

TRABAJO FORMAL EN COLOMBIA

REALIDAD
Y RETOS



Hernán Avendaño Cruz
EDITOR

fasecolda
Federación de Aseguradores Colombianos

**TRABAJO
FORMAL EN
COLOMBIA**
REALIDAD Y RETOS

TRABAJO FORMAL EN COLOMBIA REALIDAD Y RETOS

FASECOLDA

Presidente ejecutivo
Jorge H. Botero A.

EDITOR GENERAL

Hernán Avendaño Cruz

INVESTIGACIÓN

Hernán Avendaño Cruz, Iván Durán,
Germán Ponce, Norberto Rojas,
Econometría Consultores

BASE DE DATOS

Claudia Rojas

COORDINACIÓN EDITORIAL

Dirección comunicaciones y mercadeo Fasecolda

PRODUCCIÓN EDITORIAL

Una Tinta Medios

EDICIÓN

Cristina Valdés Lezaca

CORRECCIÓN DE ESTILO

Silvana Piedrahita, Catalina Piedrahita

CONCEPTO Y DIRECCIÓN DE ARTE

Alejandra Rodríguez Lozano

DIAGRAMACIÓN

Alejandra Rodríguez Lozano

GRÁFICAS

Felipe Fétiva

FOTO PORTADA

123 RF

Trabajo formal en Colombia. Realidad y retos

Federación de Aseguradores
Colombianos

Cra. 7 No. 26 – 20 Piso 11 y 12 Bogotá

Tel: 3443080

www.fasecolda.com

Edición: octubre de 2018

Impreso por Icolgraf Impresores S.A.S

ISBN: 978-958-58721-2-7

Todos los derechos reservados. Bajo las sanciones establecidas en las leyes, queda rigurosamente prohibida su reproducción parcial y total sin autorización.

Contenido

5	<u>Prólogo</u> Jorge Humberto Botero	101	<u>Capítulo 04.</u> El fuero de salud. La necesidad de recuperar el equilibrio jurídico entre la protección a la estabilidad laboral y el mercado de trabajo Germán Ponce Bravo
9	<u>Introducción</u>	157	<u>Capítulo 05.</u> El empleo público en Colombia Norberto Rojas D. Iván M. Durán
19	<u>Capítulo 01.</u> Dinámica del sector formal en Colombia Norberto Rojas D. Iván M. Durán	185	<u>Capítulo 06.</u> Beneficios sociales y económicos del sistema general de riesgos laborales Econometría S.A.
51	<u>Capítulo 02.</u> El mercado laboral formal en Colombia: diferencias regionales Norberto Rojas D. Iván M. Durán	235	<u>Capítulo 07.</u> GIG: La nueva tendencia de vinculación laboral Hernán Avendaño Cruz
77	<u>Capítulo 03.</u> Caracterización del empleo formal en los sectores de industrias manufactureras y construcción Norberto Rojas D. Iván M. Durán	251	<u>Capítulo 08.</u> El envejecimiento de la población: ¿Un problema o una oportunidad? Hernán Avendaño Cruz

Prólogo

En las últimas décadas los analistas coinciden en señalar que uno de los graves problemas que afectan a la economía colombiana es la baja productividad. A pesar de las políticas para incrementarla, de los incentivos para la inversión y de las numerosas acciones orientadas a mejorar el clima de inversión, la productividad sigue postrada.

Uno de los factores relacionados con ese problema es, sin duda, la informalidad del mercado laboral. Hace algunos años, la firma McKinsey estimó que la productividad laboral relativa de un trabajador informal era apenas el 6% de la de un trabajador de Estados Unidos; esto significa que lograr la misma producción de un estadounidense requiere de 17 trabajadores colombianos informales.

Si bien es cierto que la tasa de informalidad comenzó a descender a partir de la reforma tributaria de 2012, que eliminó los parafiscales del Sena y el ICBF, ella se mantiene por encima del 60% para el total nacional. Su impacto en la productividad media de la economía es notable; la productividad laboral relativa de un trabajador formal en Colombia es el 40% de la de un trabajador de Estados Unidos; pero la productividad laboral media es apenas del 20% al 22% por el peso de la economía informal.

Paul Krugman (2010), Premio Nobel de Economía de 2008, postula que “la capacidad de un país de mejorar su nivel de vida a lo largo del tiempo depende casi que por entero de su capacidad de aumentar su producción por trabajador” (*p.23*). Este es un aspecto crucial que debería entender cada ciudadano del país; y como país, deberíamos tener el objetivo de combatir la informalidad, para asegurar un mayor crecimiento y fortalecer su desarrollo.

La formalidad es la antítesis de la informalidad. Pero es una antítesis poco conocida, pues casi la totalidad de los estudios se enfocan en la informalidad. Me parece que la academia, el gobierno nacional, los gobiernos regionales, los políticos y los analistas deberían conocer más las características de la formalidad laboral, saber cuáles son los beneficios y las ventajas que los trabajadores obtienen, y cómo el objetivo de crecer la formalidad tendría impactos agregados en términos de aumento de la productividad, el crecimiento y la reducción de la pobreza.

Ese es precisamente uno de los objetivos de Fasecolda con la actualización del estudio sobre el mercado laboral formal que se presenta en este libro. En 2014 publicamos el documento “Análisis del mercado laboral en Colombia: Una nueva cara de la formalidad”. Es tal vez el primer estudio que caracteriza el mercado laboral formal del país y no tenemos noticia de otros que se hayan realizado en los últimos cuatro años; creo que, en parte, ello obedece a las limitaciones de información que hay sobre ese segmento del mercado.

Tanto en ese documento como en este libro nos basamos en la información censal provista por la base de datos de afiliaciones al Sistema General de Riesgos Laborales. Todos los empleadores formales deben afiliarse a sus trabajadores al sistema de riesgos laborales y para hacerlo deben contar ya con afiliación al sistema de salud y al régimen pensional. Esto hace que la base esté conformada por los trabajadores formales del país.

En este libro, el primer capítulo se enfoca en la caracterización general del sector laboral formal, y se complementa con otros tres; uno aborda la composición por regiones, otro analiza en detalle los sectores de la construcción y de la industria, y el último se centra en el empleo del sector público.

Son muchos los aspectos de interés que resultan de este trabajo, que es de tipo descriptivo. Entre ellos, sobresale la estimación de la tasa de formalidad. Tradicionalmente se utilizan la medición basada en empresas de hasta cinco trabajadores (el 40% en 2017) y la calculada a partir de la afiliación a pensiones (35.9%), ambas con fuente DANE. Los cálculos de Fasecolda, con base en los datos de riesgos laborales, muestran que la tasa de formalidad es mayor (42.7%).

También son destacables los resultados de las tasas de formalidad laboral de la construcción y de la industria y el del estimativo del número de empleados del sector público. Con relación al primero, sorprende que la tasa de formalidad –calculada como el número de trabajadores de cada sector que están afiliados a riesgos laborales sobre el total de personas que trabaja en ese sector, según el DANE– es superior en la construcción que en la industria (59.2% y 40.8%, respectivamente), cuando tradicionalmente se ha considerado lo contrario.

Con relación al segundo, cabe recordar que según la Comisión del Gasto no se cuenta con una cifra cierta del tamaño del empleo público. Nuestro cálculo indica que en 2017 el sector público contaba con alrededor de 1.86 millones de trabajadores. Esta cifra es superior en un 29% a la que presenta el informe final de la Comisión del Gasto.

Además, de los capítulos que describen el mercado laboral formal, en este libro se incluyen dos que tratan temas relacionados con aspectos específicos de la formalidad –los beneficios económicos y sociales del sistema de riesgos laborales y los efectos del fuero de salud en los costos de las empresas formales–, y otros dos sobre algunas tendencias generales de los mercados laborales globales –las nuevas formas de vinculación laboral y el tema de medición del envejecimiento de la población–. Estos últimos están orientados a llamar la atención respecto a hechos o comportamientos que en una economía globalizada pueden tener sus réplicas en Colombia; en ese caso, será útil para el gobierno y los analistas tener previstos los cursos de acción.

Finalmente, en la página de internet de Fasecolda está disponible para todos los interesados una base de estadísticas con las variables más importantes descritas en el libro. Esto se hace con el objetivo de poner a disposición de la sociedad una herramienta para seguir explorando la formalidad.

Espero que el libro y la información sean de utilidad para todas las personas interesadas en el tema, que sea una motivación para estudios que profundicen muchos de los aspectos planteados y que contribuya a una mayor conciencia en el país sobre la importancia de la formalidad como elemento para mejorar la calidad de vida de los colombianos.

Jorge Humberto Botero

Presidente ejecutivo

Referencias

Krugman, P. (2010). *La era de las expectativas limitadas*. Barcelona, España: Editorial Ariel.

Fasecolda. (2014). *Análisis del mercado laboral en Colombia: Una nueva cara de la formalidad*. Bogotá D.C., Colombia: Fasecolda.

