral tienen consecuencias perjudiciales sobre el bienestar económico de buena parte de la población. Además, en la medida en que muchas personas encuentran un propósito de vida en sus empleos y construyen una identidad alrededor de sus ocupaciones, las dificultades para acceder a empleos de calidad pueden

¹ Este documento fue escrito en el marco de la Misión de Empleo que convocó el gobierno de Colombia en el año 2020. Agradezco especialmente las valiosas sugerencias de los directores de la Misión, Santiago Levy y Darío Maldonado, y de David Kaplan. Agradezco, además, los aportes de los demás miembros del equipo de la Misión: Marcela Meléndez, Andrés Álvarez, Juanita Villaveces, Juan Camilo Chaparro y Natalia Ramírez. También agradezco el apoyo y valiosos comentarios de Daniel Gómez, subdirector del DNP, Andrés Uribe, viceministro de empleo, Laura Pabón, directora social del DNP, y funcionarios del DNP, el Ministerio del Trabajo, la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo y Asocajas. El documento también se benefició de comentarios de Natalia Ariza, Laura Casas, Eduardo Lora y Mauricio Olivera, y del extraordinario apoyo de María Fernanda Gómez en la investigación. Soy la única responsable de todos los errores y omisiones.

² Especialista de la División de Mercados Laborales del Banco Interamericano de Desarrollo. Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de la autora y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su directorio ejecutivo, ni de los países que representa.

afectar su autoestima, su confianza e, incluso, su salud física y mental, como muestra la evidencia³. La falta de acceso a empleos de calidad tiene, además, perjuicios graves para la sociedad en su conjunto, ya que impide alcanzar objetivos fundamentales para el país como la reducción de la pobreza y la desigualdad, el incremento de la productividad laboral y la cohesión social.

Mitigar los riesgos de la pérdida de empleo, a los que tantos ciudadanos en Colombia están expuestos, difícilmente se puede hacer sin apoyo del Gobierno. Las soluciones de mercado, como los seguros privados o los programas de ahorro para proteger a individuos que pierden el empleo, tienen poca viabilidad por varias razones. Primero, las restricciones de presupuesto impiden a muchos trabajadores financiar el costo de un seguro privado o aportar a un sistema de ahorro. Incluso los trabajadores con capacidad financiera pueden no estar interesados en estas soluciones privadas porque tienen percepciones distorsionadas sobre los riesgos, debido a sesgos conductuales o a limitaciones cognitivas. Además, los problemas de información sobre los riesgos de desempleo hacen que este tipo de productos no sean rentables para la industria aseguradora⁴. Finalmente, hay riesgos que afectan a muchos individuos a la vez, como una crisis económica que impacte al mercado de trabajo a nivel nacional y que, por tanto, son difícilmente financiables por un mecanismo que no sea estatal. De este modo, el Estado tiene un rol fundamental para cubrir los riesgos por desempleo.

Proteger a los individuos durante el desempleo es, de hecho, uno de los objetivos del Sistema de Seguridad Social Integral en Colombia⁵, que también incorpora mecanismos de protección contra riesgos de enfermedad y longevidad a través de los sistemas de salud y pensiones.

Para proteger a los trabajadores ante el desempleo hay dos tipos de políticas públicas. Primero están las **políticas activas**, que buscan incrementar las opciones de empleo de trabajadores cesantes o desempleados. Es decir, buscan la ‘activación’ a través de medidas concretas como la capacitación, la orientación laboral, los subsidios a la contratación o la asistencia para la búsqueda de empleo. Como se discute más adelante, hay abundantes y rigurosos estudios que examinan la efectividad de las políticas activas e indican que estas pueden tener muy diferentes resultados (positivos, nulos o, incluso, negativos) según su contexto y su diseño. En segundo lugar, están las **políticas pasivas**, que entregan apoyos

³ Ver, por ejemplo, Farré *et al.* (2018); Cygan-Rehm *et al.* (2018); Browning y Heinesen (2012), Nichols *et al.* (2013), Sullivan y Von Wachter (2009) para evidencia sobre consecuencias del desempleo en suicidios, enfermedades cardíacas, uso de antidepresivos y hospitalizaciones por salud mental e impactos sobre la estructura de la familia y el bienestar de los niños. Para un resumen de la evidencia sobre el sentido de identidad que se deriva de los empleos, ver Ronnie (2016).

⁴ Se trataría de problemas como la selección adversa y el riesgo moral, ampliamente documentados por la literatura especializada.

⁵ Ley 100 de 1993 y Ley 1636 de 2013.

económicos a los desempleados, lo que les da un potencial muy importante dentro del sistema de protección social. En los países en los que están ampliamente extendidas, estas políticas tienen un rol como estabilizadores automáticos de la demanda; es decir, pueden mitigar la profundidad de los ciclos económicos al asegurar un cierto nivel de ingreso disponible de los hogares y aumentar el gasto fiscal de manera automática durante periodos de baja actividad económica. Además, permiten incrementar la productividad laboral pues, al contar con un ingreso temporal, las personas pueden dedicar tiempo a la búsqueda de un empleo ajustado a sus cualificaciones y en el que pueden ser más productivos que si aceptan la primera oferta que surja. Sin embargo, también pueden tener efectos perversos si desestimulan la participación en el mercado de trabajo. Al igual que en el caso de las políticas activas, existen abundantes estudios que indican que los elementos de diseño de las políticas pasivas son críticos para su efectividad. En una situación ideal, las políticas pasivas y activas se ofrecen de manera articulada: los trabajadores perciben un apoyo monetario al tiempo que invierten en formación y en la búsqueda de un nuevo empleo.

En este documento se analiza la oferta de políticas activas y pasivas en el país, y se presentan sugerencias de mejora. El análisis indica que, a pesar de los esfuerzos que ha hecho Colombia para articular las políticas activas y pasivas alrededor de un sistema integrado y de los recursos que ha invertido, la oferta está fragmentada en programas sin una visión unificada y con resultados débiles en muchas dimensiones. La mayor parte de los trabajadores colombianos recibe una baja o nula protección durante los periodos de desempleo o cesantía. Se trata de un problema estructural y antiguo cuyas consecuencias saltaron a la vista de manera dramática ante la crisis que desencadenó la pandemia.

En el caso de las políticas activas, si bien ha habido algunos programas exitosos, la oferta en Colombia tiene grandes limitaciones. Esto no se debe a problemas de financiamiento: por el contrario, el país invierte recursos importantes en este frente. Sin embargo, la oferta está fragmentada en numerosos programas que, incluso cuando atienden a los mismos grupos de población y persiguen objetivos similares, son implementados por diferentes instituciones sin articulación alguna. A ello se suma la falta de incentivos para lograr el objetivo fundamental de la política activa: la colocación en empleos formales. Tradicionalmente los programas apuntan solo a metas de cobertura y los proveedores, públicos o privados, reciben financiamiento solo en función de las actividades que realizan. Con pocas excepciones, no hay incentivos financieros para el logro de resultados en inserción laboral formal. De hecho, muchos programas ni siquiera hacen seguimiento a este tipo de resultados. Además, buena parte de la oferta se financia con criterios que impiden redistribuir recursos hacia las regiones con menos empleos formales y menor capacidad institucional, lo que redundará en una gran heterogeneidad regional en la calidad de los servicios.

Por su parte, las políticas pasivas se ofrecen a través de instrumentos inconexos que protegen a los trabajadores en función de su vinculación laboral. La cobertura es muy insuficiente: solo está cubierto un subconjunto de trabajadores asalariados con contrato laboral, que representan una minoría de trabajadores colombianos. De hecho, incluso los trabajadores que están cubiertos tampoco tienen protección suficiente debido a las deficiencias en el diseño y en los mecanismos de financiamiento. No hay en Colombia herramientas que combinen de manera apropiada el aseguramiento, el ahorro y la solidaridad para dar a todos los trabajadores una adecuada protección durante el desempleo. Las herramientas existentes, además de ser inefectivas, introducen distorsiones en las modalidades de contratación laboral, incentivando, por ejemplo, el uso inapropiado de contratos temporales o de naturaleza civil, con impactos negativos en la productividad y la equidad que implican, incluso, la violación de las leyes laborales.

Estos problemas pueden tener consecuencias que van más allá del ámbito económico. En muchos países del mundo la falta de oportunidades en el mercado de trabajo y la ausencia de apoyo estatal durante el desempleo es una fuente importante de malestar social y desconfianza hacia las instituciones (Banerjee y Duflo, 2019). En Colombia, en una encuesta representativa levantada en las ciudades principales durante las jornadas de paro y protesta social del primer semestre de 2021, que coincidieron con el mayor pico de la pandemia a la fecha, los jóvenes manifestaron mayoritariamente que la falta de empleo era el principal problema del país, superando la corrupción, la demora en la atención en salud, la pobreza, la inseguridad y los abusos de la fuerza pública⁶.

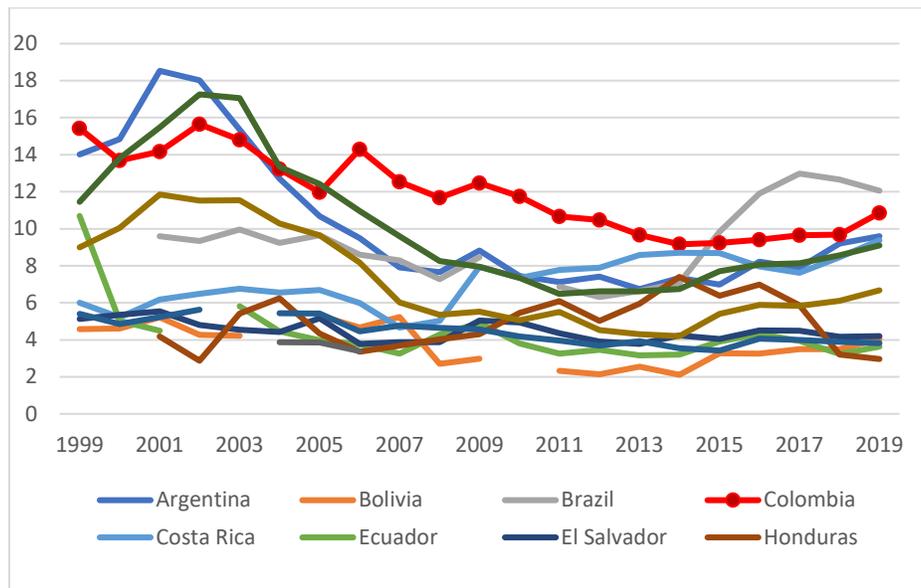
Este documento está dividido en seis secciones, incluyendo esta introducción. En la siguiente sección se presentan algunas características del mercado laboral colombiano que resaltan la importancia de las políticas activas y pasivas. En las secciones 3 y 4 se describen, respectivamente, la oferta de políticas activas y pasivas, y en la sección 5 se presenta una breve discusión sobre el rol de los programas de empleo en la política social en Colombia y, por último, se abordan las conclusiones y recomendaciones.

⁶ En la Tercera Medición de la Gran Encuesta Nacional Sobre Jóvenes realizada por Cifras y Conceptos, la Universidad del Rosario y el diario El Tiempo del 6 al 12 de mayo de 2021, se aplicaron 2.566 encuestas a una muestra representativa de jóvenes entre 18 y 32 años de todos los estratos socioeconómicos residentes en las 13 ciudades principales del país. El 84% de los jóvenes encuestados manifestó sentirse representado por el paro nacional. Ante la pregunta sobre cuál es uno de los cinco principales problemas que afectan el país, la falta de empleo fue la respuesta más frecuente, con el 74%, seguido por la pobreza, con el 53%, y la corrupción, con el 48%. Recuperado el 15 de noviembre de 2021 de: https://www.urosario.edu.co/Periodico-NovaEtVetera/Documentos/079-21-Presentacion-de-resultados-finales_V6/

2. Mercado laboral en Colombia: características que subrayan la importancia de las políticas de empleo

Colombia ha tenido, por muchos años, grandes dificultades para generar empleos de calidad. La tasa de desempleo estructural según diferentes estudios estuvo entre el 7% y el 13%⁷ en los años noventa y en las dos décadas recientes se ha mantenido cercana al 10% y 11%. De hecho, por muchos años Colombia ha reportado una de las tasas de desempleo más altas de América Latina (gráfico 1). Incluso en momentos de expansión económica como los que se vivieron a mediados de la década pasada, los niveles de desempleo en Colombia fueron superiores al 8%, muy por encima del estándar regional⁸ (gráfico 2). Estos altos niveles de desempleo se han dado en un contexto en el que la participación laboral se ha mantenido en un nivel medio o alto en comparación con el resto de la región⁹.

Gráfico 1. Tasas de desempleo en Colombia y otros países de la región (1999-2019)



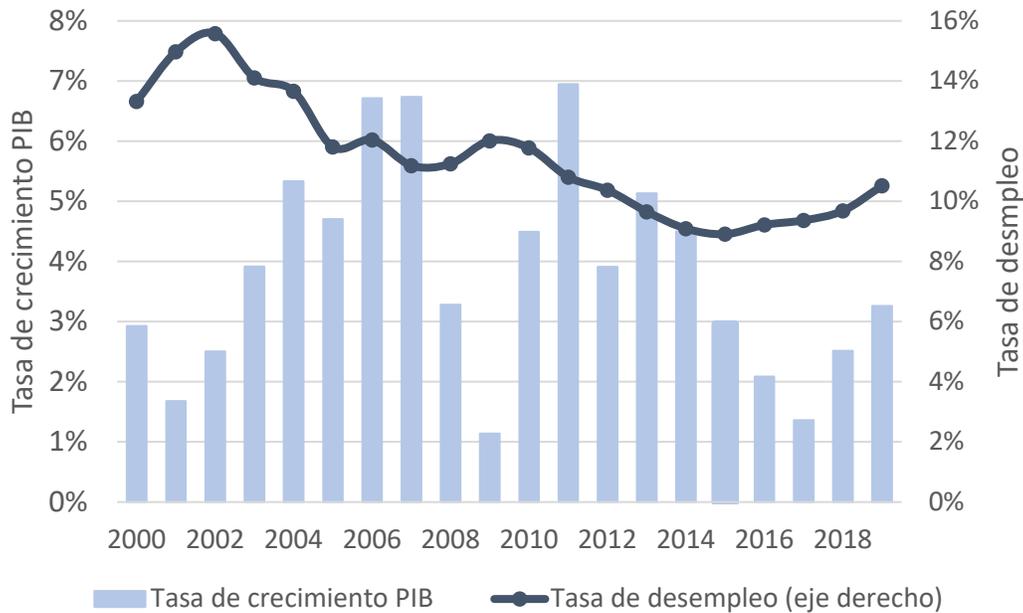
Fuente: elaboración propia con base en datos de encuestas de hogares procesadas en el Sistema de Información del Mercado Laboral del BID-SIMS.

⁷ Ver, por ejemplo, [Arango y Posada, \(2011\)](#); [Tamayo \(2008\)](#); [Arango et al. \(2013\)](#); [Clavijo et al. \(2017\)](#); [Banco de la República \(2021a\)](#).

⁸ Lo anterior, por supuesto, no implica la ausencia de una relación entre la tasa de desempleo y el crecimiento económico. Esta relación empírica conocida como ‘ley de Okun’ ha sido medida en Colombia por diversos autores que, en general, han encontrado que un incremento del 1% en el PIB está asociado a una caída en la tasa de desempleo de entre 0,4 y 0,5 puntos porcentuales. Ver, por ejemplo, [Florez et al. \(2018\)](#) y [Cuervo y Mondragón \(2016\)](#) para una revisión de la literatura y nuevas estimaciones.

⁹ En el periodo 1999-2019, la participación laboral en Colombia osciló entre el 68% y el 74%. En comparación con otros países de la región, estos niveles están en el rango medio o superior. Países como Brasil, Bolivia, Ecuador y Perú tienen en promedio tasas de participación superiores, mientras que Argentina, Costa Rica, Honduras, México y Panamá tienen tasas inferiores.

Gráfico 2. Tasa de crecimiento del PIB y tasa de desempleo en Colombia (2000-2019)



Fuente: elaboración propia con datos del World Economic Outlook 2020 del FMI.

La falta de acceso a empleos ha sido especialmente pronunciada en algunos grupos poblacionales, como las mujeres. Mientras que entre 2000 y 2020 la tasa de desempleo masculina fue del 9%, en promedio, la tasa de desempleo femenina fue del 16%¹⁰. De hecho, la brecha de género en desempleo observada en Colombia ha llegado a ser una de las más altas de la región¹¹. Los jóvenes también tienen más dificultades para conseguir un empleo: entre 2000 y 2020 la tasa promedio de desempleo fue del 26% para los jóvenes de entre 14 y 24 años frente al 10% para la población de 25 años o más. Si bien el desempleo juvenil es un fenómeno común en el mundo, que puede explicarse por razones asociadas al ciclo de vida (por ejemplo, la búsqueda de adecuados emparejamientos es más intensa al inicio de la vida laboral y la ausencia de familiares dependientes permiten mayores tiempos de búsqueda), los niveles en Colombia son especialmente altos y, según la evidencia

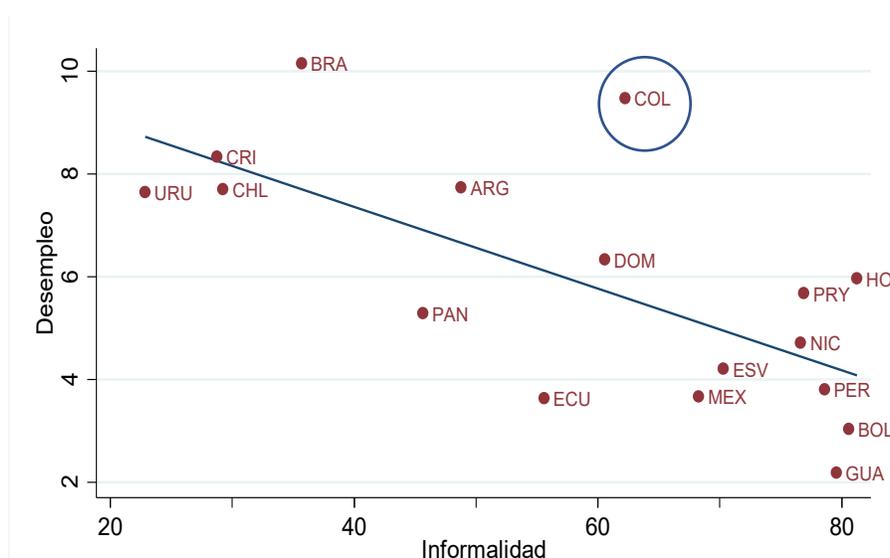
¹⁰ Cálculos con base en GEIH armonizada por el Sistema de Información de Mercado Laboral del BID (BID-SIMS). Recuperado el 15 de noviembre de 2021 de: <https://www.iadb.org/en/sector/social-investment/sims/home>

¹¹ Para más detalles sobre las características y causas del desempleo femenino en Colombia, ver Arango, Castellani y Lora (Eds.) (2016).

internacional, pueden tener consecuencias negativas sobre toda la trayectoria laboral de los individuos, incluso tras superar la juventud¹².