Introducción

Hernán Avendaño Cruz

Editor

“Un empleo no es sólo un medio de obtener los recursos necesarios para llevar el pan a la mesa. Es también una fuente de identidad personal. Contribuye a estructurar nuestros días y nuestras vidas. Ofrece la posibilidad de la plenitud personal que conlleva ser de utilidad para otras personas y una parte esencial de la argamasa que mantiene unida la sociedad y facilita su funcionamiento. En el transcurso de la última generación, el trabajo se ha vuelto cada vez menos eficaz en el desempeño de estas funciones. Y ello ha redundado en una mayor presión para los servicios y presupuestos gubernamentales y ha contribuido a unas políticas más venenosas y menos generosas. Entre tanto, el progreso tecnológico continúa avanzando, tensando aún más la cuerda”.

Ryan Avent (2017)

El mundo avanza con creciente velocidad y la organización de la producción global va mutando con ella. La globalización de la economía impuso la competitividad como la base para el éxito o el fracaso de las economías, y dio lugar a la organización de la producción en cadenas globales de valor. Solo las empresas innovadoras, eficientes y de alta productividad tienen posibilidades de vincularse a ellas.

La revolución tecnológica actual posiblemente dé lugar a un nuevo cambio, en el que las cadenas globales de valor se tornen obsoletas o pierdan relevancia en la organización de la producción mundial. La automatización y la robotización de un número cada vez más grande de actividades productivas no solo están desplazando trabajadores, sino que están propiciando el retorno de empresas a sus países de origen (*reshoring* o *backshoring*); además, varias de las actividades que se quedan en las economías en desarrollo dejan de ser la panacea para el empleo formal de mediana y baja calificación. Varios ejemplos ilustran esta última faceta; en el caso de los *call centers*, los trabajadores están siendo sustituidos por algoritmos o por robots (The Economist, 2016). En las cadenas de restaurantes, los meseros están siendo reemplazados por tabletas para hacer los pedidos y pagarlos, y la preparación de los alimentos está siendo realizada por robots (Ford, 2016, p. 30). Hay casos como el de Japón, en el que un hotel de 100 habitaciones es atendido por robots, con la complementación de solo dos o tres seres humanos (Oppenheimer, 2018, p. 26-27).

Las empresas de Colombia solo se han vinculado de forma marginal a las cadenas globales de valor, como consecuencia de las políticas proteccionistas —que la hacen una de las economías más cerradas del mundo—, la baja competitividad y los problemas estructurales de productividad. Eso ha impedido un mejor desempeño de la economía en términos de crecimiento y bienestar.

Con la automatización y robotización de la producción de bienes y servicios los problemas mencionados para las economías en desarrollo tienden a acentuarse; un mayor número de empresas pueden salir de esos países y la inteligencia artificial hará redundantes muchos trabajos.

En ese contexto, que luce apocalíptico, tendrá que desenvolverse la economía colombiana; aun cuando hay visiones menos pesimistas, lo cierto es que el mundo está sufriendo cambios profundos que impactarán la organización de la producción y los mercados laborales. Es un hecho que enfrentar ese escenario obliga a tomar decisiones que, además de atinadas, se implementen efectivamente y dejen de postergarse. El catálogo de medidas es amplio, pero entre ellas tiene papel preponderante la formalización de la economía, tanto en su dimensión empresarial como en la laboral.

Cuando se evalúa la economía colombiana en el periodo 2000-2016 se observa que su tasa media anual de crecimiento fue del 4%. A ese resultado contribuyó la acumulación de capital físico con 2.4 puntos y la acumulación de capital humano con 1.9 puntos; pero la productividad total de los factores, lejos de aportar al crecimiento, lo redujo en 0.4 puntos. Esto significa que, si la productividad no hubiera aportado nada, el crecimiento promedio hubiera sido del 4.4% anual; y si hubiera aportado, sería mayor aún. El problema de un crecimiento basado en acumulación de factores es que no es sostenible; en cambio, las ganancias en productividad tienen efectos más permanentes en el tiempo.

Por lo tanto, la recuperación del crecimiento implica aumento de la inversión y mejoras en la productividad. En el mediano plazo es probable que se recupere la inversión en el sector minero energético; pero la inversión del gobierno tiene dificultades, porque el estado de las finanzas públicas no da ese margen.

Por el lado de la productividad, ella depende de las decisiones del gobierno y de los empresarios. Las del gobierno se relacionan con temas transversales, como la infraestructura, la formalización y la educación, mientras que las de los empresarios corresponden a los procesos productivos.

El país viene avanzando en las decisiones transversales, pero lo hace a un ritmo más lento de lo deseado. El Programa de Transformación Productiva, llamado a desempeñar un papel fundamental en esta materia, ha sido relegado a ser una herramienta de segunda, con impactos cada vez menores; el caso de las obras de infraestructura de 4G ha enfrentado numerosas dificultades, especialmente por factores institucionales como las consultas a las comunidades, que han impedido su desarrollo dentro de los cronogramas inicialmente previstos.

Las discusiones en el país se han centrado mucho en ese aspecto de los elementos transversales y poco en el tema de las empresas. Según una investigación de Eslava y Haltiwanger (citada en Consejo Privado de Competitividad y Universidad de los Andes, 2017), “el 65.3% del crecimiento de la productividad de las empresas depende de sus esfuerzos internos, como las ganancias por posicionamiento de productos y obtención de mayor participación en el mercado, y la mejora de procesos productivos y prácticas gerenciales” (p. 24).

También, se deja de lado la relación que hay entre la productividad y la alta informalidad de la economía. La firma Mckinsey estimó que la productividad laboral relativa del sector formal es casi siete veces superior a la del sector informal (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo [MinCIT], 2007). Eso significa que el país enfrenta un dilema: o el potencial de crecimiento de la economía aumenta

notablemente si se logra incrementar la formalización laboral, o el país queda condenado a un desempeño mediocre si permite que la alta informalidad perdure.

McKinsey calcula que la productividad laboral relativa promedio del país se reduce en un 50% por efecto de la informalidad. Esta es, por lo tanto, una de las explicaciones a la baja inserción de las empresas colombianas en las cadenas globales de valor; también, explica los bajos incentivos a la innovación por las dificultades que plantea para la apropiación de sus beneficios.

Si persiste la alta informalidad, difícilmente podrá ser erradicada la pobreza. La informalidad laboral deja desprotegidos a los trabajadores del acceso a la seguridad social, generalmente las remuneraciones son bajas, la movilidad laboral es casi nula y la inestabilidad en el trabajo es alta. Adicionalmente, al no tener acceso al sistema financiero formal, difícilmente se pueden acumular activos que incrementen el patrimonio de las familias; en cambio, la población informal suele caer en manos de los agiotistas que los condenan a la miseria.

La tendencia descendente que se ha registrado en la pobreza en Colombia puede encontrar un límite si no crece la formalidad laboral. En una economía globalizada, que está registrando cambios notables en el mercado laboral, tiende a perder participación el empleo mediante contratos a término indefinido y en su lugar se imponen los contratos a corto plazo. Ese escenario en un país con alta informalidad agravará las diferencias existentes entre los trabajadores formales y los informales y ampliará las brechas de ingresos. Mientras en las economías desarrolladas, ese cambio se puede dar conservando los niveles de formalidad y sin perder la perspectiva de acceso a una pensión, en países como Colombia, al tornarse más inestable la contratación en el mercado formal, será mayor el número de trabajadores que se moverá hacia la informalidad, deteriorando los ingresos y aumentando la probabilidad de crecer los indicadores de pobreza.

Los problemas enumerados son solo algunos de los muchos que la amplia literatura sobre el tema ha identificado como inmanentes a la informalidad laboral. Ellos, a su vez, se constituyen en argumentos sólidos para formalizar la economía, especialmente en el escenario de profundos cambios que se están gestando en el mundo y que ponen a países como Colombia en el riesgo de quedarse definitivamente del tren del desarrollo.

Lamentablemente la marcada concentración en la informalidad tornó la formalidad en una variable poco conocida. El propósito de este libro es contribuir a ese conocimiento; es la continuación de un trabajo que inició Fasecolda en 2014 con la publicación del documento “Análisis del mercado laboral en Colombia: Una nueva cara de la formalidad”.

Podríamos decir que el libro tiene dos grandes secciones. La primera, que describe diferentes aspectos del mercado laboral formal, a partir de la base de datos de riesgos laborales, y la segunda, que reúne capítulos sobre temas específicos vinculados al sector formal y basados en fuentes secundarias para su desarrollo.

El capítulo 1 examina la dinámica del sector formal en Colombia. En él se hacen las estimaciones del total de trabajadores formales y se comparan con los datos del DANE. Adicionalmente, se hace una caracterización del mercado por género, edad, distribución geográfica, tamaños de empresa, ramas de actividad económica y remuneraciones estimadas a partir del ingreso base de cotización; estas variables también se calculan en los temas específicos abordados en los capítulos 2, 3 y 5.

En el primer capítulo, y en los demás que integran esa primera gran sección, se deja de lado la medición de “expuestos” que se usó en el documento de 2014, y se opta por el número de trabajadores, tomando las variables a septiembre de cada año; de esta forma, se mejora la comprensión de los indicadores y se hacen comparables con otras fuentes. Entre los resultados obtenidos cabe destacar que la tasa de formalidad es superior a las oficiales, estimadas a partir de empresas de menos de cinco trabajadores y de las afiliaciones al sistema pensional (las calculadas por la afiliación a salud son superiores a la de Fasescolda, pero su uso está poco extendido); también, destaca la participación creciente de las mujeres en este mercado y los cambios que se están registrando en la composición regional, especialmente con la pérdida de participación de Bogotá y el aumento de la región Caribe.

El capítulo 2 examina con más detalle la composición regional del empleo formal y se muestra que en la región Caribe está el mayor número de trabajadores formales, seguida del Eje Cafetero. Aun cuando Bogotá se ubica en el tercer lugar y pierde participación, detenta la mayor tasa de formalidad total y la más alta participación de las mujeres en este mercado.

En el capítulo 3 se describe la formalidad laboral en los sectores de industria manufacturera y de construcción. Se profundiza en estos dos sectores porque han centrado la atención de los analistas en los últimos años por su importancia en el crecimiento económico y en la generación de empleo. El primero fue impactado por la marcada apreciación de la moneda colombiana entre 2003 y 2014 y su crecimiento no ha sido el esperado. El segundo es intensivo en empleo y tiene fuertes encadenamientos hacia adelante y hacia atrás con otros sectores de la economía; por esa razón, ha sido el eje central de los programas de reactivación del gobierno en los años recientes y hacia él se han orientado ingentes recursos para estimular la demanda de vivienda mediante subsidios a los estratos de menores ingresos; no

obstante, está enfrentando una profunda desaceleración, que impacta el mercado laboral y puede afectar sus niveles de formalización, lo que genera expectativas sobre su recuperación.

En este capítulo se hace una caracterización por género, edad, y las otras variables incluidas en los capítulos 1 y 2. En el periodo estudiado se observó una mayor dinámica en el empleo de la construcción que en el de la industria y, además, se encontró que la tasa de formalidad es superior en la primera actividad que en la segunda; este resultado es sorprendente, pues tradicionalmente se ha considerado que la construcción es un sector de alta informalidad.

El capítulo 4 trata un tema polémico que puede tener graves repercusiones en el funcionamiento de las empresas formales: el fuero de salud, en el marco de la estabilidad laboral reforzada. Esta es una protección legal y constitucional para los trabajadores discapacitados, que prohíbe su despido sin la autorización previa del Ministerio de Trabajo. En el capítulo se muestra que con el fuero de salud hay un problema de seguridad jurídica, pues por un exceso en el alcance original de su protección termina generando la consecuencia contraria; esto, además, trae una consecuencia adicional que consiste en un cambio permanentemente de las reglas de juego para los empresarios, dando lugar a efectos no deseados como el desincentivo a la contratación de personas discapacitadas y el incentivo a la informalidad. Según el autor del capítulo, “las reglas que sustentan el precedente judicial de estabilidad laboral reforzada por el fuero de salud, generan una consecuencia directa: trasladar al empleador el deber de protección social que corresponde al Estado; y una indirecta: incentivan la desigualdad laboral y, por lo tanto, la informalidad del mercado laboral de las personas con afectaciones de salud”.

En el capítulo 5 se describen las características del empleo en el sector público. Uno de los aspectos de discusión en el país es el del tamaño de la burocracia, pues como lo resaltó la Comisión del Gasto Público (2017), no hay una cifra cierta “por un problema de cálculo derivado de las diferentes formas de contratación, de las fuentes de financiación de dichos contratos y de dificultades con la clasificación del gasto”(p. 120); esa distorsión, al parecer, nace de efectos indeseados de normas que buscaban controlar el crecimiento de los gastos de funcionamiento del gobierno (p. 124).

La base de datos de riesgos laborales permitió hacer una estimación del tamaño del empleo público, superior en un 29% a la calculada por la Comisión del Gasto. Si bien es una aproximación que mejora las cifras existentes, subsisten problemas de clasificación que deberían depurarse para contar con un dato cierto del empleo en el gobierno, dada su importancia en varias dimensiones de la gestión pública.

En el capítulo 6 se presenta una caracterización del sistema de riesgos laborales, como uno de los beneficios que obtienen los trabajadores del sector formal de la economía. El capítulo evidencia la creciente cobertura de trabajadores formales en el país, la reducción de la accidentalidad por efecto de las campañas de prevención y la protección de los ingresos de los trabajadores que sufren un accidente.

El capítulo 7 describe una tendencia que se está registrando en las economías desarrolladas, con consecuencias directas en las economías en desarrollo. En general, los cambios que están ocurriendo en la organización de la producción por efecto de la revolución tecnológica, están incidiendo en los mercados laborales, profundizando tendencias que se empezaron a observar en las décadas anteriores. Al parecer, la vinculación mediante contratos a término indefinido, con horarios claramente definidos y la permanencia en una empresa por largo tiempo, está dando paso a modalidades de vinculación flexibles, sin horarios establecidos y relacionamiento de corto plazo con las empresas.

Estas modalidades están adquiriendo proporciones notables, por lo que los analistas y las autoridades económicas han empezado a observarlas con enorme interés, por sus efectos en el bienestar de la población en el corto y en el largo plazo; lo cierto es que no hay una definición única y menos aún cuantificaciones adecuadas, pero en un creciente número de estudios se identifica como “*gig*”. En el capítulo se describen las diferentes modalidades que pueden quedar incluidas en ese concepto, las diversas cifras que se han empezado a divulgar en las economías desarrolladas —especialmente Estados Unidos y el Reino Unido— y algunos de los problemas que se empiezan a percibir en la economía *gig*.

El capítulo 8 examina una de las tendencias que más se ha debatido en los años recientes, que es la del envejecimiento de la población. Se parte de identificar en qué consiste la tendencia de la estructura de la población por edades y revisar las variables que demuestran el problema. Luego se revisa la discusión sobre el impacto que tendría el envejecimiento de la población en la productividad de la economía. Por último, se señala una de las alternativas de medición que ha surgido en relación con el tema del envejecimiento: la edad prospectiva.

El punto de partida es que el aumento de la esperanza de vida viene acompañado de la prolongación de la vitalidad de las personas, lo que permite que parte de esa “vida extra” se pueda disfrutar en buenas condiciones de salud y de autonomía. De ahí se colige que la definición de vejez no puede quedar atada a una referencia cronológica fija, pues una persona de 65 años en 2018 no es igual que una de esa edad en 1950 o en 1900. De igual forma, esa persona en un país como Estados

Unidos, que en 2017 tuvo un ingreso per cápita de USD \$53.000 reales, no es igual que una en Burundi, que tuvo un ingreso per cápita real de USD \$213. Esto abre un debate sobre la necesidad de tener una definición flexible de vejez, que recoja las mejoras en la esperanza de vida y las diferencias en las condiciones de vida entre países.

Uno de los aspectos que resaltan los indicadores de este capítulo es que Colombia tiene un ritmo de envejecimiento de la población superior al que normalmente se presume. Así lo evidencian los indicadores tradicionales de envejecimiento en las proyecciones de las Naciones Unidas; según ellos, en el año 2100, el país tendrá un porcentaje de población vieja mayor que países como Estados Unidos.

En varios de los capítulos del libro se llama la atención sobre la necesidad de mejorar las fuentes de información y se presentan elementos que deberían dar lugar a discusiones orientadas a adecuar la regulación en respuesta a algunas de las tendencias que se están registrando. Para ponerse a tono con los cambios de la economía global no solo es imprescindible superar los problemas de informalidad laboral, sino anticipar las necesidades de los trabajadores en términos de educación y adecuar los marcos normativos a las nuevas estructuras del mercado laboral.

Para finalizar, el editor y los autores manifiestan su agradecimiento a Wilson Mayorga, director de Actuaría, y a su equipo, por la permanente colaboración en el procesamiento de la base de datos de riesgos laborales, con el fin de proveer los insumos básicos sobre los que se construyeron varios de los capítulos del libro. De igual forma, se les agradece por la elaboración del anexo estadístico del libro, que está disponible para todos los interesados en la página de internet de Fasecolda.

Referencias

Avent, R. (2017). *La riqueza de los humanos: El trabajo en el siglo XXI*. Barcelona, España: Editorial Ariel.

Comisión del Gasto y la Inversión Pública. (2017). *Informe final*. Bogotá D.C., Colombia: Fedesarrollo.

Consejo Privado de Competitividad y Universidad de los Andes. (2017). *Productividad: La clave del crecimiento de Colombia*. Bogotá D.C., Colombia: Consejo Privado de Competitividad.