Los altos niveles de desempleo en Colombia coexisten con una muy alta informalidad, que en este documento se define en concordancia con las estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); esto es, según cotizaciones a la seguridad social. A diferencia de otros países andinos o centroamericanos, que tienen altos niveles de informalidad y bajos niveles de desempleo, y a diferencia de los países del cono sur y Costa Rica, que tienen un mayor desempleo y baja informalidad, Colombia se destaca por la coexistencia de los dos fenómenos (gráfico 3). Así, se trata de un país que tiene grandes dificultades para generar empleos incluso cuando buena parte de estos son empleos de baja calidad sin seguridad social.

Gráfico 3. Tasa de desempleo y tasa de informalidad (promedio 2013-2018)



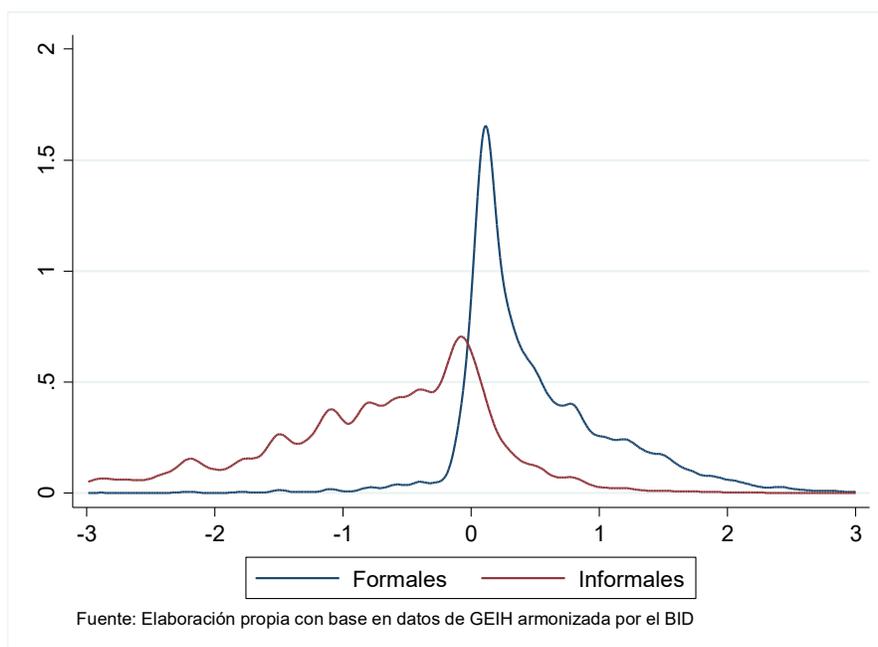
Fuente: elaboración propia con base en datos de encuestas de hogares procesadas en el Sistema de Información del Mercado Laboral del BID-SIMS.

La informalidad fractura al mercado laboral en dos grupos claramente diferenciados, no solo por su participación en el sistema de seguridad social sino también por sus ingresos. En el gráfico 4, que muestra la distribución de los ingresos laborales de trabajadores formales

¹² El fenómeno a través del cual una mala inserción laboral en la juventud tiene un impacto negativo y persistente en la trayectoria laboral de una persona está ampliamente documentado y se conoce como 'efecto cicatriz'. Para algunos ejemplos de evidencia en países desarrollados, Argentina y Brasil, ver Bell y Blanchflower (2011), Glatt y Wunnava (2016), y Cruces, Ham y Viollaz (2012).

e informales en 2019, se ilustra este punto. El valor 0 corresponde al ingreso laboral en el percentil 50¹³. Claramente, la mayoría de los trabajadores que no cotizan a la seguridad social, y que por definición son informales, tienen ingresos laborales en la mitad inferior de la distribución. En el caso de los trabajadores formales sucede todo lo contrario: sus ingresos laborales están, sobre todo, en el 50% más alto. Hay, además, una importante concentración de trabajadores en el vecindario del salario mínimo, reflejada en los picos altos del gráfico. Incluso la distribución de ingresos de los trabajadores informales tiene mayor concentración alrededor del salario mínimo. Este fenómeno, conocido en la literatura especializada como ‘efecto farol’, muestra que el salario mínimo se usa como referencia para fijación de salarios en sectores informales y ha sido documentado en el pasado tanto para Colombia como para otros países de América Latina (Maloney y Nuñez, 2003).

Gráfico 4. Distribución del ingreso laboral para trabajadores informales y formales (2019)



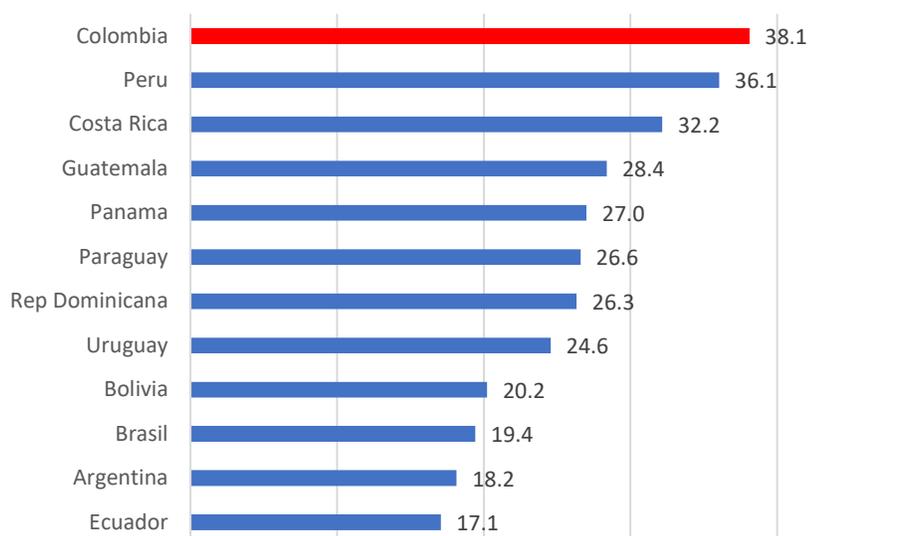
A los anteriores fenómenos de desempleo e informalidad se suma la alta inestabilidad laboral. La duración promedio de los empleos en Colombia es corta en comparación con otros países de la región para los que hay datos comparables: hay una muy alta proporción de trabajadores con poca antigüedad lo que puede significar una baja calidad de los emparejamientos entre empresas y trabajadores (gráfico 5). Esta proporción se ha

¹³ Específicamente, el gráfico muestra la distribución de los ingresos laborales de los trabajadores colombianos en su ocupación principal estandarizada alrededor de la mediana.

mantenido estable, en un rango que oscila entre 36 y 39% en las dos últimas décadas¹⁴. Estos altos niveles de rotación pueden tener impactos negativos en productividad, en la medida en que reducen los incentivos a invertir en capacitación por parte de los empleadores, y limitan el bienestar de los trabajadores al recortar su poder de negociación (Alaimo, 2015; Ramirez, 2021).

Esta inestabilidad también se asocia a otro atributo en el que Colombia se destaca internacionalmente: el alto nivel de empleo por cuenta propia. En 2019, por ejemplo, el 42% de los trabajadores colombianos eran trabajadores por cuenta propia; uno de los porcentajes más altos en comparación con 15 países de la región para los que hay información comparable (gráfico 6). Este porcentaje ha permanecido por encima del 40% durante la última década, desde el año 2000¹⁵.

Gráfico 5. Porcentaje de trabajadores con menos de un año de antigüedad (2019)

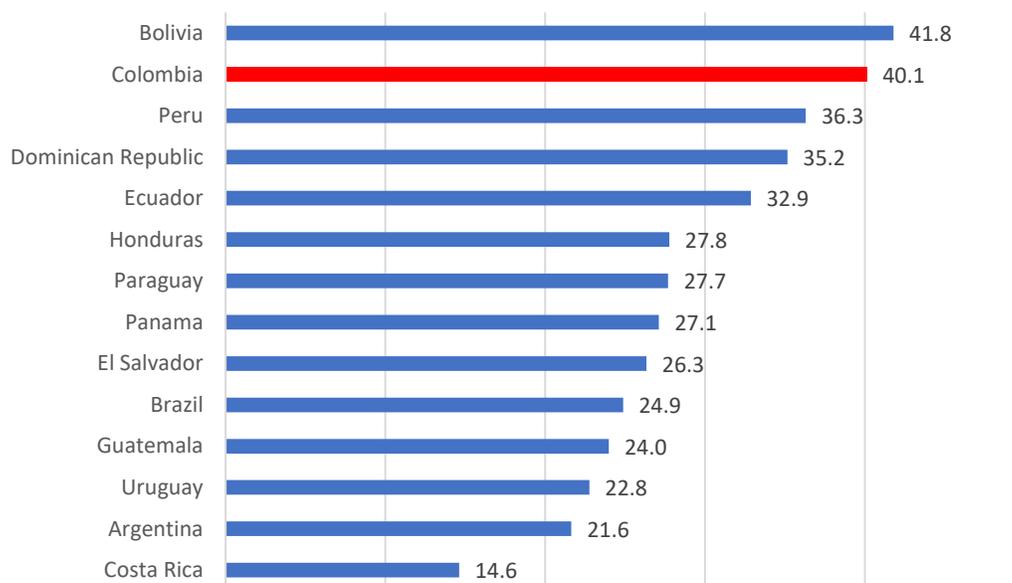


Fuente: elaboración propia con base en datos de encuestas de hogares procesadas en el Sistema de Información del Mercado Laboral del BID-SIMS.

¹⁴ Según datos armonizados del BID-SIMS que usan como fuente la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE.

¹⁵ Según datos armonizados del BID-SIMS que usan como fuente la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE. Recuperada el 15 de noviembre de 2021 de: <https://www.iadb.org/en/sector/social-investment/sims/home>. En esta encuesta, los trabajadores eligen clasificarse como trabajadores por cuenta propia dentro de un rango de opciones que incluye empleado de empresa, empleado de gobierno, empleado doméstico, y trabajador sin remuneración, entre otros. Estos trabajadores por cuenta propia no necesariamente trabajan solos en empresas unipersonales. Si bien la gran mayoría de ellos (75%) declaran trabajar solos, una proporción no despreciable declara trabajar con otras personas, usualmente en unidades productivas de cinco personas o menos.

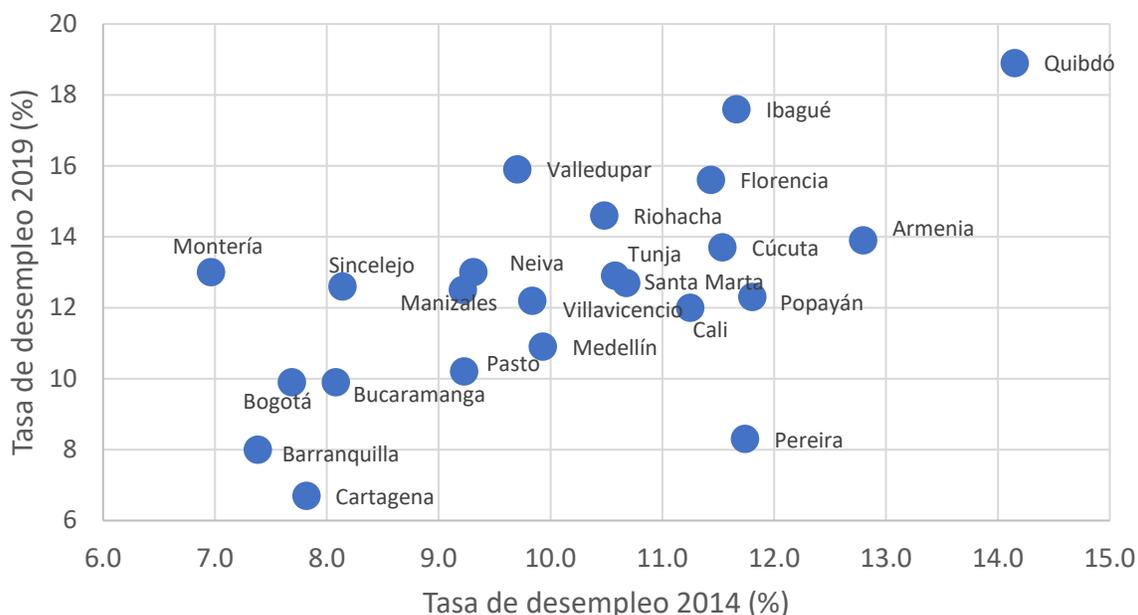
Gráfico 6. Porcentaje de trabajadores que trabajan por cuenta propia (2019)



Fuente: elaboración propia con base en datos de encuestas de hogares procesadas en el Sistema de Información del Mercado Laboral del BID-SIMS.

Por último, el mercado laboral colombiano destaca por la heterogeneidad regional. Hay, por ejemplo, disparidades sustanciales en las tasas de desempleo entre ciudades –que pueden ser de hasta 10 puntos porcentuales– y que se mantienen en el tiempo (gráfico 7). También hay grandes variaciones regionales en otras dimensiones, como las tasas de participación femenina, la duración del desempleo, el subempleo y los salarios. De hecho, la heterogeneidad de los mercados laborales regionales en Colombia está bastante bien documentada y parece explicarse tanto por variaciones estructurales como por el hecho de que las regiones se ven afectadas de manera diferencial por choques locales ([Arango, 2012](#)).

Gráfico 7. Tasa de desempleo en 2014 y 2019 por ciudades



Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE.

En suma, durante años, Colombia ha tenido enormes dificultades para crear empleos formales, una alta inestabilidad laboral y grandes disparidades de acceso al empleo tanto entre grupos poblacionales como a nivel regional. Las causas de este mal funcionamiento del mercado de trabajo son múltiples y complejas, y su solución requiere de un menú amplio de políticas que van desde cambios regulatorios en el sistema de protección social, hasta inversiones en capital humano y un refuerzo en las estrategias de fiscalización. Dentro de este menú, las políticas activas y pasivas de empleo tienen gran relevancia: pueden contribuir a reducir descalces estructurales y a suavizar el impacto de los ciclos económicos sobre el mercado de trabajo y el bienestar de los trabajadores. En general, las características del mercado laboral colombiano subrayan la importancia de proteger económicamente a los trabajadores en los periodos de desempleo para que tengan el tiempo que requiere encontrar un empleo adecuado a sus competencias. Además, es clave que ofrezcan servicios a empresas y buscadores para lograr emparejamientos productivos que reduzcan las disparidades regionales, y que estén en capacidad de atender a la población con más dificultad de acceso para disminuir las inequidades que caracterizan el mercado de trabajo en Colombia.

El impacto tan profundo y desigual que está teniendo la crisis sanitaria sobre el mercado de trabajo colombiano refuerza aún más este argumento. En 2020 se observó la tasa de

desempleo más alta desde que hay registros en el país. La pérdida de empleos fue masiva, pero tuvo impactos diferentes, ampliando las brechas de género ya existentes y afectando a los jóvenes de manera desproporcionada. Además, la participación laboral femenina cayó principalmente en hogares con niños como consecuencia del cierre de escuelas (Banco de la República, 2021a; Banco de la República, 2021b). Si bien las restricciones a la movilidad en algunos sectores contribuyeron a la pérdida de empleos, el impacto más grande provino de choques agregados en la economía y la propagación de la enfermedad (Morales *et al.*, 2020). De ahí que, incluso tras el fin del confinamiento, el mercado laboral siguió gravemente afectado. Si bien en 2021 ha habido una recuperación, esta ha tenido un ritmo lento y dispar: los incrementos en la duración del desempleo y en las transiciones de la inactividad al desempleo se han observado, sobre todo, en mujeres y jóvenes (Banco de la República, 2021a). Además, según análisis del Banco de la República, existe la posibilidad de que la pandemia tenga un impacto estructural en el tejido productivo, alterando de manera permanente las ocupaciones y, por tanto, cambiando las habilidades que demanda el mercado. Esto haría aún más importante la promoción de políticas activas que permitan reentrenar y reubicar a los trabajadores hacia sectores con mejores perspectivas laborales (Banco de la República, 2021c).

A los efectos de la pandemia se suman otras tendencias globales de largo plazo que impactan la demanda relativa de ocupaciones y habilidades, como el cambio tecnológico y el comercio internacional. A nivel internacional, existe evidencia de que estos impactos pueden ser sumamente disruptivos, reduciendo la demanda de empleo en sectores amplios de la economía¹⁶. En Colombia, evidencia reciente sugiere que la automatización en Estados Unidos puede impactar al mercado laboral colombiano, principalmente en sectores de alta exportación (Kugler *et al.*, 2020a). También hay evidencia de que los cambios tecnológicos de las últimas décadas en Colombia condujeron a que los salarios de los trabajadores en tareas rutinarias y fácilmente automatizables hayan caído en comparación con los demás trabajadores (Medina y Posso, 2018). De nuevo, se confirma la importancia de las políticas activas y pasivas que le permitan a los trabajadores actualizar sus habilidades y reubicarse en los sectores en expansión.

¹⁶ Para evidencia sobre impactos de la tecnología y el comercio internacional en el mercado laboral en Estados Unidos ver, por ejemplo, Acemoglu y Restrepo (2019), Autor y Dorn (2013), y Autor, Dorn y Hanson (2013).