Fasecolda. (2014). *Análisis del mercado laboral en Colombia: Una nueva cara de la formalidad*. Bogotá D.C., Colombia: Fasecolda.

Ford, M. (2016). *El auge de los robots. La tecnología y la amenaza de un futuro sin empleo*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Paidós.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2007). Definiendo una visión y un plan estratégico para el Ministerio. Presentación en PowerPoint, Bogotá D.C., febrero.

Oppenheimer, A. (2018). *¡Sálvese quien pueda! El futuro del trabajo en la era de la automatización*. Bogotá D.C., Colombia: Penguin Random House Grupo Editorial.

Call centres. The end of the line. (6 de febrero de 2016). *The Economist*. Recuperado de: <https://www.economist.com/international/2016/02/06/the-end-of-the-line>

01.

Dinámica del sector formal en Colombia

Norberto Rojas D.

Iván M. Durán

Los autores son, respectivamente, director de PolisData y socio-investigador de PolisData. Los autores agradecen los comentarios, sugerencias y aportes de Hernán Avendaño, Wilson Mayorga y Germán Ponce de Fasescolda. No obstante, los errores, opiniones y omisiones son responsabilidad de los autores.

1. Introducción

La magnitud de la informalidad laboral en Colombia, que para abril del 2018 era aproximadamente del 48,6% para las 23 ciudades y áreas metropolitanas, y se ubicaba alrededor del 60% para el total nacional, ha sido un problema que ha generado un amplio interés desde la academia y los hacedores de política. En este sentido, ha sido clave entender sus características, determinantes y efectos sobre el bienestar de las personas, con el fin de proponer políticas públicas que impulsen la formalización (Fernández, Villar, Gómez y Vaca 2017; Lora, 2018; Maurizio, 2014;).

Sin embargo, también es de crucial importancia dimensionar y entender a fondo el otro lado de la moneda: el mercado laboral formal. Este se asocia con las condiciones laborales, las cuales desempeñan un rol fundamental en el bienestar de los hogares por la vía de mejores salarios (con sus repercusiones en los niveles de ingreso de las familias) y de oportunidades presentes y futuras en el trabajo, que permiten el crecimiento y el desarrollo en un sentido económico y social, tanto del empleado como de una zona geográfica determinada (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2017 y Alaimo, Bosh, Kaplan, Pagés y Ripaní, 2016). En este sentido, los datos del Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL), son una fuente rica en información sobre el mercado laboral y brindan la oportunidad de entender, de manera directa, las características de este segmento del mercado de trabajo.

La Organización Internacional de Trabajo [OIT] (2002 y 2015) ha definido los beneficios de la formalidad laboral en términos de seguridades laborales, como acceso al sistema de protección social, mayor amparo contra el despido, estabilidad y perspectivas de afianzar una carrera laboral, protección contra riesgos laborales, jornadas laborales reguladas, acceso a programas de capacitación y representación

mediante sindicatos u organizaciones de empleados (Arango y Flórez, 2017). Para la misma OIT (2015), la productividad económica de las empresas y los trabajadores determina el tamaño de la formalidad, puesto que un alza en la productividad mejora la capacidad económica y, en consecuencia, la respuesta del mercado laboral (tanto la oferta como la demanda) para generar empleo formal.

Pese a que existe una relación entre el nivel de la actividad económica y la formalización laboral, es acertado comentar que el crecimiento económico en sí mismo no se traduce en aumentos de la formalización, pues allí juegan un rol fundamental los elementos que componen el crecimiento económico. Así las cosas, determinar qué sectores económicos impulsan el crecimiento y en qué medida estos concentran mano de obra, puede dar luz sobre la relación del crecimiento económico para la generación del empleo formal.

El sistema de incentivos diseñado mediante las políticas públicas, sumado a un ambiente macroeconómico favorable, puede generar aumentos en los niveles de formalidad laboral. En esta dirección, vale la pena resaltar que la modernización del Estado, la eficiencia y simplificación administrativa por parte de las empresas y del mismo gobierno, los beneficios tributarios, la eliminación de rigideces en el mercado laboral mediante flexibilización de costos salariales y no salariales, son herramientas que apuntan a aumentar los niveles de formalización (Asociación Nacional de Instituciones Financieras [ANIF], 2018; Arango y Flórez, 2017; Fernández et al., 2017; OIT, 2015).

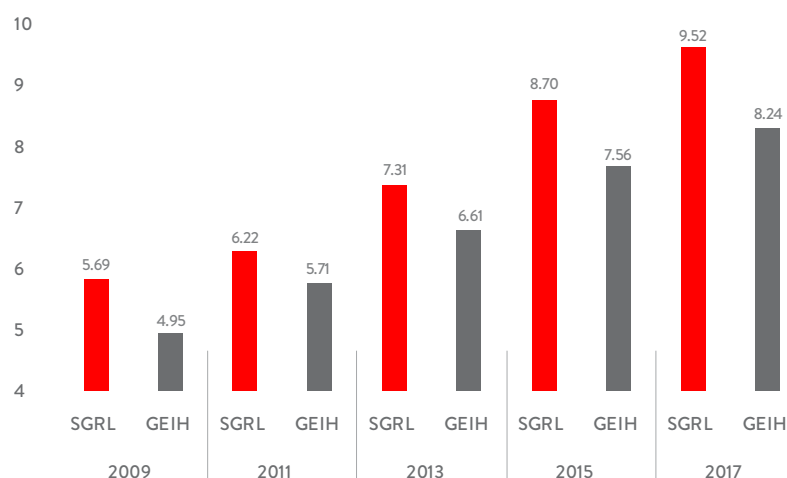
Al observar el comportamiento en América Latina, se encuentra que la generación de empleo formal ha crecido y la informalidad se ha reducido. Sin embargo, esta última se ha mantenido relativamente alta y está alrededor del 50% para el promedio de los países de la región (Alaimo et al, 2016). En efecto, de acuerdo con el Banco Mundial, la informalidad pasó del 65% en el 2002 al 47.7% en el 2014. Al comparar con otro grupo de países, según la OIT (2017), mientras en países desarrollados el 83% de los adultos eran formales en 2016, en países emergentes y en desarrollo esta proporción era del 34.5% y del 9.8% respectivamente¹, valores muy inferiores al promedio mundial que se encuentra en el orden del 42.1% para el año 2016.

1. Por países emergentes se entiende aquellos que han experimentado un rápido nivel de industrialización y desarrollo en décadas recientes; por ejemplo, los denominados Tigres asiáticos (Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán) y los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Por su parte, países en desarrollo se refieren a aquellos que se encuentran todavía en bajos niveles de industrialización y de ingreso per cápita.

Por todo lo anterior, el presente documento explota la riqueza de la información contenida en la base de datos de los trabajadores afiliados a las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) cuya función está a cargo de las compañías de seguros de vida que operan en el país. Un factor diferencial de esta base de datos, con respecto a otras fuentes como la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), consiste en que es de carácter censal para el conjunto de trabajadores formales, ya que según lo delimitó la normatividad colombiana, es obligatoria la afiliación a esta protección laboral frente a los accidentes de trabajadores y enfermedades laborales por medio del Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL). Así las cosas, la inscripción de un trabajador al sistema impone la existencia de un contrato laboral, por lo que se asume que el trabajador hace parte de los ocupados formales del país.

Con el fin de comparar la información que provee el SGRL con la reportada por el DANE mediante la GEIH, el Gráfico 1 muestra la evolución de los trabajadores afiliados al SGRL entre 2009 y 2017. El promedio de crecimiento anual de los afiliados formales al SGRL es del 7% con los datos del SGRL y del 6% teniendo en cuenta la GEIH, del mismo modo la variación total de los afiliados para el periodo analizado es del 67% y el 65% respectivamente. Lo anterior, sumado a la tendencia en el tiempo de las dos bases de datos, da indicios de que, pese a la diferencia en los niveles absolutos, existe similitud en el comportamiento de la formalidad entre las dos fuentes de información.