3. Oferta de políticas activas

Las políticas activas buscan incrementar las oportunidades laborales a través de diferentes servicios que se pueden clasificar según su objetivo. Primero, están los servicios de **intermediación**, que en este documento se definen como los servicios para acercar buscadores a vacantes y comprenden, por ejemplo, el emparejamiento a través de sistemas de información, la orientación laboral, la asistencia en la búsqueda de empleo y el apoyo a empresas para la selección y el reclutamiento. Estos servicios pueden corregir asimetrías de información en el mercado de trabajo, facilitando el emparejamiento entre buscadores y vacantes. Si operan a nivel nacional, favorecen la movilidad interregional, y además pueden corregir descalces geográficos. En segundo lugar, están los servicios de **capacitación y certificación**, que buscan desarrollar, actualizar, verificar y certificar las habilidades y conocimientos que requieren los trabajadores para desempeñarse en una labor o ajustar su trayectoria ocupacional. También están las medidas que buscan incrementar la demanda de trabajo, estimulando contrataciones a través de **subsidios a los costos laborales**, o generando empleos en el Estado a través de **programas de empleo público temporal**¹⁷.

La evidencia internacional sobre el impacto de las políticas activas es abundante: hay un cuerpo grande de evaluaciones que se ha incrementado notablemente en la última década con nueva evidencia experimental (Kluve *et al.*, 2019). Estos estudios muestran una gran variabilidad en los efectos: las políticas activas pueden ser muy beneficiosas o, por el contrario, tener impactos nulos o incluso negativos sobre la trayectoria laboral de los participantes. Los resultados dependen de elementos de diseño y el contexto. En general, tienen mejores resultados los programas que: (i) involucran incentivos monetarios, (ii) están en capacidad de ofrecer servicios flexibles según las características de los beneficiarios, (iii) forman capital humano relevante para sectores económicos con alta demanda; y (iv) en expansión, y dan seguimiento individualizado (ver resúmenes y revisiones sistémicas de Blundell *et al.*, 2004; Card *et al.*, 2018; Katz *et al.*, 2020; Kluve *et al.*, 2019; Levy Yetati *et al.*, 2019; McKenzie 2017).

En lo que respecta a los servicios de intermediación, existe evidencia internacional y positiva sobre su impacto en el acceso y calidad de los empleos. En América Latina la evidencia es

¹⁷ Existe un tipo de programa adicional, que algunos podrían catalogar como política activa, y es el subsidio a la nómina de empleos existentes. Este tipo de programa suele implementarse ante recesiones que afectan al mercado laboral para proteger los empleos formales existentes. Colombia, por ejemplo, recientemente implementó el Programa de Apoyo al Empleo Formal para proteger los empleos en riesgo ante la crisis desencadenada por la pandemia. Por espacio y alcance, en este documento no se analiza este tipo de programas; el estudio se enfoca exclusivamente en analizar las políticas para insertar a trabajadores en nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, es importante reconocer la complementariedad entre este tipo de programas y las políticas pasivas en el marco de una crisis. Para un análisis al respecto, ver Pagés *et al.* (2011).

muy escasa y, en su mayoría, es descriptiva, pero un estudio reciente en Brasil que utiliza datos administrativos y una metodología cuasi experimental encuentra efectos positivos del Servicio Público de Empleo en la probabilidad de emplearse, en la obtención de ingresos laborales y en el acceso a un empleo formal (O’Leary *et al.*, 2019). Si bien en muchos casos los estudios muestran efectos pequeños, se trata de intervenciones costoefectivas y con impactos consistentemente positivos.

Los servicios de apoyo a las empresas para reclutamiento de personal (que en Colombia se conocen como ‘gestión empresarial’) son también muy prometedores, dado que los costos de anunciar las vacantes, seleccionar y capacitar al nuevo personal son altos; en particular, para las empresas pequeñas sin departamento de recursos humanos. Evidencia reciente muestra que brindar estos servicios a las empresas de manera efectiva puede incrementar el número de vacantes anunciadas y la cantidad de contrataciones (Algan, Crépon y Glover, 2018). Si, además, generan ganancias en productividad gracias a un mejor emparejamiento entre el buscador y la vacante, pueden ser muy costoefectivos.

Los programas de capacitación que ayudan a los trabajadores a cambiarse hacia un sector u ocupación en expansión (por ejemplo, eliminando barreras ocupacionales de género o reentrenando trabajadores en ocupaciones en riesgo de obsolescencia) también pueden tener impactos muy altos (Katz *et al.*, 2020). En concreto, los que ayudan a los trabajadores reubicarse para corregir descalces geográficos son muy prometedores.

Los programas de subsidio a la contratación tienen mayor potencial para estimular la contratación de trabajadores marginados sobre los que el empleador puede, por ejemplo, no tener información relevante, como los jóvenes sin experiencia o los migrantes sin referencias laborales verificables. Sin embargo, hay un alto riesgo de que sean inefectivos si su diseño y operación no atienden dos riesgos ampliamente documentados. El primero, conocido en la literatura especializada como **pérdida de peso muerto**, es el riesgo de que no se generen nuevos empleos, pues el subsidio se usa para contratar a personal que se hubiese contratado incluso en ausencia del subsidio o para reducir costos de nómina ya contratada. El segundo, conocido como **efecto sustitución**, es el riesgo de que se contrate a personal subsidiado a costa del despido de trabajadores no elegibles (Brown, 2015).

Ahora bien, la efectividad de las políticas activas también depende del contexto. Sin duda, no es lo mismo impulsar políticas activas en contextos de baja demanda laboral que en entornos dinámicos. De hecho, existe evidencia de que estos programas pueden tener mejores resultados tras recesiones cortas o cuando el PIB per cápita tiene un alto crecimiento (Card *et al.*, 2018; Levy Yetati *et al.*, 2019). Así, las políticas activas son un complemento y no sustituyen a las reformas que estimulan la demanda y mejoran el funcionamiento del mercado laboral.

Las políticas activas en Colombia se ofrecen actualmente a través de dos canales. Existe, en primer lugar, una **oferta sistémica con financiamiento permanente y de acceso universal**, que no se focaliza según características del beneficiario. En segundo lugar, hay una **oferta programática** a través de abundantes **programas focalizados en poblaciones específicas y con un financiamiento limitado en el tiempo**. En la tabla 1 se utiliza esta clasificación para describir la oferta, que se detalla en la siguiente sección. Para el caso de la oferta programática, se presenta tan sólo un subconjunto de programas.

Tabla 1. Oferta de políticas activas a través de CCF y SENA

OFERENTE	DESCRIPCIÓN DE SERVICIOS	ELEGIBILIDAD	FINANCIAMIENTO	ESCALA
<i>PANEL A. OFERTA SISTÉMICA</i>				
Cajas de Compensación Familiar (CCF) a través del Mecanismo de Protección al Cesante	Capacitación	Formales que han cotizado a las CCF	Aportes parafiscales de empresas formales a las CCF	474.000 talleres (2019)
Cajas de Compensación Familiar (CCF) a través del Mecanismo de protección al Cesante y Servicio Público de Empleo	Intermediación	Acceso universal (formales e informales)	Aportes parafiscales de empresas formales a las CCF	985.000 inscritos (2019)
Agencias de empleo del SENA y demás prestadores del Servicio Público de Empleo	Intermediación	Acceso universal (formales e informales)	Aportes parafiscales de empresas formales y presupuesto general	706.000 vacantes registradas en APE del SENA
SENA - Formación Complementaria	Capacitación	Acceso universal (formales e informales)	Aportes parafiscales de empresas formales y presupuesto general	5,8 millones de cursos (2019)

<i>PANEL B. OFERTA PROGRAMÁTICA (PARCIAL)</i>				
Contrato de aprendizaje del SENA	Capacitación en aula y en empresa	Jóvenes	Aportes parafiscales de empresas formales y presupuesto general	377.000 aprendices (2019)
40 mil empleos	Subsidio a la contratación, capacitación e intermediación	Jóvenes	Aportes parafiscales de empresas formales a las CCF	54.000 jóvenes (2015-2018)
Jóvenes en acción (versión actual)	Transferencias condicionadas al acceso y permanencia en educación superior profesional o técnica y tecnológica	Jóvenes	Presupuesto general	283.000 jóvenes (2019)
Jóvenes en acción (versión 2002)	Capacitación en aula y prácticas en empresa	Jóvenes	Presupuesto general	80.000 jóvenes (2002-2005)

Fuente: elaboración propia con información de Ministerio del Trabajo y DNP e informes de gestión del SENA

3.1. Oferta sistémica de políticas activas

Con la Ley 1636 de 2013 se instauró buena parte de la institucionalidad a través de la cual opera la oferta sistémica de políticas activas en el país. Primero, se creó el Mecanismo de Protección al Cesante (MPC) a través del cual las Cajas de Compensación Familiar (CCF) ofrecen políticas activas y pasivas articuladas para trabajadores cesantes del sector formal. El MPC se financia con el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), cuyos recursos provienen de una participación de las cotizaciones obrero-patronales que pagan las empresas colombianas formales a las CCF¹⁸. En la Ley 1636 también se establece el Servicio Público de Empleo, una red de prestadores públicos y privados que ofrece servicios de capacitación e intermediación a los buscadores de empleo; esto es, registro de hoja de vida y emparejamiento con vacantes, orientación laboral y

¹⁸ En Colombia, empleadores y/o trabajadores en relaciones asalariadas formales deben hacer cotizaciones para pensiones, salud, riesgos laborales y cajas de compensación familiar. En este último caso, las cotizaciones las realiza solo el empleador y corresponden a 4% del salario de los trabajadores. Las CCF utilizan estos recursos para financiar diferentes servicios sociales (por ejemplo, de niñez o vivienda) y también para financiar el Fosfec.

apoyo en la búsqueda de empleo a través de pruebas y talleres. Esta red también hace labores de gestión empresarial para que las empresas utilicen sus servicios.

Específicamente, las CCF ofrecen servicios de intermediación y de capacitación a los beneficiarios del MPC (tabla 1). Como se discute más adelante, también ofrecen beneficios económicos en forma de salud y pensiones y una cuota monetaria de subsidio por cada dependiente. El objetivo es mitigar los costos de la pérdida de empleo y facilitar la reinserción en el mercado de trabajo.

Salvo por los servicios de intermediación, los beneficios del MPC no se ofrecen de manera universal, sino que se enfocan solo en trabajadores elegibles. Dado que el MPC se financia con impuestos parafiscales derivados del contrato de trabajo, según la legislación colombiana, la capacitación y los beneficios económicos deben dirigirse únicamente a trabajadores formales que hayan aportado a las CCF¹⁹. Más específicamente, son solo elegibles los trabajadores asalariados formales cuyos empleadores hayan hecho aportes parafiscales a las CCF durante al menos 12 meses de manera continua o discontinua en los últimos tres años y los trabajadores por cuenta propia que hayan hecho aportes a las CCF por al menos 24 meses de manera continua o discontinua en los últimos tres años²⁰. Ahora bien, los trabajadores independientes o por cuenta propia pueden cotizar voluntariamente. Sin embargo, en la práctica lo hacen con muy poca frecuencia. Según datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, en un trimestre típico previo a la pandemia solo el 4% de los trabajadores por cuenta propia cotizaba a las cajas de compensación²¹. En consecuencia, el paquete de servicios de capacitación y prestaciones económicas del MPC está, en gran medida, restringido al empleo asalariado formal²².

Las CCF hacen parte de una red más amplia de prestadores públicos y privados de servicios de intermediación que, en conjunto, conforman el Servicio Público de Empleo. Los demás prestadores, a diferencia de las CCF, no administran el MPC, pero sí ofrecen servicios de intermediación (como orientación laboral, preselección o remisión a vacantes) con acceso universal. Dentro de este grupo, hay agencias de empleo de entes territoriales, agencias privadas, bolsas de empleo de instituciones de educación superior y agencias de empleo del

¹⁹ Según la Sentencia C-474/09 de la Corte Constitucional de octubre de 2019, dado que los recursos del Fosfec son parafiscales y derivan del contrato de trabajo, deben darse en beneficio del grupo que aporta los recursos; esto es, los trabajadores formales que están afiliados a las CCF.

²⁰ Por medio del Decreto Legislativo 488 de 2020, este tiempo de cotización fue extendido a cinco años como respuesta a la emergencia sanitaria originada por el COVID-19.

²¹ Para acceder al MPC, los trabajadores dependientes deben presentar una certificación de la cesación laboral. En el caso de los trabajadores por cuenta propia o independientes, se entrega constancia de la terminación del contrato emitida por el contratante.

²² En ocasiones las CCF atienden a población no elegible para el MPC, pero esto lo hacen en calidad de operadores de programas públicos que no son financiados con los parafiscales, como, por ejemplo, los programas de empleo que implementan entidades como el Departamento de Prosperidad Social y que se discuten en la siguiente subsección.

SENA. Estas últimas son especialmente importantes. Según información suministrada por el Ministerio del Trabajo, del total de colocaciones registradas por el Servicio Público de Empleo en 2019, el 54% correspondieron a colocaciones en la Agencia de Empleo del SENA (tabla 2).

Tabla 2. Colocaciones del Servicio Público de Empleo por prestador (2019)

Tipo de prestador	Porcentaje de colocaciones
Agencia de Empleo del SENA	54,2%
Agencias de empleo de las CCF	34,3%
Agencia pública de empleo de ente territorial (alcaldías, gobernaciones, etc.)	2,4%
Agencias privadas lucrativas	7,7%
Agencias privadas no lucrativas	0,5%
Bolsa de empleo de institución de educación superior	0,6%
Otra bolsa de empleo	0,29%
Total	100%

Fuente: elaboración propia con datos suministrados por el Ministerio del Trabajo.

Según datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), los mecanismos formales de intermediación que operan a través del Servicio Público de Empleo tienen poca relevancia para el proceso de consecución de empleos. En Colombia, la gran mayoría de trabajadores obtienen su empleo a través de familiares y conocidos, y aun cuando la proporción que usa canales formales como el registro en bolsas de empleo y la publicación en clasificados ha aumentado ligeramente, sigue siendo minoritaria (tabla 3). Esto, en primer lugar, reduce la productividad, pues a través de los mecanismos informales como las redes de amigos y conocidos los buscadores pueden tardar más en encontrar empleos y las empresas en llenar sus vacantes. De hecho, existe evidencia para Colombia que muestra que quienes utilizan redes sociales para encontrar empleo, como familiares o amigos, tienen mayor probabilidad de seguir desempleados²³. Además, los buscadores tienen un acceso a redes más restringido, lo que reduce la probabilidad de ubicarse en donde mejor se pueda aprovechar su talento. También limita la equidad: en el caso de la población de bajo nivel socioeconómico, la búsqueda muy probablemente se limitará a una red de contactos que suele tener menor acceso a empleos de calidad.

²³ Ver resumen en Arango y Ríos (2015).

Tabla 3. Porcentaje de trabajadores según el canal por el que consiguieron trabajo

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Familiares y amigos	71%	69%	69%	70%	68%	69%	66%
Llevó hojas de vida a empresas	16%	18%	18%	17%	17%	17%	18%
Llevó hojas de vida a bolsas	3%	3%	3%	3%	3%	4%	4%
Puso avisos clasificados	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
Se presentó a convocatorias	5%	5%	5%	5%	6%	6%	6%
Otro	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
No sabe/No informa	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Total	100%						

Fuente: elaboración propia con base en información armonizada por el BID de la GEIH (tercer trimestre).

Ahora bien, aun cuando la mayor parte de trabajadores colombianos consiguen empleo a través de familiares y conocidos, hay un número importante de buscadores que se registran en el Servicio Público de Empleo. Entre 2017 y 2018 hubo aproximadamente un millón de buscadores de empleo registrados en el Servicio Público de Empleo²⁴, lo que representa cerca del 5% de la población económicamente activa. Desafortunadamente, evaluar la efectividad de los servicios que recibieron estos buscadores no es fácil: no existe un sistema de monitoreo para la red del Servicio Público de Empleo que publique regularmente indicadores básicos de gestión, como el flujo de nuevos buscadores registrados que en un periodo determinado de tiempo encontraron empleo formal, el tiempo que transcurre entre el registro y la colocación, o la proporción de vacantes que se llenaron. Solo existen reportes de flujos de colocaciones que entregan los prestadores al Servicio Público de Empleo según los cuales, en el mismo trienio 2016-2018, el promedio anual de colocaciones fue de 641.000²⁵. Sin embargo, estos datos de colocación son poco precisos: no se construyen a partir de registros administrativos ni hay procesos sistemáticos a través de los cuales sean verificados de manera independiente. Por ejemplo, no se comprueba con información administrativa si son empleos formales ni cuál es su duración o nivel salarial. Con frecuencia se construyen de manera muy rudimentaria y manual: los operadores deben contactar uno a uno a los empresarios para saber si las personas remitidas a través de su agencia obtuvieron el empleo.

La debilidad en los indicadores de gestión refleja en parte la gobernanza que rige a los prestadores de servicios. Aun cuando los prestadores del Servicio Público de Empleo no pueden operar sin la autorización de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público

²⁴ Según el informe estadístico de oferta laboral publicado por la Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo en <https://www.serviciodeempleo.gov.co/estudios-e-investigacion/oferta-y-demanda-laboral/anexo-estadistico-de-oferta-laboral-buscadores>.

²⁵ Según información suministrada por el Ministerio del Trabajo para la Misión de Empleo.

de Empleo (UAESPE), una entidad adscrita al Ministerio del Trabajo, y también deben seguir los lineamientos que dicta la UAESPE en el modelo de atención, en la práctica tienen gran autonomía y no están obligados a comprometerse a resultados en empleabilidad. Por ejemplo, las CCF deben rendir cuentas sobre el uso de los recursos, principalmente ante la Superintendencia de Subsidio Familiar y la Contraloría General, pero no informar a las entidades del sector laboral sobre los resultados en empleabilidad de sus agencias de empleo²⁶. De hecho, no hay incentivos fuertes al logro de resultados entre la red de prestadores del Servicio Público de Empleo, ni en el caso de las CCF, ni de las agencias públicas ni del SENA. La UAESPE da seguimiento a algunos indicadores y ofrece reconocimiento público a los prestadores que se destacan en algunos ámbitos (como, por ejemplo, en atención a personas con discapacidad), pero no hay un sistema con incentivos fuertes y estímulos monetarios a los que tengan mejores resultados en colocación. Esto refleja el hecho de que el Servicio de Empleo es una red de prestadores independientes con autonomía que se financian con mecanismos diversos y sin una gobernanza unificada. Ello, sumado a diferencias importantes en la disponibilidad de recursos, redundan en una gran heterogeneidad en la calidad de la prestación.