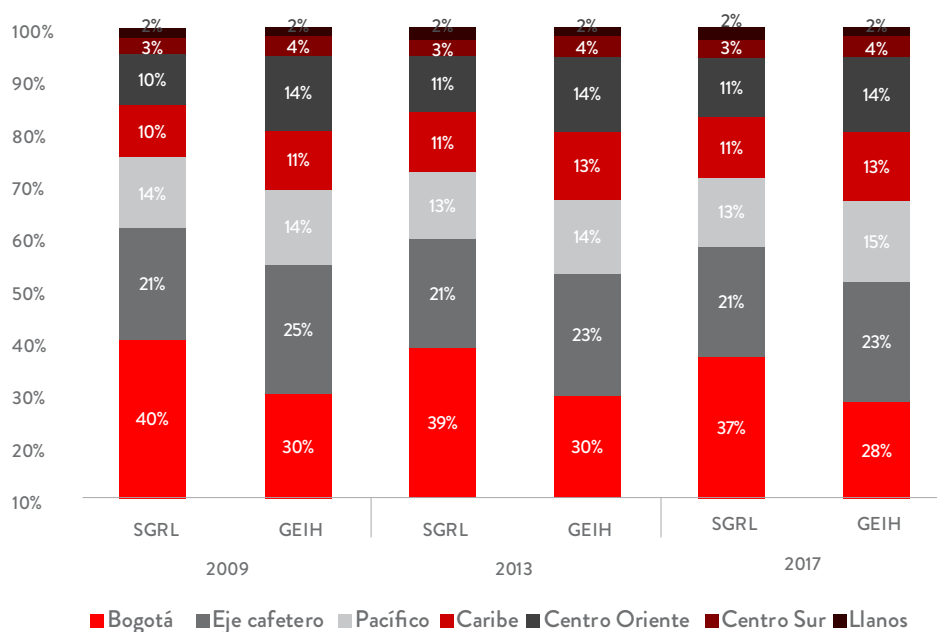
Gráfico 1: Evolución de los trabajadores formales al SGRL (millones)



Fuente: Fasescolda y DANE

Por otro lado, la composición regional diferenciada según las dos fuentes de información (SGRL y GEIH) se presenta en el Gráfico 2². Se observa que la GEIH subestima la participación de Bogotá y de los Llanos en cerca del 10% y el 1%, respectivamente, y en promedio para todos los años analizados. No obstante, las demás regiones son levemente sobrestimadas, en donde se destacan el Eje Cafetero (3%) y la zona Centro Oriente (4%). Ahora bien, según la fuente de información censal del SGRL, no existen fuertes cambios en la composición regional. De hecho, al analizar el año 2009 respecto del 2017, mientras Bogotá pierde el 3% en participación, la región Caribe gana el 1% y la de Centro Oriente el 2%.

Gráfico 2: Composición regional de los trabajadores formales al SGRL



Fuente: Fasecolda y GEIH

2. La definición de las regiones se hace teniendo en cuenta la clasificación del DNP en el Sistema de Regalías, esta clasificación se explica en detalle en el capítulo de formalidad regional.

Asimismo, en el Gráfico 3 se observa la población formal para diferentes fuentes, entre ellas la estimación de la formalidad según los criterios del DANE³, así como la población afiliada cotizante (datos administrativos) en el sistema de salud y el de pensiones, comparados con la población afiliada al SGRL que se utiliza en el presente documento. Se evidencian diferencias en la cantidad de personas ocupadas de manera formal, dependiendo de la fuente que se utilice. Para el primer año de análisis (2009), los valores son similares entre la medición del DANE y la de afiliados a salud. Así mismo, la afiliación a pensiones y a riesgos laborales es similar en dicho año.

Para 2017 la formalidad medida por la afiliación a salud sigue siendo la más alta, pero se evidencia que la población afiliada al SGRL es la que más creció, muy probablemente jalonada por la exigencia de la Ley 1562 de 2012, que estableció la obligatoriedad de afiliación para los contratistas de los sectores público y privado, y se ubicó más cerca del número de cotizantes a salud. Lo anterior, se evidencia en el crecimiento de la tasa de formalidad⁴ medida con los afiliados a riesgos profesionales, los cuales estaban al mismo nivel de la medida con la afiliación a pensiones (30,9%) en 2009, y pasó a un 42,7% en 2017 (Gráfico 3-Panel b).

Al analizar la evolución de la tasa de formalidad, medida tanto por afiliación a pensiones como a riesgos profesionales (Gráfico 4), se puede apreciar el posible efecto que sobre la formalidad tuvieron la Ley 1562 de 2012 y la Ley 1607 de 2012. En un principio (2013), la reforma tributaria exoneró a las empresas del pago de los aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional del Aprendizaje (SENA) y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y a partir de 2014 del pago de la contribución a salud, para los empleados que devenguen menos de 10 salarios mínimos⁵.

Se observa que, al parecer, la obligatoriedad en la afiliación a riesgos profesionales de la Ley 1562 de 2012 incentivó su cobertura a partir de ese año, proceso al cual contribuyó, en un segundo momento, la Ley 1607. Las dos series permiten evidenciar

3. De acuerdo con el DANE, la población informal está compuesta por los ocupados patronos y asalariados que laboran en empresas de hasta 5 trabajadores; los cuenta propia que no son profesionales ni técnicos; los ayudantes familiares y el servicio doméstico. De tal manera que la población ocupada que no pertenece a estos grupos conformaría la población ocupada de manera formal. Otra medida de formalidad laboral es la denominada formalidad por seguridad social, correspondiente a las personas que cotizan a alguno de los componentes del sistema general de seguridad social: salud, pensiones y riesgos laborales.

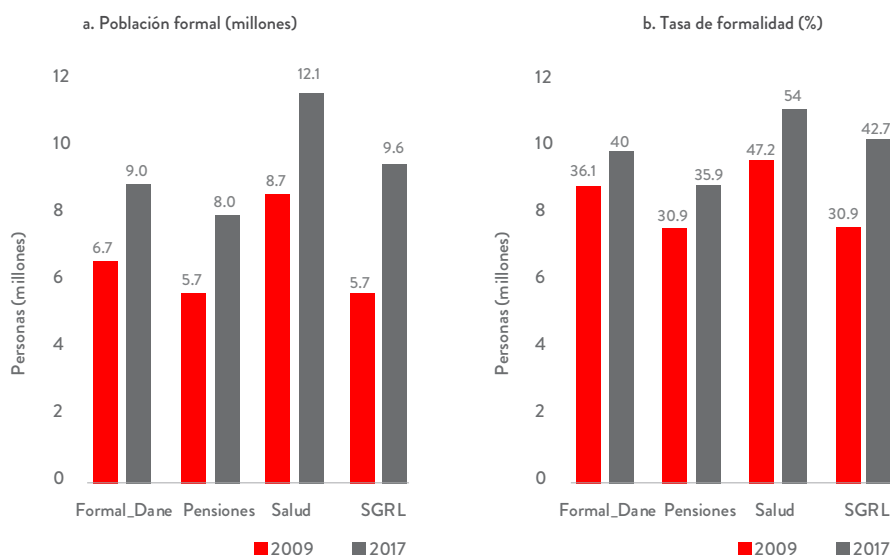
4. Para el cálculo de la tasa de formalidad, se usa como numerador la afiliación correspondiente a cada componente del sistema de seguridad social y, como denominador la población ocupada que tiene como fuente el DANE.

5. Estos recursos trataron de ser compensados con el denominado impuesto sobre la renta para la equidad – CREE.

los efectos diferenciados de ambas medidas legislativas, pues en 2012 solo reacciona la afiliación a riesgos, y en el 2013 empieza a aumentar la afiliación a pensiones. Lo anterior muestra cómo la intención de la reforma tributaria de disminuir los impuestos directos a la nómina, para incentivar el aumento de la formalidad laboral, tuvo los efectos esperados.

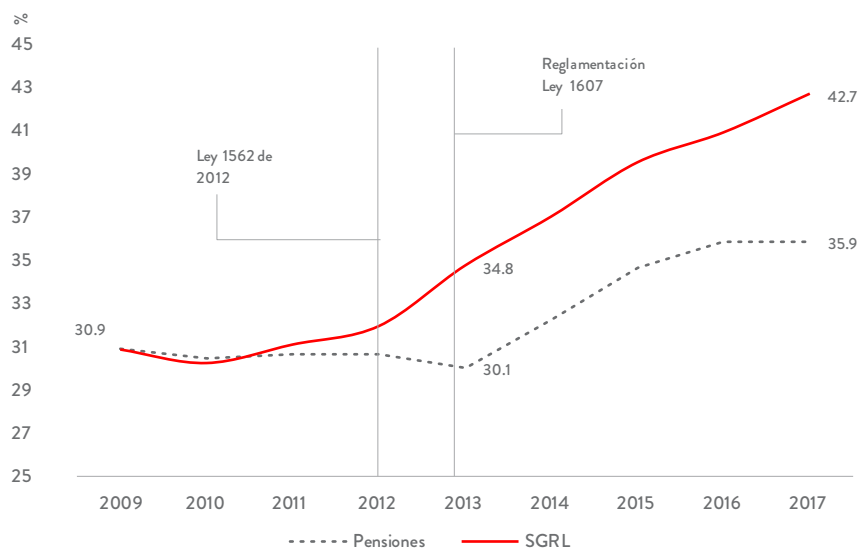
De tal manera, la serie de afiliados al SGRL permite ver la evolución y el nivel de la formalidad en el país, congruente con otros indicadores de formalidad laboral y los desarrollos legislativos. Con esto, se reafirma la importancia de los datos que se pueden extraer del sistema de información del SGRL para el análisis de la formalidad en el país.