Un estudio independiente realizado por Fedesarrollo e Infométrika destaca la gran variación en la calidad de los servicios de orientación, capacitación y en las estrategias de gestión empresarial que ofrecen las CCF a través del Mecanismo de Protección al Cesante. Mientras algunas CCF tienen una amplia gama de instrumentos para promocionar los servicios con los empleadores, en otras, la relación con los empresarios es bastante reducida. Muchos empresarios encuestados manifiestan no utilizar los servicios de las CCF como su estrategia preferida de reclutamiento. De hecho, aun cuando la legislación colombiana indica que todos los empleadores deben reportar sus vacantes al Servicio Público de Empleo²⁷, muchos desconocen esta obligación y optan por medios informales. Con respecto a la capacitación, el estudio indica que hay prestadores –en particular, las CCF de menor tamaño– que no están en capacidad de ofertar cursos especializados y, por tanto, solo ofrecen capacitaciones en competencias transversales a las que una proporción importante de beneficiarios no les encuentran valor. Estos prestadores pequeños tampoco tienen recursos para identificar necesidades del mercado de trabajo local y diseñar programas con pertinencia. Hay, en cambio, una percepción más positiva sobre la utilidad para conseguir empleo de las capacitaciones técnicas especializadas que pueden ofrecer las CCF de mayor tamaño. Así, muchos beneficiarios del MPC, en particular los afiliados a CCF pequeñas, solo pueden acceder a un portafolio limitado de programas de capacitación que ofertan la CCF a la que están afiliados y que no necesariamente corresponde a lo que demanda el sector

²⁶ De hecho, estudios previos han señalado que, en términos generales, no se construyen datos sistemáticos que informen del impacto sobre los beneficiarios que tienen los servicios del sistema de subsidio familiar (Carrasco y Farné, 2010; OIT y Ministerio del Trabajo, 2014).

²⁷ Artículo 31 de la Ley 1636 de 2013.

productivo. El estudio también subraya la desarticulación entre la orientación y la capacitación: las capacitaciones asignadas a los beneficiarios del MPC con frecuencia no responden a los perfiles ocupacionales de las personas y los orientadores pueden recomendar capacitaciones que no están disponibles ([Fedesarrollo e Infometrika, 2018](#)).

La fragmentación de la operación entre los prestadores del Servicio Público de Empleo también genera otras limitaciones. De un lado, se fragmenta el acceso a las políticas activas. Por ejemplo, un buscador que se acerque al Servicio Público de Empleo a través de una CCF no puede acceder a las vacantes de las agencias del SENA. Los consultores que trabajan en la agencia de una CCF tampoco tienen incentivos para llenar vacantes que ha gestionado otra CCF, y muchos prestadores privados hacen la gestión de manera independiente, aunque hagan parte de la red de prestadores. Este problema resulta, en parte, de la falta de interoperabilidad de los sistemas informáticos entre diferentes prestadores y del esquema de incentivos, que no premia la acción articulada ([Casas, González-Velosa y Meléndez, 2018](#)). Pero, en el caso de las CCF, también es el resultado de usar recursos parafiscales como fuente de financiamiento. Los servicios de capacitación y orientación financiados con recursos del FOSFEC solo pueden destinarse a quienes están afiliados a cada CCF²⁸. Esta fragmentación en la provisión de servicios limita muchísimo las oportunidades de lograr emparejamientos de buena calidad entre vacantes y buscadores. Además, impide al Servicio Público de Empleo mitigar descalces geográficos en el mercado laboral lo que, dada la pronunciada heterogeneidad entre los mercados de trabajo regionales, es una gran limitación. De hecho, según algunas revisiones de la evidencia internacional, las políticas activas que contribuyen a mitigar descalces geográficos tienen mayor probabilidad de éxito (Banerjee y Duflo, 2019; McKenzie, 2017).

Un último ítem en la oferta sistémica de políticas activas listado en la tabla 1 es la capacitación complementaria del SENA²⁹. A esta oferta, que en principio busca aumentar la empleabilidad, pueden acceder todas las personas, ya que es de acceso universal. Se financia con recursos del presupuesto general y con aportes parafiscales que deben hacer

²⁸ En general, según la legislación colombiana, las contribuciones parafiscales deben ser usadas en beneficio de los aportantes. Este principio ha guiado la legislación y es, por ejemplo, uno de los principales argumentos invocados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-474/09 sobre el Fosfec. Existen algunas excepciones, como, por ejemplo, el uso de recursos parafiscales para servicios de educación infantil temprana y vivienda que han dirigido las CCF a toda población no afiliada, y que han sido objeto de controversia. Hay un disenso entre los diferentes actores del sistema y en este debate algunos argumentan que destinar recursos parafiscales para beneficiar a trabajadores no afiliados a las CCF es inconstitucional (OIT y Ministerio del Trabajo, 2014).

²⁹ El SENA tiene dos modalidades de formación. Primero está la formación titulada, que conduce a títulos de tecnólogo, técnico profesional o técnico laboral y cuyos programas, según el caso, pueden durar hasta 24 meses. También hay profundizaciones técnicas de tres meses. En segundo lugar, está la formación complementaria, que consiste en cursos cortos (de entre 40 y 100 horas) para fortalecer las competencias laborales. Los programas de formación complementaria, a diferencia de los de formación titulada, están disponibles todo el tiempo y, en esa medida, son accesibles para una política de activación del cesante.

las empresas por los trabajadores que devengan más de 10 salarios mínimos mensuales. Si bien esta oferta es muy grande –con casi 6 millones de cursos al año–, no existen evaluaciones independientes sobre su efectividad. Sin embargo, hay indicios de una baja relevancia de los contenidos de los cursos. Según cálculos presentados por Chaparro y Maldonado (2021) para la Misión de Empleo, solo 27% del total de personas que realizan cursos de capacitación en el SENA, están trabajando en oficios afines al curso dos años después del egreso. En el caso de los que realizan cursos a través de oferentes privados, la proporción es mayor, pero sigue siendo minoritaria: de 38%³⁰.

3.2. Oferta de políticas activas a través de programas focalizados en poblaciones específicas

Las políticas activas de empleo en Colombia también se ofrecen a través de numerosos programas de empleo para grupos poblacionales como víctimas del conflicto armado, jóvenes o población en situación de pobreza. Estos programas se enfocan en “activar” a buscadores de empleo a través de servicios de capacitación, certificación, orientación laboral, intermediación, subsidios salariales o empleo público, entre otros. Se trata de una oferta fragmentada, desarticulada entre numerosos programas liderados por instituciones distintas y que, con frecuencia, atiende a la misma población objetivo. En 2018 había, al menos, 31 programas que se ejecutaban desde el Ministerio de Comercio, el Departamento de Prosperidad Social y el Ministerio del Trabajo (Casas, González-Velosa y Meléndez 2018). Pero esta es una subestimación, pues habría que sumar programas de capacitación de otras entidades nacionales, además de la oferta de cientos de programas liderados por entidades subnacionales dirigidos a población vulnerable ([Fundación Corona et al., 2020](#)).

En el panel B de la tabla 1 se enumeran cuatro de estos programas que han sido elegidos para este documento por haber estado sujetos a evaluaciones independientes y porque su escala y servicios les dan especial relevancia. Además, en los cuatro casos se trata de programas dirigidos a jóvenes que, con frecuencia, no tienen experiencia laboral. Así, a diferencia de servicios como los que ofrece el MPC, enfocados en trabajadores cesantes que ya han acumulado experiencia laboral, estos programas pueden atender los riesgos de primer empleo en la transición de la escuela al trabajo.

³⁰ Cálculos presentados en Chaparro y Maldonado (2021) para la Misión de Empleo con base en el módulo de Formación para el Trabajo de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE de 2019.

Primero, el programa Jóvenes en Acción que implementa el Departamento de Prosperidad Social y opera en el país desde 2013³¹, otorga transferencias condicionales a los jóvenes para que asistan a programas de educación superior, técnica o tecnológica. El valor y la frecuencia de las transferencias varía según la institución de formación (SENA o Instituto de Educación Superior) y según el programa (técnico profesional, tecnológico y profesional universitario). Se trata de un programa con una escala importante que atendió a un promedio de 202.000 jóvenes al año en el periodo 2016-2019³².

Evaluaciones de impacto recientes muestran que el programa aumenta el acceso a educación superior y al SENA, y reduce los niveles de deserción ([Gómez, 2017](#)). También hay evidencia sobre un impacto positivo en la probabilidad de empleo formal pero solo para algunos participantes, dependiendo de si son hombres, la zona geográfica en la que se encuentran y el tipo de programa educativo en el que participan ([Gómez, 2017](#); [Econometría y SEI, 2017](#))³³. El hecho de que el programa tenga un impacto en el acceso educativo mas no en el empleo es consistente con su diseño, que busca corregir posibles restricciones de liquidez y costos de oportunidad a través de subsidios monetarios. El programa no está orientado hacia la empleabilidad: no incorpora servicios para facilitar el acceso a empleos ni para asegurar que la formación a la que acceden los beneficiarios amplíe sus oportunidades en el mercado de trabajo. De hecho, es común que el Departamento de Prosperidad Social invierta en programas adicionales de inserción laboral dirigidos a los egresados de Jóvenes en Acción³⁴.

Entre 2002 y 2005 operó en Colombia otro programa conocido también como Jóvenes en Acción que tenía un modelo diferente al actual y que ha sido muy rigurosamente evaluado (panel B de tabla 1). Este programa benefició a 80.000 jóvenes de entre 18 y 25 años en situación de vulnerabilidad y desempleo con una capacitación en aula de tres meses y una pasantía en el puesto de trabajo por el mismo periodo. Los jóvenes recibieron además un apoyo de sostenimiento por la duración del programa equivalente a USD 2 diarios para personas sin hijos y USD 3 diarios para mujeres con hijos menores de 7 años, equivalentes a entre el 60% y el 90% de un salario mínimo de la época.

Como el programa tuvo un exceso de demanda, los jóvenes beneficiarios pudieron ser seleccionados aleatoriamente, lo que permitió implementar una serie de evaluaciones experimentales que estiman impactos de corto y largo plazo. En el corto plazo, el programa aumentó la empleabilidad y las horas trabajadas de las mujeres e incrementó la formalidad

³¹ Entre 2002 y 2005 operó un programa también orientado a jóvenes que, si bien también se llamaba Jóvenes en Acción, tenía características diferentes en su diseño. Este programa tuvo diferentes evaluaciones y a él se hará referencia más adelante.

³² Según información suministrada por el Departamento de Prosperidad Social.

³³ Ambas evaluaciones utilizan una estrategia de regresión discontinua comparando individuos alrededor del puntaje de Sisben que determina la elegibilidad.

³⁴ Algunos ejemplos son los programas Empléate y Empleando Futuro.

tanto de hombres como de mujeres. También aumentó los ingresos de los hombres en un 8% y de las mujeres en un 18%, un resultado asociado principalmente a una mayor probabilidad de empleo en el sector formal. Los análisis también muestran que, incluso haciendo supuestos conservadores, el programa fue altamente costoefectivo ([Attanasio et al., 2011](#)). En el largo plazo (una década después de la intervención), los efectos positivos en ingresos y formalidad se mantuvieron y se vio un impacto positivo en la probabilidad de trabajar en una firma más grande y productiva ([Attanasio et al., 2017](#)). También hay evidencia de impactos de largo plazo en el acceso a la educación superior y, en el caso de las mujeres, en el acceso a crédito ([Kugler et al., 2020b](#)). En suma, Jóvenes en Acción fue un programa costoefectivo con efectos positivos significativos y sostenidos, por lo que los elementos de su diseño deberían ser tenidos en cuenta al momento de diseñar políticas activas. Un elemento que sobresale, por ejemplo, es la alineación de incentivos de las instituciones que ofrecían la capacitación en el aula. Estas instituciones recibían una buena parte del pago si los estudiantes terminaban exitosamente la práctica laboral. Las instituciones, por tanto, debían dar formación pertinente y de calidad para asegurar que las empresas estuviesen dispuestas a recibir practicantes y que estos culminasen la práctica con éxito.

Un tercer programa para jóvenes que vale la pena mencionar por su gran escala es el Contrato de Aprendizaje (panel B de tabla 1). Este programa, creado en su versión actual con la Ley 789 de 2002³⁵, ofrece a estudiantes de programas técnicos o de educación superior³⁶ una formación práctica en el trabajo (etapa productiva) que complementa la formación teórico-práctica en el aula (etapa lectiva). Esta etapa productiva se ofrece con el auspicio de una empresa y tiene carácter obligatorio: todas las empresas privadas del país que cuenten con más de 15 trabajadores están obligadas a vincular aprendices durante la etapa productiva a través de una forma especial de vinculación laboral. Además, durante la etapa lectiva, la empresa debe otorgar al aprendiz un apoyo de sostenimiento equivalente, al menos, del 50% del salario mínimo, y durante la etapa práctica se debe dar un apoyo de al menos el 75% del salario mínimo³⁷. Así, el contrato de aprendices combina una cuota obligatoria con una deducción en el costo de contratación por debajo del salario mínimo. La cuota mínima y la deducción salarial incentivan la contratación. La cuota máxima evita una excesiva sustitución de trabajadores por aprendices que tienen salarios más bajos.

³⁵ Antes de la reforma del 2002, las firmas podían contratar aprendices, pero no había cuotas mínimas obligatorias, la regulación no era fiscalizada y no había opción de pagar una penalidad. En ese entonces muy pocas firmas tenían aprendices en el país ([Caicedo et al., 2020](#)).

³⁶ Estos pueden ser: estudiantes del SENA, estudiantes de la media técnica, estudiantes de Instituciones de Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano, técnicos y tecnólogos de Instituciones de Educación Superior (IES), o universitarios.

³⁷ Este se incrementa al 100% si la tasa de desempleo nacional es inferior al 10%. La empresa debe afiliar al régimen contributivo de salud sobre la base de un salario mínimo.

La cantidad mínima y máxima de aprendices que deben recibir depende del número de trabajadores en la empresa³⁸. En caso de no vincular aprendices según esta reglamentación, las empresas deben aportar al SENA una cuota mensual proporcional al salario mínimo y al total de trabajadores³⁹. De ahí que el programa tenga una escala muy importante: el promedio anual de aprendices atendidos entre 2017 y 2019 fue de 382.000⁴⁰.

El Contrato de Aprendizaje ha sido objeto de estudios independientes que indican la necesidad de ajustar su diseño. Idealmente, un programa de aprendices cuenta con cuatro características: (i) un contrato formal; (ii) capacitación dentro y fuera del lugar de trabajo; (iii) un plan de capacitación estructurado y acordado formalmente con las empresas; y (iv) una certificación reconocida por la industria ([Fazio et al., 2016](#)). En Colombia, el contrato de aprendizaje usualmente no cumple con las dos últimas condiciones y tiene, además, carácter obligatorio. De hecho, la evidencia indica que, más que un modelo de formación de capital humano para jóvenes al inicio de su carrera laboral, en la práctica, el contrato de aprendizaje es un esquema de contratación obligatorio para personal de baja remuneración que genera fuertes distorsiones en el mercado de trabajo (Ospino, 2016; Caicedo *et al.*, 2020).

La evidencia indica que los costos netos del contrato de aprendizaje son altos en sectores manufactureros de alta productividad, derivados del tiempo dedicado a la capacitación y de la menor productividad de los aprendices. En el 60% de las empresas manufactureras de sectores que demandan empleo altamente calificado, los aprendices tienen una productividad marginal negativa. De ahí que este tipo de empresas elija el mínimo número de aprendices posible o prefiera pagar la penalidad. En contraste, las firmas en sectores de baja calificación optan por contratar el máximo número de aprendices, aprovechando el menor costo salarial. Esto, en la práctica, indica que los aprendices tienen mayor probabilidad de ser contratados en sectores de baja calificación, donde hay menos oportunidades formativas ([Caicedo et al., 2020](#)). Si bien esto puede beneficiar a las empresas, pues los salarios se reducen y aumentan su producción, no se traduce en mejores salarios para los trabajadores y recorta el potencial de creación de capital humano entre los aprendices ([Caicedo et al., 2020](#); [Ospino, 2016](#)). Además, distorsiona el tamaño de las empresas: la evidencia muestra que las firmas ajustan el tamaño de la planta según la

³⁸ La regla general establece que se debe tener un aprendiz por cada 15 o 20 trabajadores y uno adicional por fracción de 10. También se encuentra regulada la cuota máxima de la siguiente manera: empresas de hasta 14 trabajadores, máximo 50% del total de la planta pueden ser aprendices; empresas de entre 15 y 50 trabajadores, máximo el 40% del total de la planta; empresas de entre 51 y 200 trabajadores, máximo el 30% de la planta; y empresas de más de 200 trabajadores, máximo el 20% de la planta.

³⁹ La monetización se realiza de acuerdo con la siguiente fórmula: $5\% \times \# \text{trabajadores} \times \frac{\# \text{aprendices monetizados}}{\# \text{aprendices regulados}} \times$

1 SMLLV

⁴⁰ Según informes de gestión del SENA publicados en su página web.

regulación del contrato de aprendices, reasignando recursos hacia sectores de baja productividad ([Caicedo et al., 2020](#)).

Al igual que el contrato de aprendices, el programa 40 mil Primeros Empleos, que operó entre 2015 y 2018, buscaba ampliar la empleabilidad de los jóvenes con experiencias formativas, a la vez que se reducían los costos de contratación (panel B de la tabla 1). El programa otorgaba ayudas económicas a las empresas que contratasen a jóvenes sin experiencia por un mínimo de seis meses. De esta manera, se buscaba compensar el riesgo de contratar a jóvenes sin trayectoria y cuya productividad, por tanto, era poco conocida. También buscaba compensar el costo de capacitación en empresa y orientación laboral. Las ayudas o subsidios a la contratación eran equivalentes a un salario mínimo más prestaciones legales y se entregaban en dos desembolsos. El primero, correspondiente al 50% del apoyo, se entregaba a los tres meses y el 50% restante se entregaba a los 12 meses, sujeto a que en el sexto mes se extendiera el contrato por seis meses más. Previo a su vinculación laboral, los beneficiarios recibían una capacitación de 40 horas en competencias transversales y servicios básicos de intermediación. El programa estaba operado por las CCF y financiado por impuestos parafiscales de empleadores. En los tres años de operación, 54.000 jóvenes fueron contratados (el 41% de los participantes)⁴¹.

En el caso de 40 mil Primeros Empleos, una evaluación de impacto independiente encuentra un posible impacto positivo en empleo, si bien hay que atender este resultado con mucha cautela por las limitaciones metodológicas ante la falta de datos⁴². Si bien el programa debía subsidiar únicamente nuevas contrataciones, en la práctica esta restricción no fue verificada: según la evaluación, no se implementaron controles al momento de entregar los subsidios (Econometría y SEI, 2020)⁴³. Ello aumentó dos tipos de riesgos que, como se menciona antes, están ampliamente documentados en la literatura que analiza este tipo de políticas y que reducen sustancialmente el impacto del programa sobre el empleo. El primero es el riesgo de que los subsidios se hayan usado para financiar la nómina de personal ya existente; y el segundo, el riesgo de financiar con subsidios nuevas contrataciones que desplazan a personal ya contratado.

En suma, la evidencia sobre la efectividad de los programas para incrementar la empleabilidad de jóvenes en Colombia a través de políticas activas tiene resultados mixtos. Esto coincide con las conclusiones del metaanálisis sobre la evidencia internacional, como se discutió antes. En términos generales, las políticas activas tienen, sistemáticamente, impactos heterogéneos según las características de los participantes, el tipo de intervención

⁴¹ Para más detalles, ver la Evaluación del Programa 40 mil empleos (Econometría-SEI, 2020).

⁴² La evaluación realizada por Econometría utiliza un emparejamiento exacto sobre una serie de variables observables como nivel educativo, género, edad y aspiración salarial. Esta metodología requiere de supuestos muy fuertes sobre el proceso de selección de participantes que pueden no haberse cumplido.

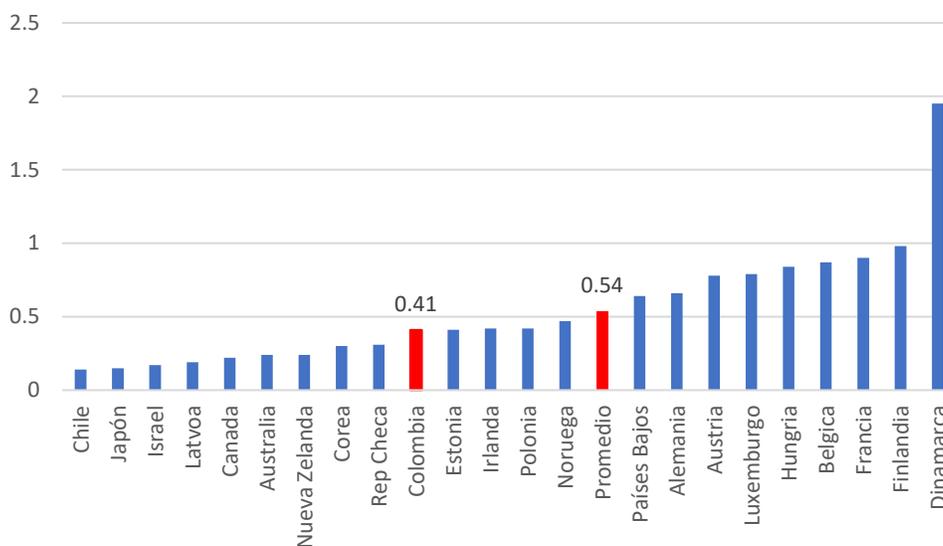
⁴³ Ambas evaluaciones utilizan una estrategia de regresión discontinua comparando individuos alrededor del puntaje de Sisben que determina la elegibilidad.

y el horizonte de tiempo. Sin embargo, es posible identificar atributos del diseño que aumentan el impacto y que, de hecho, son más relevantes que el tipo de intervención. En particular, tienden a tener mejores resultados los programas que combinan múltiples servicios según las características del participante, que alinean los servicios a las necesidades del sector productivo y que generan incentivos entre los proveedores para mejorar el desempeño, como, por ejemplo, pagos atados a resultados en empleo ([Card et al., 2017](#); [Kluve et al., 2019](#)).

3.3. Gasto en políticas activas y evidencia sobre efectividad

Sumando los rubros de: (i) presupuesto de inversión en políticas activas del Ministerio del Trabajo, SENA y DPS; (ii) recursos del FOSFEC para financiar la política activa del MPC; y (iii) financiamiento del SPE, en 2019, el país invirtió en políticas activas al menos COP 3,7 billones, lo que equivale a aproximadamente 0,41 puntos del PIB⁴⁴. Este rubro no es particularmente bajo para los estándares internacionales. De hecho, es ligeramente inferior al promedio de países de la OECD (gráfico 8)⁴⁵.

Gráfico 8. Gasto en políticas activas (% del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en información administrativa del DNP, el DPS y el Ministerio del Trabajo (para el dato de Colombia) y OECD.Stat (para los demás países).

⁴⁴ Elaboración propia con base en información administrativa del DNP, el DPS y el Ministerio del Trabajo.

⁴⁵ Fuente: OECD.STAT. Incluye a todos los países miembros salvo Colombia, Grecia, Italia y México.

Aun cuando el país invierte recursos considerables en programas de empleo, la efectividad de este gasto es, en gran medida, desconocida. A pesar de que el país cuenta con datos administrativos que le permiten observar colocaciones en empleo formal a relativamente bajo costo, la mayor parte de los programas de políticas activas se limitan a monitorear metas de cobertura ([Casas, González-Velosa, Meléndez 2018](#)). En general, no se evalúa el impacto y ni siquiera se da seguimiento a los indicadores que miden el objetivo fundamental de los programas de empleo: la inserción laboral formal de los beneficiarios. La efectividad en el gasto también está restringida por el modelo de financiamiento. En los programas de empleo, el Gobierno tradicionalmente contrata a operadores para prestar servicios estandarizados (como cursos de capacitación) a los que se les paga por insumos (por ejemplo, horas de capacitación). Esto, además de reducir los incentivos a la colocación, impide a los operadores ajustar los servicios al perfil de los buscadores, pues deben dar un servicio estandarizado. Esto limita la calidad del servicio, ya que las barreras para acceder al mercado de trabajo son diversas y requieren de intervenciones más o menos intensivas según el perfil del buscador.

Así, mejorar la evidencia sobre la efectividad del gasto en políticas activas es fundamental. Sin embargo, también es importante reconocer las limitaciones que se derivan del contexto laboral colombiano. Como se señala antes, el impacto de las políticas activas está circunscrito a la demanda laboral existente y, en este sentido, Colombia tiene grandes debilidades. Por ejemplo, en 2019 solo existían 71.500 empresas formales con más de diez trabajadores en el país y la población económicamente activa superaba los 23 millones de personas⁴⁶. Claramente, había un espacio muy limitado para insertar a la fuerza laboral en empleos de calidad. De hecho, el 53% de trabajadores en el país estaba en empresas pequeñas de tres personas o menos en el 2019 (tabla 4). Por lo tanto, incluso si las políticas activas se fortalecieran sustancialmente, y sin duda hay un espacio para hacerlo según lo que discute este documento, en ausencia de reformas complementarias que mejoren el funcionamiento del mercado de trabajo habrá dificultades para encontrar suficientes opciones de colocación en empleos de calidad.

⁴⁶ El número de empresas formales de más de 10 trabajadores proviene de información del Registro Único Empresarial de Confecámaras suministrado por el Ministerio del Trabajo para la Misión de Empleo. El tamaño de la población económicamente activa proviene del Sistema de Información del Mercado Laboral del BID (SIMS), que toma como base la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE para el tercer trimestre del año.

Tabla 4. Distribución de trabajadores según el tamaño de las empresas (2019)

	Millones de trabajadores			Distribución porcentual
	Informales (a)	Formales (b)	Total (a+b)	Total (a+b)
1	6,9	0,5	7,4	34%
2 a 3	3,6	0,4	4,0	18%
4 a 5	1,1	0,4	1,5	7%
6 a 50	1,2	2,0	3,2	15%
51 o más	0,3	5,2	5,5	26%
Total	13,2	8,5	21,6	100%

Fuente: elaboración propia con base en datos armonizados por el BID de la GEIH (tercer trimestre de 2019).

4. Oferta de políticas pasivas en Colombia

Las políticas pasivas buscan evitar caídas drásticas en el consumo ofreciendo un ingreso a los trabajadores durante los periodos de desempleo. Esta protección puede darse a través de diferentes tipos de instrumentos que, idealmente, cumplen dos principios de diseño. El primero es que otorguen beneficios monetarios que mitiguen las pérdidas durante el desempleo de manera efectiva, pero sin desincentivar la búsqueda de un nuevo empleo. El segundo es que introduzcan un costo de despido que permita capturar el costo social que genera un despido y que, por ejemplo, desincentive despidos masivos en sectores de alta rotación.

Uno de los instrumentos más comunes en los países de la OECD es el seguro de desempleo o seguro de cesantía, que ofrece beneficios monetarios a quienes pierden su empleo y se financia de manera colectiva, usualmente con aportes obligatorios de los trabajadores o empresas. La duración del beneficio suele estar asociada al periodo de cesantía y el monto suele ser proporcional al salario de los trabajadores, lo que en principio permite garantizar el mantenimiento de un cierto nivel de consumo. Algunos estudios muestran que este instrumento, además de generar protección, tiene el potencial de mejorar el funcionamiento del mercado laboral, incrementando la productividad laboral al permitir que los desempleados realicen una búsqueda de trabajo más efectiva⁴⁷. Sin embargo, si es muy generoso, el seguro de desempleo puede reducir el incentivo a buscar trabajo y, en consecuencia, aumentar el desempleo y su duración. Este problema, conocido como ‘riesgo moral’, suele mitigarse en muchos países limitando la duración del seguro, reduciendo

⁴⁷ Ver evidencia positiva de este resultado en Estados Unidos por [Acemoglu y Shimer, 2000](#). Ver Tatsiramos (2014) para un resumen de la evidencia en países desarrollados, que en general es mixta: algunos estudios encuentran efectos pequeños y positivos del seguro de desempleo sobre la calidad de los empleos y otros no encuentran ningún impacto. Ver Alaimo *et al.* (2015) para un resumen de los pocos estudios que se han hecho al respecto en América Latina y en los que no hay evidencia de impactos.

gradualmente el monto y condicionando la entrega del beneficio a los procesos de búsqueda (Alaimo *et al.*, 2016).

Colombia cuenta con un instrumento que tiene objetivos similares a los de un seguro de desempleo, si bien tiene diferencias importantes. Se trata de la prestación económica del MPC que está dirigida a los trabajadores cesantes que han cotizado a las CCF con frecuencia y se financia con contribuciones obligatorias a las CCF (tabla 5). A diferencia de un seguro de desempleo, el MPC no ofrece beneficios proporcionales al salario devengado. Otorga un beneficio económico en forma de cotizaciones a salud y pensiones sobre un salario mínimo y, para quienes devengaban hasta cuatro salarios mínimos antes de perder el empleo, ofrece un subsidio familiar de una cantidad fija por cada dependiente⁴⁸. La entrega de este beneficio económico está condicionada a la participación en las rutas de capacitación e intermediación del Servicio Público de Empleo. Si bien los trabajadores independientes o por cuenta propia pueden afiliarse voluntariamente, en la práctica lo hacen muy poco: solo el 4% estaban afiliados a una CCF en 2019, lo que podría explicarse por desconocimiento o porque el costo es superior al beneficio que perciben (gráfico 9).

Tabla 5. Instrumentos de política pasiva

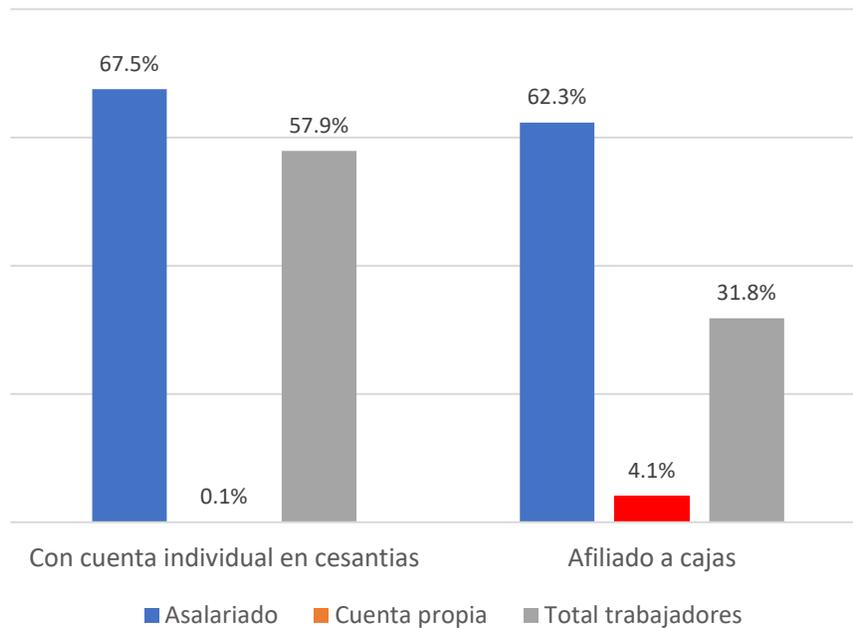
Instrumento	Características	Elegibilidad	Financiamiento	Integración con política activa
Prestaciones económicas del Mecanismo de Protección al Cesante	Beneficios económicos en especie (cotizaciones a la seguridad social). Cuota monetaria (suma fija por cada dependiente) para cesantes que antes de perder el empleo ganaran hasta cuatro salarios mínimos.	Formales asalariados con contrato laboral que han cotizado a las cajas durante al menos un año continuo o discontinuo, en los últimos tres años. Los independientes o por cuenta propia pueden aportar de forma voluntaria, pero sucede muy poco en la práctica.	Aportes parafiscales a las CCF	Sí. Las prestaciones económicas se otorgan condicionales al registro en el Servicio Público de Empleo y la participación en programas de capacitación.

⁴⁸ Hasta el 2019, en el MPC también se hacía entrega de bonos de alimentación por 1,5 salarios mínimos divididos en seis pagos mensuales. Estos bonos habían sido incluidos como parte del apoyo económico del MPC a través de un artículo del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Este artículo, que ampliaba el espacio para que el Ministerio del Trabajo dispusiera de los recursos del Fosfec para bonos de alimentación y otras actividades como promoción del empleo y emprendimiento, fue demandado. La Sentencia C-474 de 2019 de la Corte Constitucional acogió la demanda argumentando que, por su naturaleza parafiscal, la distribución de los recursos del Fosfec debe decidirse a través del Legislativo, lo que dejó sin fundamento legal la entrega de los bonos de alimentación.

Cesantías	Cuentas de ahorro individual. El monto del beneficio depende del nivel de ahorro y capitalización de aportes.	Formales asalariados con contrato laboral. Los independientes pueden aportar de forma voluntaria, pero sucede muy poco en la práctica.	Aportes del empleador: 8% del salario.	No
Indemnización por despido sin justa causa	Indemnización cuyo monto depende de antigüedad en contratos indefinidos o de salarios por devengar en contratos a término fijo.	Formales asalariados con contrato laboral (a término indefinido y a término fijo).	Empresa	No

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 9. Afiliación a CCF y cuenta individual para cesantía



Fuente: elaboración propia con datos de la GEIH-III de 2019.

Un segundo instrumento que prevalece en ALC y en el mundo es la indemnización por despido, que en Colombia se ofrece a los trabajadores con contrato laboral a término fijo y a término indefinido. A través de la indemnización por despido, el empleador entrega una suma fija de dinero al momento de la desvinculación laboral en los casos de despido sin justa causa (tabla 5). Las justas causas que no dan lugar a una indemnización en Colombia incluyen razones como el engaño, el comportamiento inmoral o violento, el incumplimiento grave de las obligaciones o el deficiente rendimiento del trabajador en relación con sus capacidades cuando no se corrige en un plazo razonable. Al regular las condiciones para el despido imponiendo un costo cuando no hay justa causa, se busca reducir los incentivos de las empresas para romper la relación laboral y, al mismo tiempo, proporcionar un ingreso al trabajador que le proteja durante el despido (Blanchard y Tirole, 2008). Desde el punto de vista del trabajador, estas restricciones al despido pueden estar justificadas por los elevados costos que tiene perder un empleo, que incluyen una dimensión tanto económica como psicológica. Desde el punto de vista del Estado, las indemnizaciones pueden desincentivar rotaciones excesivas que generan un costo para la sociedad, pues las empresas asumen parte del costo social que implica el despido. La indemnización puede ser una manera costoefectiva para el Gobierno de proteger a los trabajadores, ya que no implica ninguna transferencia estatal, sino que es asumida completamente por la empresa. Existen, sin embargo, debilidades en este instrumento como mecanismo de protección que se discuten en más detalle más adelante (Alaimo *et al.*, 2015; Holzmann y Vodovipek, 2011).

El tercer instrumento es el ahorro en cuentas individuales a través del cual los trabajadores acumulan fondos en cuentas de su propiedad. Este instrumento, menos común en la región que la indemnización por despido, existe en algunos países como Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, Panamá y Perú. Un argumento frecuente a favor de este mecanismo es que, dado que los fondos son propiedad del trabajador, él tiene incentivos para buscar eficientemente un nuevo empleo. En otras palabras, el riesgo moral de no buscar empleo activamente es menor frente a un caso en el que los recursos provienen de subsidios estatales o un fondo colectivo.