Gráfico 3: Población formal y tasa de formalidad para diferentes fuentes – Total nacional



Fuente: Fasescol, DNP y DANE

Gráfico 4: Evolución de la tasa de formalidad – Total nacional (%)



Fuente: Fasecolda, DANE y DNP

2. Caracterización del mercado laboral formal

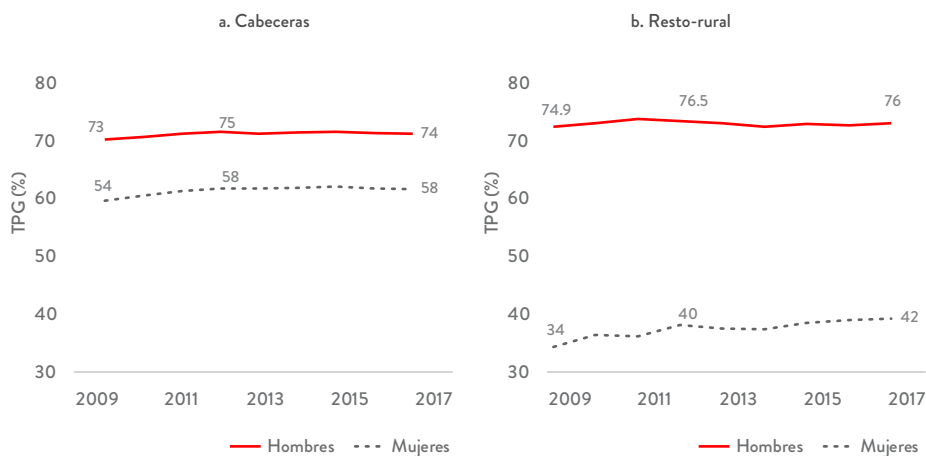
Esta sección describe las principales características sociodemográficas de los trabajadores formales con la información del SGRL. En particular, se analiza la composición de los trabajadores formales por género, rangos de edad, zonas geográficas, afiliación por clase de riesgo laboral y tipo de vinculador y vinculación. Estas características son relevantes para identificar quiénes son los trabajadores formales y en qué condiciones enfrentan el mercado laboral. A su vez, da luz respecto de los individuos sobre los cuales los hacedores de política pueden focalizar sus intervenciones. El análisis toma en cuenta, en muchos casos, la participación de las diferentes poblaciones como proporción de la población estudiada como unidad básica o natural de referencia.

2.1. Trabajadores formales por género

La participación de la mujer en el mercado laboral ha sido estudiada ampliamente en la literatura (Amador, Bernal y Peña, 2013; Arango y Posada, 2007; Elías y Ñopo,

2010). Dicha participación ha aumentado debido a las mayores aspiraciones de las mujeres, mayores niveles educativos y descensos en los índices de natalidad, entre otras razones (Amador et. al, 2014). No obstante, aún persisten diferencias en términos de la participación laboral entre hombres y mujeres. Si bien la tasa global de participación (TGP) femenina observada, para todo el país, entre 2009 y 2017 creció el 9.5%, el nivel (54,5% en 2017) sigue siendo más bajo que el de los hombres (75%). Estas diferencias se resaltan más en el caso de las zonas rurales que en las cabeceras, dado que la participación femenina en esta zona es del 42% en 2017, frente al 76% en el caso de los hombres (Gráfico 5-Panel b).

Gráfico 5: Tasa global de participación laboral por género (%)

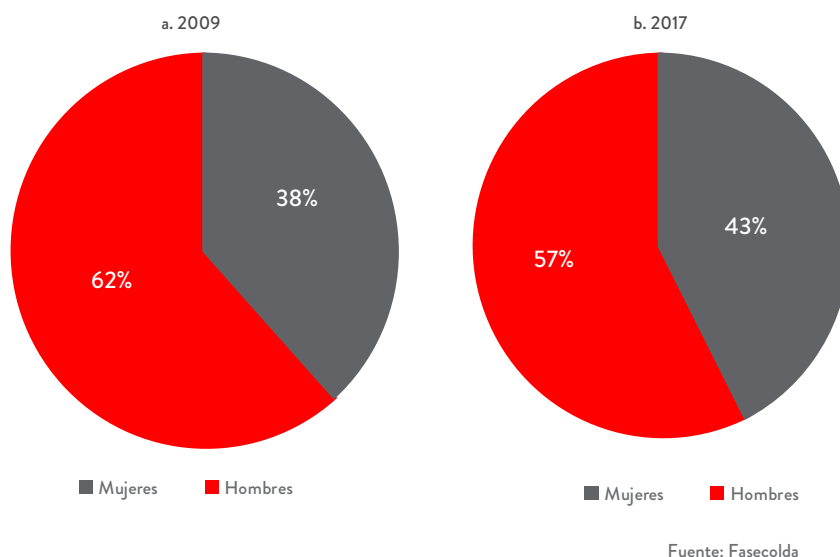


Fuente: DANE, cálculos Fasecolda

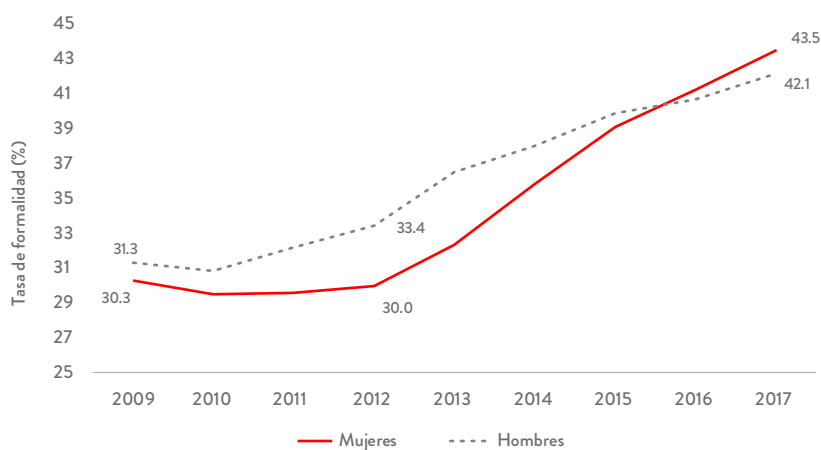
Los datos del SGRL muestran, dentro del mercado laboral formal, que la brecha de género en la composición del empleo se ha reducido en los últimos ocho años. El Gráfico 6 da cuenta de dicha evolución. En 2009 la proporción en el empleo formal era del 62% hombres y el 38% mujeres, y a partir de 2014 comienza un aumento sostenido del número de mujeres afiliadas, con un 57% de hombres y un 43% de mujeres en 2017. El único año en donde el número de afiliados creció más que el número de afiliadas es el 2010. De hecho, el promedio del crecimiento anual en el número de afiliadas es superior en 4,5 pp respecto a los hombres para los nueve años estudiados,

la mejor dinámica en el crecimiento del empleo formal de las mujeres es un aspecto muy positivo en la búsqueda de un mercado laboral con mayor equidad de género.

Gráfico 6: Evolución de la composición de la formalidad por género (%)



La tasa de formalidad por género medida con los datos del SGRL muestra que la dinámica de la formalidad ha sido creciente, tanto para hombres como para mujeres. No obstante, en concordancia con el mayor crecimiento de las mujeres dentro de la población formal, la tasa de formalidad femenina ha mostrado un mejor desempeño, en especial después de 2012. En efecto la formalidad de las mujeres era cercana al 30% en 2012 y la masculina al 34% (Gráfico 7). Pero al final del período de análisis (2017), ya se observaba una tasa de formalidad femenina cerca de 1,4 pp por encima. Con lo cual parece que la mayor generación de empleo formal, que pudo derivarse de las reformas legislativas que redujeron la carga parafiscal directa a las empresas, ha favorecido el empleo formal de las mujeres.

Gráfico 7: Dinámica de la tasa de formalidad por género (%)

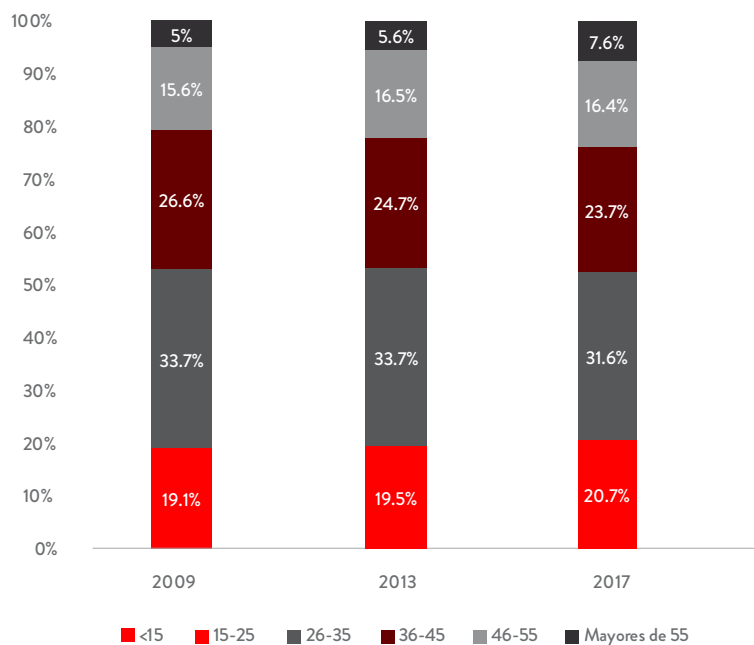
Fuente: Fasecolda

Según Cavallo y Serebrisky (2016) la participación femenina en las principales áreas urbanas pasó del 47% al 60% en los últimos 20 años, y esto contribuyó al crecimiento del empleo, y, en consecuencia, al de la economía. Para Colombia, se estimó que la participación laboral de la mujer podría aumentar el PIB en un 17% mientras que para otra muestra de países este valor es de 26% (Fedesarrollo, 2016), lo cual sugiere que una política que favorezca el empleo formal femenino va en pro del crecimiento económico y la equidad.