En Colombia el ahorro en estas cuentas (conocidas como ‘cesantías’) es obligatorio para los trabajadores asalariados formales con contrato laboral (tabla 5). Los recursos ahorrados –y el retorno financiero– pueden ser utilizados para diversos fines que incluyen la separación laboral, la compra o remodelación de vivienda y la educación. En Colombia, las cesantías para trabajadores asalariados se financian con aportes obligatorios que hace el empleador por un monto equivalente al 8,33% del salario mensual, lo cual supone un salario mensual completo por cada año laborado: así, hay recursos importantes en el sistema. Los trabajadores independientes o por cuenta propia pueden participar también de este

sistema, pero en su caso es voluntario y sucede con muy poca frecuencia. Por ejemplo, en 2019 solo el 0,1% de ellos tenía una cuenta individual en cesantías (grafico 9)⁴⁹.

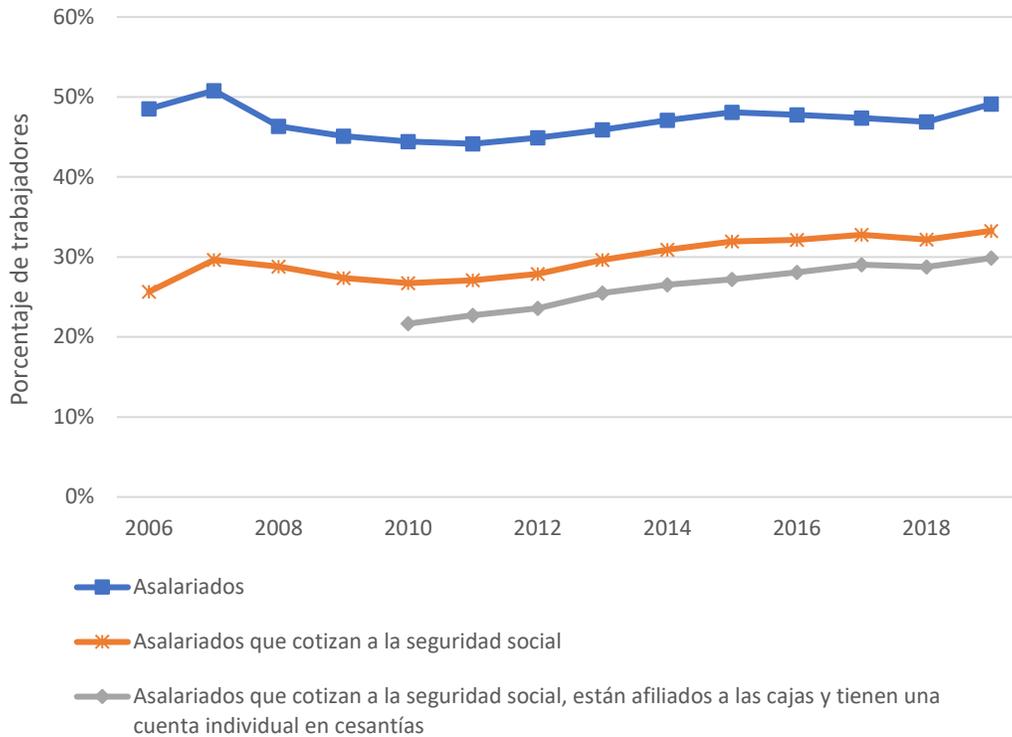
En suma, solo los trabajadores asalariados formales con contrato laboral son elegibles para las prestaciones económicas del MPC, y tienen la obligación de ahorrar en cuentas de cesantías y tienen derecho a una indemnización por despido sin justa causa. Sin embargo, una minoría de trabajadores en el país cumplen con estos requisitos y así ha sido por muchos años. Como se ve en el gráfico 10, en la última década la proporción de trabajadores asalariados ha oscilado entre el 45% y el 51%, y los que son asalariados formales cotizando a la seguridad social son, aproximadamente, el 30%. El porcentaje de asalariados formales que, además, está afiliado a una CCF y tiene ahorro en cesantías es aún menor: se ha mantenido entre el 22% y el 30% en la última década.

Así, el sistema de protección ante el desempleo excluye al menos al 70% de los trabajadores en el país: a los trabajadores independientes, por cuenta propia y contratistas de prestación de servicios que, paradójicamente, son los más expuestos a riesgos de pérdida de ingresos por desempleo. Este hecho se explica en gran medida en el origen histórico del sistema de seguridad social. Tanto en Colombia como en América Latina, los sistemas de seguridad social fueron diseñados para trabajos asalariados formales, basándose en un modelo de financiamiento que nació a fines del siglo XIX en Europa y en el que tanto el trabajador como el empleado asalariado hacen contribuciones obligatorias que se descuentan del pago de la nómina⁵⁰.

⁴⁹ Cálculos propios con base en la encuesta GEIH del tercer trimestre armonizada por el BID.

⁵⁰ Ver Kaplan y Levy (2014) para más detalles sobre la historia de este modelo de seguridad social que comúnmente es conocido como 'bismarckiano', aludiendo al canciller Otto von Bismarck, quien crea el primer sistema de protección a la vejez en Alemania del siglo XIX.

Gráfico 10. Porcentaje de ocupados con contrato asalariado



Fuente: elaboración propia con base en información de Gran Encuesta Integrada de Hogares III (GEIH), armonizada por el BID. Los trabajadores asalariados son aquellos que declaran ser empleados tanto de Gobierno como de empresas privadas. Los vacíos corresponden a años en los que la información no está disponible.

Además de la poca cobertura que resulta de limitar el acceso a trabajadores asalariados formales, incluso aquellos trabajadores cubiertos por la política pasiva están insuficientemente asegurados. En principio, los instrumentos de política pasiva deben: (i) suavizar el consumo presente de los beneficiarios, reduciendo el choque sobre los ingresos ante la pérdida de empleo; (ii) incorporar mecanismos de agregación de riesgos que garanticen suficiente protección a los trabajadores con mayor riesgo; y (iii) permitir gastos contracíclicos ([Gonzalez-Velosa y Robalino, 2020](#)). En conjunto, los tres instrumentos con los que cuenta el país no satisfacen estas condiciones satisfactoriamente.

Como se señala antes, a través de las prestaciones económicas del MPC se entrega un beneficio económico fijo no proporcional al salario percibido y que, por tanto, no tiene un buen diseño para suavizar el nivel de consumo. Este beneficio consiste, en primer lugar, en un subsidio familiar por cada dependiente al que tienen derecho los trabajadores que antes de perder su empleo devengaban menos de cuatro salarios mínimos. El monto de este subsidio varía ligeramente entre las zonas urbanas y rurales, y es mayor cuando hay un

dependiente con discapacidad. En general, se trata de un valor bastante inferior al requerido para suavizar el consumo: por ejemplo, el monto percibido en 2021 por un trabajador con dos hijos que resida en un área urbana equivale al 8% del salario mínimo vigente. Además de este subsidio, a través del MPC se entregan aportes a la seguridad social que, si bien son importantes, no atienden el objetivo fundamental de la política pasiva: proteger el consumo presente. Este bajo nivel de protección sin duda refleja el financiamiento limitado: el FOSFEC recauda aproximadamente el 0,004% de la nómina salarial, una cifra bastante baja en comparación con el gasto en protección al desempleo en países de la OECD, que en promedio invierten aproximadamente 0,5 puntos del PIB⁵¹.

Las prestaciones económicas del MPC se financian con recursos procíclicos (parafiscales que dependen del salario en el sector formal), pero no generan reservas para usarlos en los momentos bajos del ciclo económico. Esto implica que justo cuando hay menos dinamismo en el mercado laboral, hay menor financiamiento. El financiamiento a través de contribuciones a las CCF trae otra limitación: no permite reasignar recursos entre regiones del país. Las CCF en departamentos con mercados laborales más formales y dinámicos reciben, sistemáticamente, mayores recursos, lo que limita estructuralmente la agregación interregional de riesgos. Dada la gran heterogeneidad regional del mercado laboral colombiano, esta es una importante limitación. A ello se suma que el financiamiento a través de los recursos parafiscales de las CCF excluye a la mayor parte de los trabajadores colombianos, que no tienen empleos asalariados formales con historial de cotización.

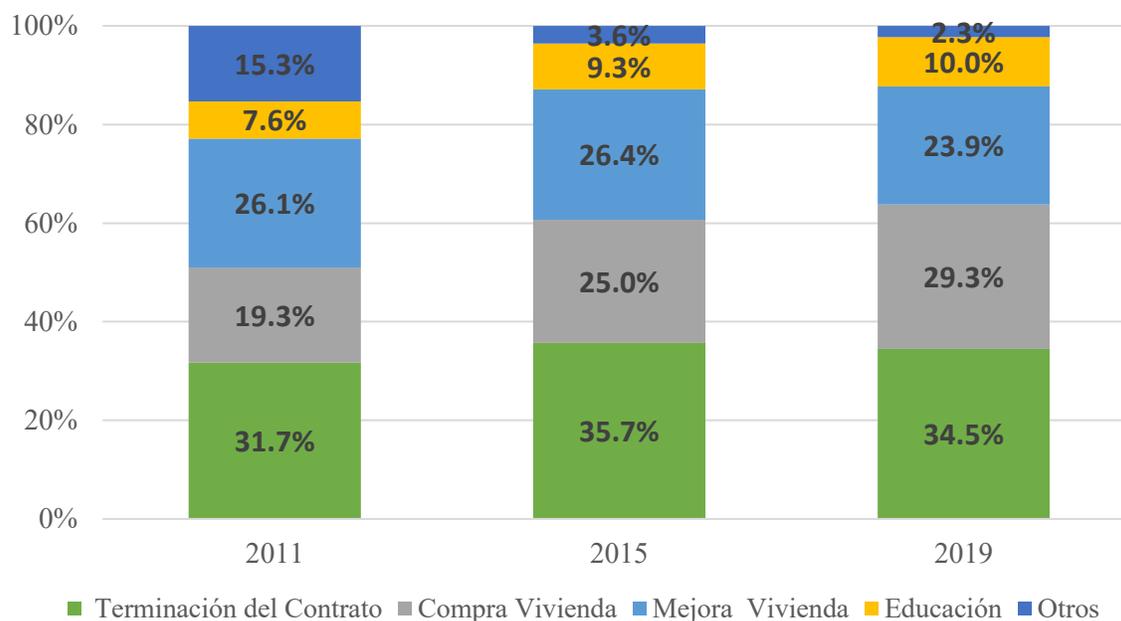
Las cesantías, por su parte, al financiarse de manera individual no permiten agregar riesgos. Al basarse en cuentas individuales, los trabajadores con menor capacidad de ahorro, que suelen estar más expuestos al riesgo de desempleo, tienen sistemáticamente menos niveles de protección. El monto y el nivel de beneficio depende del capital ahorrado y la rentabilidad, no del riesgo y duración del desempleo. Esto, a su vez, incrementa el costo: como no es posible mutualizar riesgos entre trabajadores, la contribución necesaria para dar una protección suficiente es mucho mayor que la que se obtendría a través de un esquema de financiamiento colectivo (Kuddo *et al.*, 2015). A ello se suma que, por tratarse de un esquema de ahorro individual obligatorio, los trabajadores asumen los riesgos financieros y de rentabilidad del sistema y el tiempo de protección depende del ahorro acumulado, no de la duración del desempleo.

Si bien las cesantías fueron –como su nombre indica– inicialmente concebidas como un esquema de protección para cesantes, este objetivo original ha sido alterado. Actualmente las cesantías pueden ser retiradas de manera anticipada para financiar otro tipo de gastos, como educación o vivienda. En la última década solo una tercera parte de las cesantías han

⁵¹ El gasto en protección al desempleo en la OECD y la definición del rubro está disponible en: <https://data.oecd.org/social-exp/public-unemployment-spending.htm#indicator-chart>

sido retiradas por terminación de contrato. La mayor parte de este ahorro ha sido destinado para compra y mejora de vivienda, educación y otros (gráfico 11).

Gráfico 11. Distribución de cesantías según uso (%)



Fuente: elaboración propia con datos de Asofondos.

En el caso de la indemnización por despido, distintos aspectos limitan su efectividad como instrumento de protección. De un lado, como sucede en otros lugares del mundo, no hay una relación entre el monto de la indemnización y las necesidades de protección del desempleado (Holzmann y Vodovipek, 2011). En Colombia, el monto de indemnización que reciben los trabajadores con contrato a término indefinido depende de su antigüedad en el empleo⁵² y en el caso de los trabajadores con contrato a término fijo, depende de los salarios a los que el trabajador tenía derecho hasta la fecha de terminación establecida. Dado que en ningún caso la indemnización depende de la duración del desempleo, no garantiza protección durante el tiempo en que el trabajador esté cesante. Un problema adicional es que los trabajadores asumen el riesgo de quiebra de la empresa. Como se

⁵² Para trabajadores con salarios de menos de 10 salarios mínimos: 1) 30 días de salario tiempo de servicio no mayor de un año; 2) más de un año de servicio 20 días por cada año adicional (proporcional). Para trabajadores con salarios iguales o superiores a 10 salarios mínimos: (i) 20 días por el primer año y (ii) 15 días por cada año adicional.

menciona antes, la ley colombiana señala una serie de justas causas que permiten dar por terminado un contrato unilateralmente sin pagar una indemnización y que no incluyen la insolvencia financiera o los choques de demanda que afecten la estructura productiva de la empresa⁵³. Por lo tanto, las empresas que reducen personal por razones económicas pueden no estar en capacidad de cubrir el costo de las indemnizaciones. De hecho, las indemnizaciones pueden acelerar el riesgo de quiebra ([Gonzalez-Velosa y Robalino, 2020](#); Kuddo *et al.*, 2015).

Así, las políticas pasivas en Colombia tienen deficiencias como mecanismos de protección. Son instrumentos inconexos que, en su conjunto, no constituyen un sistema que agregue riesgos y pueda garantizar un beneficio suficiente para suavizar el consumo en los momentos de mayor desempleo. A estas deficiencias se suman posibles distorsiones sobre el mercado laboral. Por ejemplo, la indemnización por despido puede afectar la decisión de aumentar salarios en la medida en que incrementa el pasivo contingente de la empresa. Por su parte, el ahorro en cesantías puede afectar la composición salarial, al ser una transferencia a cuentas individuales que son propiedad del trabajador. Y, si bien la evidencia no es contundente, algunos estudios a nivel internacional muestran que la indemnización por despido combinada con otras regulaciones de protección al empleo puede aumentar el desempleo a nivel agregado (Holzmann y Vodopivec, 2011). Existe, de hecho, evidencia para Colombia que indica que la reforma de 1990, en la que se disminuyó la indemnización por despido y se introdujeron las cesantías, condujo a una reducción en salarios y a un aumento en las horas de trabajo a nivel agregado ([Kugler, 2002](#)).

Además, la elección de la modalidad contractual puede verse severamente distorsionada por las obligaciones asociadas al MPC, las cesantías y la indemnización por despido. Los empleadores pueden arbitrar entre diferentes modalidades contractuales según el costo relativo de estas obligaciones. De hecho, en Colombia hay evidencia de que, en respuesta a cambios en la regulación laboral, las firmas del sector manufacturero han modificado el uso de modalidades contractuales a término fijo, indefinido o de naturaleza civil (Eslava *et al.*, 2014). Como indica Ramírez (2021) en su estudio para la Misión de Empleo, estos arbitrajes contractuales son con frecuencia fuente de conflicto laboral. Son comunes los procesos ante la justicia en los que se denuncia que los contratos de naturaleza civil, como los de prestación de servicios, son usados por empleadores para enmascarar relaciones laborales y eludir obligaciones como la indemnización y el aporte a cesantías y a las CCF⁵⁴. De hecho, la rama judicial ha ampliado algunos elementos de la protección de la ley laboral a los contratos de naturaleza civil cuando estos parecen encubrir relaciones laborales⁵⁵. También

⁵³ El empleador puede despedir a un trabajador con justa causa por razones que incluyen engaño, mal comportamiento, mala fe, bajo rendimiento, detención preventiva, retiro por jubilación, enfermedad contagiosa o crónica incurable, incumplimiento grave de las obligaciones.

⁵⁴ Ver, por ejemplo, Sentencia T-388/20 de la Corte Constitucional.

⁵⁵ Ver, por ejemplo, Sentencias T-620/19 y SU040/18 de la Corte Constitucional.

ha unificado jurisprudencia sobre la aplicación de principios que permiten identificar contratos de prestación de servicios que encubren una relación laboral⁵⁶. Según sugiere un estudio reciente para el sector manufacturero colombiano, estos arbitrajes contractuales también pueden afectar a la productividad ([Castellani et al., 2017](#)) y generar inequidades en el acceso al empleo. Según la evidencia para América Latina, algunos trabajadores (en particular los que tienen menos capacidad de negociación o que están menos calificados) se ven afectados por normas como la regulación por despido de manera desproporcionada, pues para ellos se reduce aún más el acceso a contratos laborales de calidad (Heckman y Pagés, 2000).

5. Las políticas de empleo y su rol dentro de la política social

Existe un contraste entre las políticas antipobreza, que se enfocan en elevar los ingresos de la población para superar los niveles mínimos de subsistencia, y las políticas de aseguramiento social, que buscan proteger contra riesgos. Las primeras buscan reducir la pobreza estructural, como es el caso de programas de transferencias condicionadas al estilo de Familias en Acción. Las segundas, en cambio, se activan ante un choque como la pérdida de un empleo, y buscan corregir un problema coyuntural, como la caída en ingresos laborales.

Las políticas activas y pasivas que se tratan en este documento claramente pertenecen a la segunda categoría. Sin embargo, están íntimamente ligadas al logro de objetivos sociales, como la reducción de la pobreza y la desigualdad. Por ejemplo, los instrumentos de política pasiva deben agregar riesgos para garantizar que los trabajadores con menor capacidad de contribución, que suelen ser los de mayor riesgo de desempleo, estén suficientemente protegidos. De ahí la importancia de sincronizar las políticas de empleo con otros programas de asistencia social que buscan reducir la pobreza y la desigualdad de manera específica. Desafortunadamente, en Colombia, al igual que en el resto de la región, la fragmentación entre la seguridad social y las transferencias antipobreza es la norma. En Colombia hay una serie de programas que otorgan subsidios no contributivos (como el Ingreso Solidario o Colombia Mayor) que están desintegrados entre sí y desconectados de los sistemas contributivos de protección para el desempleo, como el MPC.