2.2. Trabajadores formales por rangos de edad

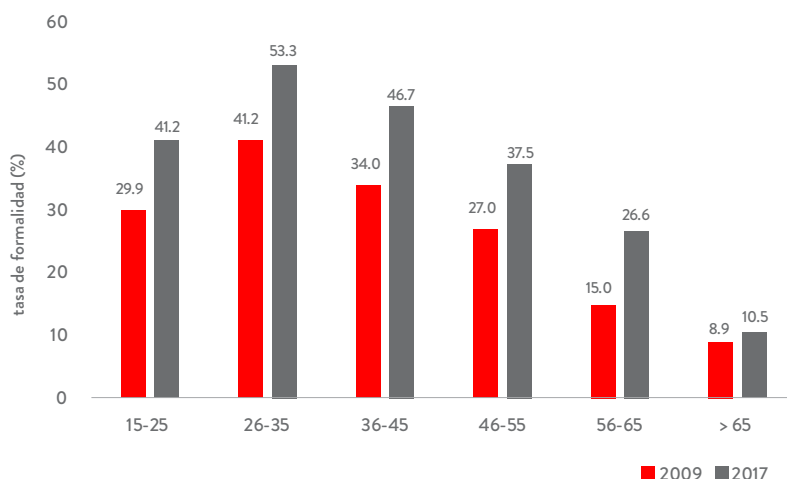
El Gráfico 8 presenta la composición de afiliados al SGRL por rangos de edad. Se evidencia que la población con mayor proporción entre 2009 y 2017 está entre 26 y 35 años y representa en promedio cerca del 33,2% del total de afiliados. Por otra parte, también se destaca que los afiliados entre 26 y 45 años han disminuido su participación en el mercado laboral formal en 5 pp en el mismo período de análisis, hecho que se ha compensado con el aumento relativo de la población joven entre 15 y 25 años (2 pp superior en 2017 con respecto a 2009) y, también, con el envejecimiento de la población, en particular los trabajadores entre 56 y 65 años y los mayores de 65, quienes en conjunto participan al 2017 con 2,6 pp más con respecto al año 2009.

Gráfico 8: Composición de afiliación por rangos de edad (%)



Fuente: Fasecolda

Por el lado de la tasa de formalidad laboral, se observa que esta ha aumentado para todos los rangos de edad, y, en particular, para las poblaciones entre 36 y 45 años y entre 26 y 35 años, quienes superaron la formalidad con respecto a 2009 en 12,7 pp y 12 pp, respectivamente (Gráfico 9). A su vez, la tasa de formalidad se muestra decreciente a medida que aumenta la edad, lo que sugiere que los adultos mayores de 56 años tienen menor probabilidad de ser formales comparados con otros rangos de edad.

Gráfico 9: Tasa de formalidad por rangos de edad - Total nacional (%)

Fuente: Fasecolda y DANE

De acuerdo con la dinámica de envejecimiento de la población en medio de un proceso de transición demográfica, lo anterior muestra cómo la población adulta mayor cuenta con bajos niveles de formalidad laboral, hecho que puede llamar la atención sobre las políticas públicas enfocadas en esta población. Por el lado de la población joven, es relevante anotar que estos enfrentan importantes retos al ingresar al mercado laboral, y, por tanto, sus tasas de desempleo son más altas que la de los adultos, lo que implica un desempleo superior en 8 pp (Fedesarrollo, 2017).

En Colombia, 4 de cada 10 jóvenes está sin empleo (OIT, 2017), mientras que, según el DANE, la población joven económicamente inactiva es del 42%. No obstante, el incremento de la formalidad para los rangos de edad entre 15 y 26 años muestra aumentos sustanciales en la calidad del empleo juvenil que se dieron en el orden de 11,3 pp entre el 2009 y el 2017, hecho que hay que resaltar cuando esta población es proclive a estar en situación de desempleo e informalidad⁶. Las causas del desempleo juvenil suelen estar relacionadas con la baja calidad de los empleos en el país, y las

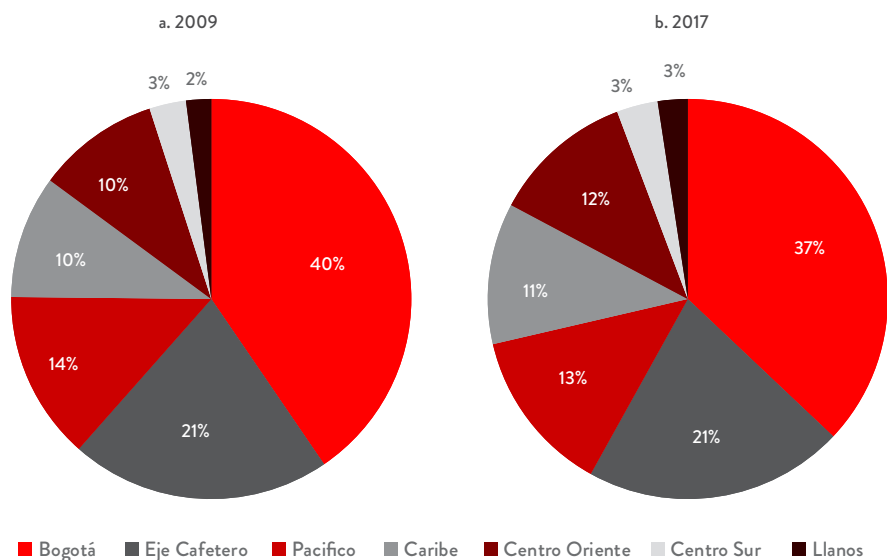
6. Según la OIT (2017), para el conjunto de países emergentes el 83% de los jóvenes están en la informalidad en contraste con un 65% de los adultos. Entre tanto, estas proporciones para países desarrollados es de 19.2% y 16.9% respectivamente.

características propias de la oferta laboral dados los requerimientos de experiencia y formación para los buenos empleos. De otro lado, la oferta laboral no satisface las necesidades de calificación que requiere el mercado laboral, hecho que permite la absorción del empleo por parte de los adultos (no adultos mayores).

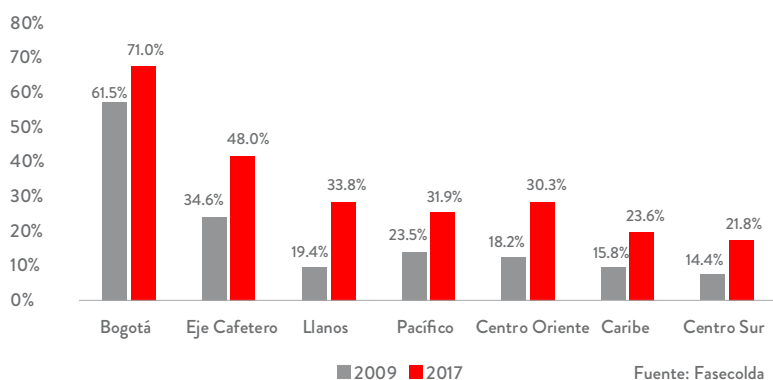
De esta manera, en términos del bono demográfico se espera que dada la existencia de una población en edad de trabajar (PET) superior a la población dependiente económicamente, los niveles de ocupación permitan el aumento potencial del crecimiento productivo. No obstante, las poblaciones con mayor crecimiento en el empleo formal o con afiliación al SGRL entre el 2012 y el 2017 fueron los mayores a 56 años quienes se multiplicaron 1,16 veces, en contraste con el crecimiento más lento de los afiliados en edad entre 26 y 45 años (crecimiento para el periodo del 36%). La literatura ha alertado sobre el agotamiento del bono demográfico en Colombia; este se estima que podría durar hasta finales de la década del 2030, periodo inferior al de países como Chile, Perú y Argentina (Cavallo y Serebrisky, 2016).