Esta falta de sincronía resta coherencia a las políticas sociales y trae al menos tres consecuencias negativas adicionales. La primera es que, mientras algunos grupos poblacionales tienen acceso a múltiples fuentes de protección social, otros quedan descubiertos, sin acceso a programas de asistencia social ni aseguramiento. Por ejemplo,

⁵⁶ Ver SUJ-025-CE-S2-2021 del Consejo de Estado.

un desempleado puede acceder a servicios de salud a través de dos instrumentos: el régimen subsidiado de salud, que solo es accesible para personas con bajo puntaje en SISBEN⁵⁷, o el MPC, que solo es accesible para trabajadores que tienen una historia de empleo formal y de cotización a las CCF. Pero un trabajador de clase vulnerable que no esté en situación de pobreza estructural según el SISBEN ni tenga un historial laboral de empleos formales asalariados, no cumpliría con ninguno de estos dos requisitos de acceso, de modo que, si queda desempleado, tiene que afiliarse al sistema contributivo como trabajador independiente. Una segunda consecuencia es la ineficiencia en el gasto. La falta de sincronización entre programas de seguridad social contributiva como el MPC y la protección social reduce las opciones de distribuir de manera eficiente los recursos limitados. Además, la fragmentación aumenta drásticamente el costo de administración y monitoreo que, en muchos programas sociales, es sustancial. Por último, y quizás más importante aún, esta falta de articulación limita la capacidad de reaccionar rápidamente ante choques agregados que afectan a buena parte de la población de manera simultánea, como en el caso de la crisis social que desencadenó la pandemia.

La ausencia de una visión unificada en las políticas de empleo y su desconexión de la política social refleja debilidades institucionales con raíces históricas. En Colombia, las entidades que regulan las políticas activas y pasivas son relativamente jóvenes: fueron creadas en la última década y su institucionalidad aún se encuentra en construcción. El Ministerio del Trabajo nació en el 2011, absorbiendo las funciones del Viceministerio de Relaciones Laborales del antiguo Ministerio de Protección Social, e incorporando un nuevo Viceministerio de Empleo y Pensiones a cargo de las políticas activas y pasivas de empleo. Por su parte, la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, el MPC y la red del Servicio Público de Empleo fueron creados en el 2013. Esta nueva institucionalidad, con funciones de fomento al empleo a través de políticas activas y pasivas, requiere de un fortalecimiento y un posicionamiento al interior del Gobierno y frente a la ciudadanía. Esto implica, entre otras cuestiones, ampliar el ámbito de relacionamiento del sector trabajo con los empleadores, que históricamente ha estado mediado por funciones de inspección laboral, diálogo social y protección de derechos laborales (Casas, González-Velosa y Meléndez, 2018).

⁵⁷ El SISBEN es el instrumento utilizado en Colombia para clasificar a la población según su condición socioeconómica. Asigna un puntaje que es utilizado para focalizar el gasto social.

6. Conclusiones y recomendaciones

En Colombia hay enormes obstáculos para acceder a empleos de calidad. Buena parte de la fuerza laboral, y en particular algunos grupos como los jóvenes y las mujeres, se enfrenta a riesgos de desempleo altos para el estándar regional y a muy altas tasas de inestabilidad e informalidad. A pesar de que el país ha destinado recursos importantes a programas de empleo y de que ha sido activo en materia regulatoria, la mayoría de los colombianos recibe una protección mínima o nula durante el desempleo, sin acceso a protección económica y ante la necesidad de buscar empleo por sus propios medios. Y en caso de que acceda a uno de los numerosos programas de capacitación, no está claro que reciba formación pertinente y de calidad que mejore sus oportunidades en el mercado laboral. Estas limitaciones no solo tienen consecuencias negativas para el bienestar de los trabajadores y sus familias: también afectan el crecimiento de largo plazo al reducir la probabilidad de emparejamientos productivos entre buscadores y vacantes, generando una fuente de malestar y descontento social.

La debilidad de las políticas activas y pasivas de empleo en Colombia tiene causas estructurales y antiguas. Sus consecuencias, sin embargo, se han amplificado por la crisis que desató la pandemia. Con la crisis actual ha sido más ostensible el costo de tener políticas pasivas con baja cobertura y financiamiento procíclico, que no agreguen riesgos ni puedan actuar como estabilizadores automáticos de la demanda. También se ha evidenciado el costo de no tener políticas activas que den capacitación oportuna y de calidad, y que puedan reaccionar ágil y masivamente para reasignar a trabajadores de ocupaciones en declive hacia ocupaciones en expansión.

Fortalecer las políticas activas y pasivas requiere de consensos políticos importantes, cambios regulatorios e inversiones para el fortalecimiento institucional. Al avanzar en esta agenda, se recomiendan los principios de reforma a continuación.

a. Diseño de la política pasiva

1. El país debe avanzar hacia un sistema de protección ante riesgos de pérdida de empleo que dé a los trabajadores un beneficio contributivo con base en una tasa de reemplazo predeterminada. Este beneficio operaría con la lógica de un seguro de desempleo que agrega los riesgos, cuyo monto decrece durante el tiempo de desempleo y cuya duración es limitada. Para acceder al beneficio económico de este seguro, los trabajadores deberían participar en programas de política activa.

2. Por diferentes razones, este seguro de desempleo debe tener un esquema de financiamiento con reglas diferentes a las que rigen al FOSFEC. En primer lugar, a través de este fondo se fragmenta el financiamiento entre regiones, lo que amplifica la desigualdad interregional entregando menos recursos a las regiones con menor acceso a empleos de calidad. Segundo, a través del FOSFEC se hace más costoso el financiamiento de la política pasiva pues, al no agregar riesgos entre CCF, con una misma tasa de cotización se financian menores beneficios. En tercer lugar, se limitan las oportunidades de corregir descalces geográficos con emparejamientos interregionales a través del Servicio de Empleo, lo que es especialmente costoso dada la heterogeneidad regional de los mercados laborales en Colombia y considerando el potencial que tiene la movilidad regional para mejorar las trayectorias laborales de los beneficiarios. Cuarto, los recursos parafiscales con los que se financia el FOSFEC limitan el acceso a la política activa y pasiva de la mayor parte de los trabajadores, que no son asalariados formales con historial de cotización a las CCF. Finalmente, el fondo tiene un financiamiento muy limitado: recauda recursos muy bajos para protección al desempleo en relación con las necesidades que tiene el país y en comparación con el estándar internacional.
3. Es fundamental, también, contemplar reglas de administración de los fondos que reduzcan la ciclicidad del gasto. A diferencia de lo que sucede actualmente con los recursos parafiscales del FOSFEC, es importante instalar prácticas que incentiven la acumulación de recursos durante periodos de expansión económica para utilizarlos en periodos de contracción y baja creación de empleo. El costo de tener un instrumento procíclico como el FOSFEC fue desafortunadamente obvio en la crisis del COVID-19: ante una caída en el empleo formal, se redujo dramáticamente el parafiscal y, con él, el recaudo, y en ausencia de reservas no se pudo dar protección suficiente a los cesantes en el momento en que más lo necesitaban.
4. Colombia invierte recursos importantes en las cesantías –equivalentes al 8% de la masa salarial formal– y las ventajas que estas cuentas de ahorro individual traen para la protección de los trabajadores son cuestionables. Las cesantías tienen una capacidad muy limitada para dar seguridad durante el desempleo, dado que: (i) no permiten agregar riesgos (lo que implica que para dar protección suficiente las cotizaciones tienen que ser muy altas); (ii) no protegen a los trabajadores con mayor necesidad (pues los trabajadores con mayor capacidad de ahorro suelen ser los de menor riesgo de desempleo); y (iii) son utilizadas mayoritariamente para una multiplicidad de gastos distintos a la protección económica durante el desempleo. Se debería considerar la integración de este mecanismo de ahorro a un seguro como el descrito en los incisos anteriores. En particular, los balances existentes en las cuentas individuales se deberían

utilizar para prepagar cotizaciones al seguro de desempleo. Además, debería eliminarse el uso de las cesantías para actividades distintas a la protección durante el desempleo.

5. La consolidación de este sistema debería ir acompañada de ajustes en el resto de la regulación laboral. Por ejemplo, debe ser revisada la indemnización por despido, ya que se trata de un instrumento que solo es accesible para trabajadores asalariados con contrato laboral, que no ofrece protección según las necesidades de los desempleados y que distorsiona las decisiones de contratación de las firmas. Una alternativa es moverse hacia una compensación automática que desestime despidos excesivos en las empresas, pero que sea más moderada que la indemnización actual para reducir efectos negativos en las decisiones de contratación. Esta compensación automática complementaría el seguro de desempleo descrito en los incisos anteriores. También se debería contemplar una ampliación de las definiciones de *justa causa* que incorpore choques económicos severos, para evitar que el pago de las indemnizaciones acelere la bancarrota de las empresas en una crisis. Estos cambios se deben complementar con más incentivos para la formación de los trabajadores en las empresas, que también pueden aumentar la estabilidad laboral si los trabajadores adquieren habilidades específicas que a las firmas les cueste sustituir. El país debería estimular la estabilidad laboral a través de inversiones en habilidades y experiencias específicas que el trabajador adquiere durante la relación laboral y no solo a través de penalizaciones monetarias (Alaimo *et al.*, 2015).
6. El país debe moverse hacia un sistema que cubra a todos los trabajadores con base en los ingresos y no con base en el tipo de vinculación laboral o del sector en el que trabajan. Así, se deben considerar alternativas para que los trabajadores independientes o por cuenta propia se beneficien también del seguro de desempleo. Una alternativa es establecer mecanismos innovadores de financiamiento a través de aportes al consumo o sobretasas en el pago de servicios públicos en los que los trabajadores independientes o por cuenta propia fijen el nivel predeterminando de ingreso que quieren asegurar y se aprovechen las tecnologías existentes. Si el afiliado cotiza por encima de sus obligaciones, estos excedentes podrían transferirse a su cuenta o agregarse al pago de beneficios. Para la operación de este sistema se requeriría mapear las contribuciones al consumo a un número de identificación único, como en el caso del IVA en Ecuador. De este modo, los pagos a través del consumo se ligarían al número de identificación del trabajador y, por tanto, podrían acreditarse las cuentas a la seguridad social (Gonzalez-Velosa y Robalino 2020). Condicionar los beneficios del seguro a la participación en la política activa acercaría a los trabajadores independientes a mejores oportunidades y, además, reduciría el riesgo moral y permitiría limitar la entrega de beneficios a aquellos trabajadores que no tienen un alto costo de oportunidad por su tiempo en el mercado de trabajo.

- b. Diseño de la política activa
7. La evidencia internacional sobre la efectividad de las políticas activas es abundante y creciente, y debería integrar el diseño de las intervenciones en Colombia. En general, la evidencia favorece: (i) las actividades de gestión empresarial que, como parte del portafolio de los servicios de empleo, reducen el costo de reclutamiento de las empresas (por ejemplo, el apoyo para estructurar vacantes y la evaluación de candidatos); (ii) las políticas activas que contribuyen a la movilidad laboral, cerrando descalces geográficos en el mercado de trabajo; y (iii) las políticas activas que les permiten a trabajadores pasar de ocupaciones o sectores en decadencia hacia sectores u ocupaciones más dinámicos y en expansión. Por ejemplo, los programas que reentrenan trabajadores hacia los sectores de salud y servicios digitales son especialmente prometedores (Katz *et al.*, 2020; Duflo y Banerjee, 2019).
 8. En el caso de la intermediación laboral, la evidencia indica que los servicios de colocación, orientación y asistencia en la búsqueda de empleo pueden ser estrategias costoefectivas que mejoran la trayectoria laboral de los beneficiarios. Por tanto, se debe ampliar la cobertura del Servicio Público de Empleo en Colombia que, si bien ha crecido, sigue siendo limitada. Pero también hay que mejorar su efectividad. En particular, fortaleciendo los espacios de gestión empresarial, ya que los empleadores no siempre ven el valor agregado de estos servicios. En últimas, el motor del funcionamiento del Servicio Público de Empleo es la gestión de vacantes. En el caso de la oferta de capacitación, también se requiere un esfuerzo importante. Es fundamental adecuar la oferta formativa al perfil de los buscadores y los requerimientos de las empresas. Ello implicaría ampliar las opciones de capacitación, lo que supone, por ejemplo, modificar el modelo actual del MPC en el que los beneficiarios solo pueden acceder al portafolio de capacitación de la CCF a la que están afiliados.
 9. Los programas que subsidian la contratación, como 40 Mil Primeros Empleos (o el estímulo creado en 2021 que descuenta el 25% del salario mínimo a las empresas que contraten jóvenes), tienen un potencial importante para facilitar la inserción de población marginada en empleos de calidad. Pero su impacto va a depender mucho del diseño y de la implementación. Si no se focalizan bien, los subsidios pueden ser utilizados para financiar la contratación de trabajadores que, incluso en ausencia del subsidio, habrían sido contratados. O pueden generar efectos de desplazamiento en los que los trabajadores subsidiados sustituyen a otros ya contratados sin que haya un aumento neto en el empleo total. Estos riesgos aminoran, en primer lugar, con mejoras en el diseño. Por ejemplo, focalizando la actuación en población sobre la que no es posible tener referencias laborales (como jóvenes sin experiencia laboral, desempleados crónicos, o población expresidaria) y dirigiéndola hacia empresas con

vacantes claramente identificadas. En segundo lugar, con sistemas para monitorear cambios en la nómina de las empresas receptoras. Ahora bien, la viabilidad de estos programas depende del mecanismo de financiamiento. Idealmente, y a diferencia de 40 mil primeros empleos, estos programas se deberían financiar con una fuente contracíclica diferente al FOSFEC, pues su relevancia es especialmente alta en recesiones en las que los recursos parafiscales del empleo formal son más escasos.

10. También es importante instaurar incentivos explícitos para el logro de resultados entre los prestadores de la política activa. Esto se puede lograr aprovechando innovaciones importantes que ha hecho Colombia en esta dirección. Los Bonos de Impacto Social y otros programas de pago por resultados que se han financiado a través del Fondo de Pago por Resultados, del Departamento de Prosperidad Social, son pasos muy importantes que han puesto a Colombia en la vanguardia entre los países de ingreso medio ([Brookings, 2020](#)). La evidencia que se desprende de un metaanálisis de numerosas evaluaciones de impacto en el mundo indica que introducir esquemas de pago por resultados es un elemento de diseño que aumenta la efectividad de los programas de empleo ([Kluve et al., 2019](#)). Las evaluaciones de impacto de este tipo de programas en Colombia también arrojan evidencia muy prometedora. Como se menciona antes, según evidencia rigurosa, el programa Jóvenes en Acción, que operó en 2002 con un esquema de incentivos al desempeño, tuvo impactos muy positivos en el corto y largo plazo ([Attanasio et al., 2017](#); [Attanasio et al., 2011](#); [Kugler et al., 2020](#)). Más recientemente, la evaluación de impacto del programa Empleando Futuro, del Departamento de Prosperidad Social, que atendió a jóvenes vulnerables a través de un Bono de Impacto Social, encuentra impactos positivos y económicamente significativos en el acceso a empleos formales en el corto y mediano plazo ([Chaparro et al., 2020](#)). El pago por resultados, además de alinear los incentivos de los operadores con los resultados en el empleo, permite flexibilizar los servicios y adecuarlos a las características del buscador. Ahora bien, al incentivar el pago por resultados es fundamental introducir elementos de diseño que reduzcan los riesgos de ‘descreme’ (esto es, que se establezcan filtros estrictos para atender a la población con alta probabilidad de emplearse y para la cual el programa puede resultar innecesario) y de ‘parqueo’ (en el que los operadores de servicios suspenden temporalmente o retrasan el servicio a los beneficiarios elegibles que, a su juicio, tienen menor probabilidad de emplearse).
11. La atención hacia los jóvenes merece especial atención pues, al no tener experiencia laboral, no pueden acceder al seguro de desempleo contributivo. Se debe examinar el diseño de la oferta de programas para los jóvenes, como Jóvenes en Acción y el Contrato de Aprendices, en los que el país invierte recursos importantes. Un aspecto fundamental para revisar en el caso de Jóvenes en Acción es la calidad y relevancia de los programas

formativos que se subsidian a través de este programa y su impacto sobre la empleabilidad de los jóvenes. El Contrato de Aprendices, por su parte, es un programa costoso que, según evidencia reciente, genera distorsiones en las prácticas de contratación de las empresas y cuyos impactos sobre la formación de capital humano no son conocidos. Es importante introducir evaluaciones externas independientes de este programa y procurar un rediseño que sea flexible según el tamaño de la empresa y que asegure a los beneficiarios una capacitación relevante para mejorar sus oportunidades laborales. Idealmente, los programas para jóvenes deben invertir en la capacitación y certificación en habilidades requeridas por sectores emergentes, con alta demanda laboral y buenas perspectivas salariales en el largo plazo.

12. Eventualmente, el país debe fortalecer su oferta sistémica de programas de política activa con servicios flexibles que puedan adaptarse a las características de los buscadores. Esta oferta sistémica debería ampliarse y fortalecerse para reemplazar la multiplicidad de programas de política activa. La actual atomización en múltiples programas genera ineficiencias, pues se atiende a los mismos grupos poblacionales con múltiples instrumentos desarticulados a la vez que se dejan desprotegidos algunos grupos de la población. En muchos casos esta oferta atomizada funciona sin mecanismos institucionales que garanticen continuidad: con frecuencia se trata de programas puntuales cuya vida no sobrevive la administración de un Gobierno. Además, la ausencia de una oferta sistémica limita las opciones de reaccionar con política activa a choques agregados que afectan a buena parte de la fuerza laboral de manera simultánea, como en el caso de la crisis sanitaria reciente.

c. Complementariedad con la protección social y la regulación laboral

13. Un sistema que proteja a los trabajadores durante el desempleo a través de política activa y pasiva debe estar sincronizado con los demás programas de protección social. Los sistemas de seguro contienen mecanismos redistributivos que inciden sobre objetivos de pobreza y desigualdad. Pero, además, existen riesgos sistémicos no previsibles, como la crisis sanitaria actual, que pueden desbordar los instrumentos tradicionales de seguro social y que deben ser tratados con programas de choque como las transferencias de emergencia (Levy y Cruces, 2021). Así, es fundamental que las herramientas de administración y focalización de programas como el Ingreso Solidario, Jóvenes en Acción y la cuota monetaria del subsidio familiar estén sincronizadas con el sistema de protección para desempleados y cesantes.
14. El impacto de las políticas activas y pasivas está circunscrito al entorno del mercado de trabajo. Aun si estas se fortalecen sustancialmente, las oportunidades de acceder a

empleos de calidad estarán limitadas por la demanda del sector productivo. Es importante que, en momentos de crisis como el actual, los esfuerzos del Gobierno no se limiten únicamente a expandir políticas activas y pasivas o subsidiar la demanda. Se debe también mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo a través de reformas regulatorias que estimulen la demanda.

d. Institucionalidad e implementación

15. Actualmente, las entidades regionales tienen un rol fundamental en la prestación de la política activa y pasiva (como la CCF o las agencias de empleo municipales). Esto tiene importantes ventajas, pues a nivel subnacional hay una relación estrecha con las empresas, se puede convocar más efectivamente a la población elegible y se pueden orientar mejor los programas hacia los planes locales de desarrollo productivo. Las ventajas de este modelo de atención se deberían mantener. No obstante, hay que revisar las reglas de financiamiento para permitir transferencias de recursos entre regiones y garantizar la interoperabilidad interregional en las políticas activas de empleo.
16. La UAESPE y el Viceministerio de Empleo son instituciones jóvenes que requieren de mayores capacidades para monitorear la efectividad de las políticas de empleo y tomar decisiones con base en la evidencia. Estas entidades deberían contar con sistemas de seguimiento para monitorear resultados en objetivos fundamentales como, por ejemplo, la inserción de los beneficiarios del Servicio Público de Empleo en el empleo formal. También deberían contar con sistemas de información y recursos para recolectar datos sobre la demanda laboral que orienten las políticas activas y las estrategias de movilidad laboral.
17. Estas entidades del sector trabajo requieren, además, de mayor un posicionamiento frente a la ciudadanía y, en particular, frente a los empleadores. Solo a través del diálogo con el sector productivo pueden asegurar la pertinencia de la política activa y ampliar las oportunidades de colocación en empleos de calidad. Para posicionar las funciones que tiene el Ministerio del Trabajo como promotor de la política de empleo es necesario ampliar el alcance de su relación con los empresarios, que históricamente ha estado dominada por funciones de inspección laboral y protección de derechos laborales. Esto, además, le permitiría al Ministerio atraer recursos y absorber competencias en promoción del empleo que hoy se encuentran dispersas en otros entes de gobierno generando ineficiencias. También podría facilitar la construcción de apoyos para

emprender una agenda regulatoria liderada por el Ministerio que asegure un balance entre la protección de los trabajadores y la generación de empleos de calidad.

18. La atención a la población más vulnerable, como jóvenes, mujeres y migrantes en situación de pobreza, requiere de esfuerzos especiales. En Colombia, al igual que en otros países de la región, es común que la demanda de programas de empleo sea baja (con población inscrita muy inferior a la población objetivo) y que haya una alta deserción. Por ello, no se debe subestimar la atención a detalles básicos de implementación que puedan limitar el acceso. Los programas de empleo deben operar atendiendo con cuidado aspectos como los costos y horarios para registrarse, la flexibilidad de los horarios de capacitación, la oferta de servicios de cuidado infantil y los requerimientos de trámites para migrantes. También es fundamental administrar las expectativas para evitar que, como en muchos otros países del mundo, las esperanzas sobre la probabilidad de emplearse superen la realidad, generando frustración entre los participantes y desestimulando la participación en los programas en el futuro (Crepón y van den Berg, 2016). Además, la población más marginada (como madres adolescentes, desempleados crónicos o población con discapacidad cognitiva) suele requerir de intervenciones más intensivas que el público general. En este caso conviene seguir la práctica de algunos prestadores del Servicio Público de Empleo, que se han aliado con operadores especializados en este tipo de poblaciones. También son muy prometedores los programas de pago por resultados que, a diferencia de los programas tradicionales que pagan por insumos, alinean los incentivos de los proveedores hacia la colocación en empleos formales y permiten prestar servicios flexibles, no estandarizados, y que pueden adecuarse a las características y necesidades de los buscadores de empleo.
19. Por último, en el diseño e implementación de las políticas de empleo no se debe perder de vista que la situación laboral tiene un impacto profundo sobre la autoestima, la identidad, el sentido de propósito y la inclusión social de las personas. Las políticas activas deben diseñarse e implementarse alrededor del potencial que tiene cualquier persona para agregar valor en el mercado de trabajo. Las políticas pasivas deben entenderse como una protección ante un choque, al que toda la sociedad debería contribuir de manera solidaria, sin minar la dignidad del beneficiario. Por décadas, el mercado laboral colombiano ha sido sumamente hostil e ineficiente y ha excluido a algunos grupos poblacionales de manera sistemática. Fortalecer las políticas activas y pasivas de empleo puede contribuir a la cohesión social gracias a los espacios de inclusión que se dan en el entorno laboral. Además, puede aumentar la productividad al permitir un mejor uso del talento, y puede reducir la desigualdad al hacer más equitativo el acceso a los empleos de calidad.

7. Referencias

Acemoglu, D. y Restrepo, P. (2019). Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labor. *Journal of Economic Perspectives*, Vol 33. No. 2. Spring.

Acemoglu, D. y Shimer, R. (2000). Productivity Gains from Unemployment Insurance. *European Economic Review*, 44, 1195-1224.

Alaimo, V., Bosch, M., Kaplan, D., Pagés, C. y Ripani, L. (2016). *Empleos para crecer*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Algan, Y., Crepon, B. y Glover, D. (2018). *The Value of a Vacancy: Evidence from a Randomized Evaluation with Local Employment Agencies in France*. J-Pal Working Paper.

Arango, L. E. (2012). Mercado de trabajo en Colombia: suma de partes heterogéneas. En: L. E. Arango y F. A. Haman (Eds.) *El mercado de trabajo en Colombia: hechos, tendencias e instituciones*. Bogotá: Banco de la República.

Arango, L. E, Castellani, F. y Lora, E. (Eds.) (2016). *Desempleo Femenino en Colombia*. Bogotá: Banco de la República y Banco Interamericano de Desarrollo.

Arango, L. E. y Posada, C. E. (2011). El Desempleo en Colombia. *Borradores de Economía*, número 17. Banco de la República.

Arango, L. E., Posada, C. E. y García, A. F. (2011). Inflación y desempleo en Colombia: NAIRU y tasa de desempleo compatible con la meta de inflación (1984-2010). *Borradores de Economía*, número 453. Banco de la República.

Attanasio, O., Guarín, A., Medina, C. y Meghir, C. (2017). Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: A Long-Term Follow-Up. *American Economic Journal: Applied Economics*, 9 (2): 131-143.

Attanasio, O., Kugler, A. y Meghir, C. (2011). Subsidizing Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: Evidence from a Randomized Trial. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3 (3): 188-220.

Autor, D. H. y Dorn, D. (2013). The Growth of Low Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market. *American Economic Review*, 103(5), 1553-1597.

Autor, D. H., Dorn, D. y Hanson, G. H. (2013). The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States. *American Economic Review*, 103(6): 2121-2168.

Banco de la República (2021a). *Ralentización de la Recuperación del Empleo y el Mercado Laboral de Jóvenes*. Reportes del Mercado Laboral No. 19. Banco de la República.

Banco de la República (2021b). *Recuperación de la ocupación y dinámica reciente de la participación laboral*. Reportes del Mercado Laboral No. 17. Banco de la República.

Banco de la República (2021c). *Moderada recuperación del empleo en 2021 y dinámica de las vacantes en oficios automatizables durante la pandemia*. Reportes del Mercado Laboral No. 18. Banco de la República.

Banerjee, A. y Duflo, E. (2019). *Good Economics for Hard Times*. New York: Public Affairs.

Barrera-Osorio, F., Kugler, A. y Silliman, M. (2020). *Hard and Soft Skills in Vocational Training: Experimental Evidence from Colombia*. NBER Working Paper 27548.

Bell, D. y Blanchflower, D. (2011). *Young people and the Great Recession*. Oxford Review of Economic Policy, Vol 27, Issue 2.

Blanchard, O. y Tirole, J. (2008). The Joint Design of Unemployment Insurance and Employment Protection: A First Pass. *Journal of the European Economic Association*, vol 6 (1): 45-77.

Brookings (2020). *What is the Size and Scope of the Impact Bonds Market?* Washington DC: Brookings Institution.

Brown, A. (2015). *Can hiring subsidies benefit the unemployed?* IZA World of Labor 163.

Browning, M. y Heinesen, E. (2012). Effect of job loss due to plant closure on mortality and hospitalization. *Journal of Health Economics*, Jul; 31(4): 599-616.

Caicedo, S., Espinosa, M. y Seibold, A. (2021). *Unwilling to Train? Firm Responses to the Colombian Apprenticeship Regulation*. *Econometrica* (conditionally accepted). https://drive.google.com/file/d/1ynpZM_eMi7aPHBuFW7wozDXhbZWQ5T_n/view

Card, D., Kluve, J. y Weber, A. (2018). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *Journal of the European Economic Association*, Volume 16, Issue 3, June 2018, Pages 894–931.

Carrasco E. y Farné, S. (2010). Las Cajas de Subsidio Familiar como Operadoras de la Política Social. *Cuadernos de Trabajo*, No. 12. Universidad Externado de Colombia.

Casas, L., González-Velosa, C. y Meléndez, M. (2018). *Políticas para Más y Mejores Empleos: el Rol del Ministerio del Trabajo en Colombia*. Nota Técnica No. 1633. Banco Interamericano de desarrollo.

Castellani, F., Lotti, G. y Obando, N. (2017). *Fixed or Open-Ended? Labor Contracts and Productivity in the Colombian Manufacturing Sector*. Nota Técnica No. 1633. Banco Interamericano de desarrollo.

Chaparro, J. C., García, G. y Cardona, M. (2020). *Evaluación de impacto de Empleando Futuro*. BIDLAB, Fundación Corona, SECO. Recuperado el 15 de noviembre de 2021 de: <http://www.sibs.co/wp-content/uploads/2020/12/Evaluaci%C3%B3n-de-Impacto-Empleando-Futuro-2020.pdf>

Chaparro, J. C. y Maldonado, D. (2021). *Ampliando las opciones en el mercado laboral: presente y futuro de la educación vocacional y técnica en Colombia*. Informe para Misión de Empleo.

Clavijo, S. E. Cuellar y A. Ríos (2017). *Desempleo Estructural y su composición en Colombia*. ANIF. Recuperado el 15 de noviembre de 2021 de: <https://www.anif.co/Biblioteca/politica-fiscal/desempleo-estructural-y-su-composicion-en-colombia>

Crepon, B. y Van den Berg, G. (2016). *Active Labor Market Policies*. IZA Discussion Paper No. 10321.

Cruces, G., Ham, A. y Viollaz, M. (2012). *Scarring Effects of youth unemployment and informality*. CEDLAS.

Cuervo, D. F y Mondragón, J. (2016). *Respuesta del producto a perturbaciones de oferta y demanda en Colombia: 1981-2015*. Econógrafos - Escuela de Economía 014583, Universidad Nacional de Colombia.

Cygan-Rehm, K., Kuhle, D. y Oberfichtne, M. (2018). Bounding the Causal Effect of Unemployment on Mental Health: Nonparametric Evidence from Four Countries. *Health Economics*, 26(12), 1844-1861.

Econometría y SEI (2017). *Informe de la Evaluación de Impacto del Programa Jóvenes en Acción*. Departamento de Prosperidad Social. Recuperado el 15 de noviembre de 2021 de: <http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/2020/JeA/Evaluacion-de-Impacto-del-Programa-Jovenes-en-Accion-resumen-Dic2017.pdf>

Econometría y SEI (2020). *Evaluación del Programa 40.000 Primeros Empleos*. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado el 15 de noviembre de 2021 de: <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#Evaluaciones/EvalFin/1159>

Eslava, M., Haltiwanger, J., Kugler, A. y Kugler, M. (2014). *The effects of regulations and business cycles on temporary contracts, the organization of firms and productivity*. Documentos de Trabajo del CEDLAS.

Farré, L., Fasani, F., y Mueller, H. (2018). *Feeling useless: the effect of unemployment on mental health in the Great Recession*. IZA Journal of Labor Economics 7, 8.

Fazio, M. V., Fernández-Coto, R. y Ripani, L. (2016). *Apprenticeship for the XXI Century: A Model for Latin America and the Caribbean?* Washington DC: Interamerican Development Bank.

Fedesarrollo-Infométrica (2018). *Evaluación de Resultados del Mecanismo de Protección al Cesante*. Departamento Nacional de Planeación – SINERGIA. Recuperado el 15 de noviembre de 2021 de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion Mecanismo Proteccion al Cesante Informe.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion_Mecanismo_Proteccion_al_Cesante_Informe.pdf)

Florez, L. A., Pulido-Mahecha, K. y Ramos-Veloz, M. (2018). [Okun's law in Colombia: a non-linear cointegration](#). *Borradores de Economía*, 1039, Banco de la Republica de Colombia.

Fundacion Corona, Fundación ANDI y ACDI-VOCA (2020). Informe Nacional de Empleo Inclusivo 2018-2019. Recuperado el 15 de noviembre de 2021 de: <https://www.acdivoca.org.co/se-lanza-el-primer-informe-nacional-de-empleo-inclusivo-en-colombia/>

Gómez, M. F. (2017). *El Impacto del Programa Jóvenes en Acción sobre el Acceso y la Deserción de la Educación Superior*. Tesis de Maestría. Universidad de los Andes.

González-Velosa, C. y Robalino, D. (2020). *Hacia mejores mecanismos de protección de riesgos para la clase media y vulnerable: Un análisis para los países andinos*. Nota Técnica No. 1934. Banco Interamericano de Desarrollo.

Heckman, J. y Pagés, C. (Eds.) (2000). *Law and Employment: Lessons from Latin American and the Caribbean*. University of Chicago Press.

Holzmann, R. y Vodopivec, M. (Eds.) (2011). *Reforming Severance Pay. An International Perspective*. Washington DC: The World Bank.

Kaplan, D. y Levy, S. (2014). The Evolution of Social Security Systems in Latin America. En M. Frolich, D. Kaplan, C. Pagés, J. Rigolini y D. Robalino. *Social Insurance, Informality and Labor Markets*. Oxford University Press.

Katz, L., Roth, J., Hendra, R. y Schaberg, K. (2020). *Why do sectoral employment programs work? Lessons from Workadvance*. NBER Working Paper 28248.

Kluve, J., Puerto, S., Robalino, D., Romero, J. M., Rother, F., Stöterau, J., Weidenkaff, F. y Witte, M. (2019). Do youth employment programs improve labor market outcomes? A quantitative review. *World Development*, Volume 114, Pages 237-253.

Kuddo, A., Robalino, D. y Weber, M. (2015). *Balancing regulations to promote jobs: from employment contracts to unemployment benefits*. Washington, D.C.: World Bank Group.

Kugler, A. (2002). *From Severance Pay to Self-Insurance: Effects of Severance Payments Savings Accounts in Colombia*. IZA Discussion Paper No. 434.

Kugler, A., Kugler, M., Ripani, L., y Rodomiro, R. (2020a). *U.S. Robots and their Impacts in the Tropics: Evidence from Colombian Labor Markets*. NBER Working Paper 28034.

Kugler, A., Kugler, M., Saavedra, J. y Herrera-Prada, L. O. (2020b). U.S. Long-Term Educational consequences of Vocational Training in Colombia: Impacts on Young Trainees and Their Relatives. *Journal of Human Resources*. February 11.

Levy Yetati, E., Montané, M. y Sartorio, L. (2019). *What Works for Active Labor Market Policies?* Working Papers. Center for International Development at Harvard University.

Maloney, W. y Núñez, J. (2003). *Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America*. NBER Working Papers 9800, National Bureau of Economic Research.

McKenzie, D. (2017). *How Effective Are Active Labor Market Policies in Developing Countries?* Policy Research Working Paper 8011. World Bank.

Medina, C. y Posso, C. (2018). *Cambio Técnico y Polarización en el Mercado Laboral. Evidencia para Colombia*. El Trimestre Económico. Vol. LXXXV (2), No. 338.

Morales, L., Bonilla-Mejia, L., Pulido, J., Florez, L. A., Hermida, D., Pulido-Mahecha, K. y Lasso-Valderrama, F. (2020). *Efectos de la pandemia por Covid-19 en el mercado laboral colombiano: identificando el impacto de las restricciones sectoriales a la movilidad*. Borradores de Economía No. 119. Banco de la República.

Nichols, A., Mitchell, J. y Linder, S. (2013). *Consequences of Long-Term Unemployment*. Washington DC: The Urban Institute.

Schöb, R. (2016). *Labor market policies, unemployment, and identity*. IZA World of Labor 270 doi: 10.15185/izawol.270.

OIT y Ministerio del Trabajo de Colombia (2014). *Libro Blanco del Sistema de Subsidio Familiar*. Bogotá: Oficina de la OIT para países Andinos y Ministerio del Trabajo.

O'leary, C., Cravo, T., Sierra, A. y Justino, L. *The Effect of Job Referrals on Labor Market Outcomes in Brazil*. Working Paper No. 00948. Banco Interamericano de Desarrollo.

Ospino, C. (2016). *The effects of apprenticeship contracts on labor demand. Theory and empirical applications for Colombia*. Tesis de doctorado. Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. <http://hdl.handle.net/1992/7709>.

Pagés, C., Rodríguez-Clare, A., Stein, E. y González-Velosa, C. (2011). *Convivir con el Coronavirus: ¿Proteger el empleo o los ingresos de los trabajadores?* Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Ramirez, N. (2021). *Cumplimiento de la Regulación y Conflictividad Laboral en Colombia*. Informe para la Misión de Empleo.

Sullivan, D. y Von Wachter, T. (2009). Job Displacement and Mortality: An Analysis using Administrative Data. *Quarterly Journal of Economics*, 124, no 3.

Tamayo, J. A. (2011). El Desempleo en Colombia. *Borradores de Economía*, número 491. Banco de la República.

Tatsiramos, K. (2014). *Unemployment benefits and job match quality*. IZA World of Labor: 44 doi: 10.15185/izawol.44.