2.3. Trabajadores formales por regiones geográficas

Como se ilustró en la primera parte de este capítulo y teniendo en cuenta la definición de las regiones según el Sistema Nacional de Regalías, el Gráfico 10 muestra una concentración de la población formal en Bogotá (37% en 2017) seguido del Eje Cafetero (21%). Sin embargo, la tendencia en la composición regional muestra que la capital del país ha perdido participación (en 2,3 pp), y regiones como Caribe y Centro Oriente han aumentado en 1,5 pp y 1,6 pp, respectivamente. Sobre el crecimiento en el número de formales al SGRL, las regiones con mayor crecimiento promedio anual son, en su orden, Llanos (9.1%), Centro Oriente (8.6%) y Caribe (8.5%) mientras que Bogotá registra un promedio de crecimiento del 5.5%, para ser la región con menor ritmo. Se observa, también, que los años con mayor aumento en el número de empleados en el sector formal son el 2013 y el 2014, con aumentos del orden del 12% y 10%, a los cuales siguieron el 2015 y 2016 con niveles muy inferiores a los del promedio en el periodo completo (8% entre 2010 y 2017). Para este último periodo, la región más afectada fue la de los Llanos, en donde en 2016 decreció el número de afiliados en un 1%.

Gráfico 10: Composición de la afiliación por regiones

Fuente: Fasescolda

Gráfico 11: Tasa de formalidad por regiones (%)

Fuente: Fasescolda

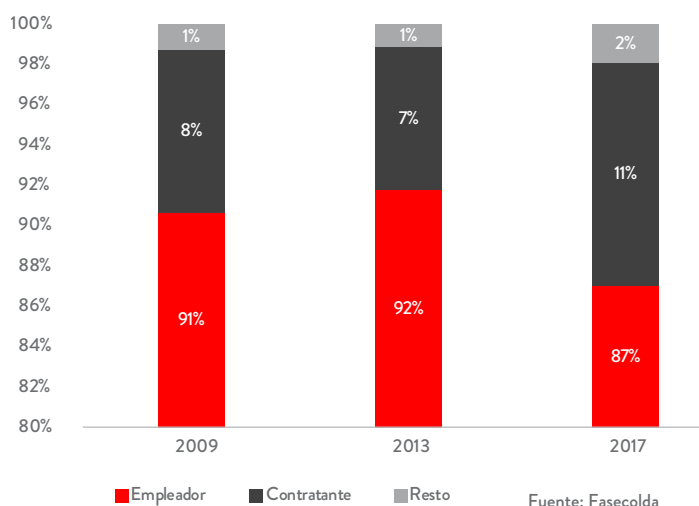
Por otra parte, se evidencia que la tasa de formalidad ha crecido para todo el conjunto de regiones entre 2009 y 2017 (Gráfico 11). Las regiones con un aumento más importante son, en su orden, Llanos (14 pp), Eje Cafetero (13 pp) y Centro Oriente (12 pp).

Un análisis más detallado sobre las diferencias y caracterización regionales del empleo formal se hará en el siguiente capítulo.

2.4. Trabajadores formales por tipo de vinculador y vinculación

La gran mayoría de vinculadores en el empleo formal son los empleadores (87% en 2017), pese a que dicha proporción ha decrecido cerca de 5 pp durante los últimos 4 años (Gráfico 12). El segundo tipo de vinculador es el denominado contratante (11% en 2017), el cual ha ganado participación al sumar 3 pp desde el 2011. No obstante, y pese a su pequeña participación (2% en 2017), los vinculadores de tipo persona natural han pasado de 2.700 en 2009 a ser 173.000, lo que representa un aumento significativo y lo convierte en la tercera fuente de vinculación.

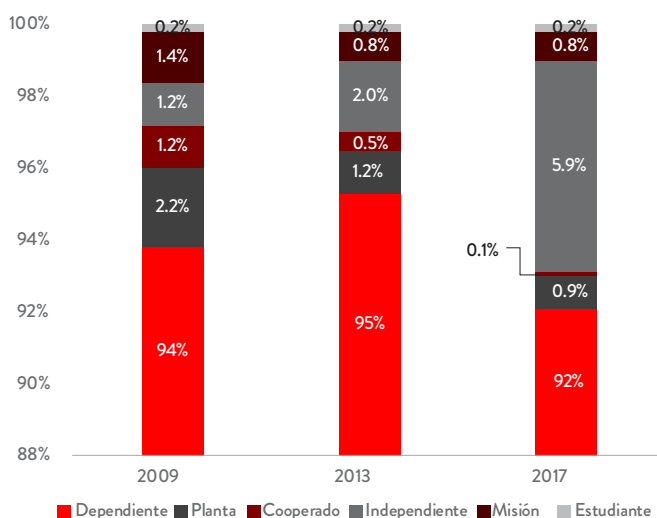
Gráfico 12: Composición de la afiliación por tipo de vinculador (%)



La otra cara de la moneda está representada por los trabajadores vinculados y su tipología. El Gráfico 13 muestra la característica de vinculación de los trabajadores formales al SGRL, en donde es claro que la mayoría de los vinculados son efectivamente trabajadores dependientes (93% en promedio entre 2009 y 2017). De manera interesante, los trabajadores independientes se han convertido en la segunda fuerza

de trabajadores vinculados al SGRL, su rápido crecimiento desde el 2009 le ha permitido aumentar 4,7 pp desde entonces y hasta el 2017. Entre tanto, los vinculados de planta y cooperados han perdido su participación en el total de vinculados al representar en conjunto el 1%, cuando en 2009 representaban el 2,4% del total.

Gráfico 13: Composición de la afiliación por tipo de vinculación (%)

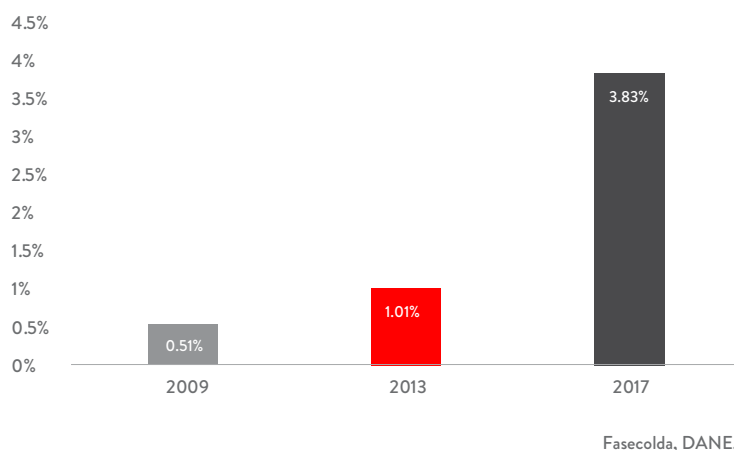


Fuente: Fasesolda

Si bien la tasa de formalidad de los trabajadores independientes⁷ ha aumentado entre 2009 y 2017, esta es bastante baja (Gráfico 14). En 2009 la tasa de formalidad era del 0,51%, y pasó al 3,83% en 2017.

7. Como población de referencia (denominador) de esta tasa, se utiliza la suma de la población ocupada afiliada a pensiones y que paga ella misma su cotización, más la población ocupada que no está afiliada a pensiones. El numerador corresponde a la población afiliada al SGRL clasificada como independiente.

Gráfico 14: Tasa de formalidad de trabajadores independientes (%)



2.5. Trabajadores formales según tamaño de la empresa

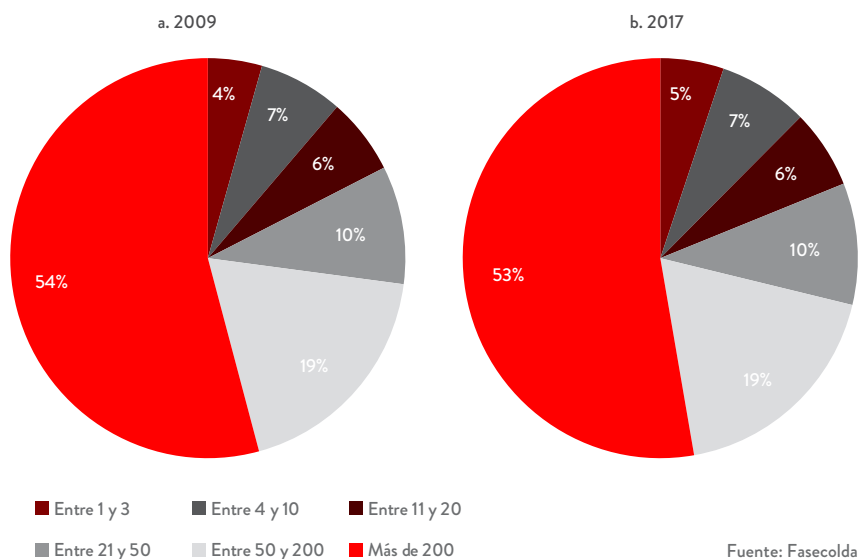
La formalidad está estrechamente ligada al tamaño de la empresa y a sus características productivas. Lora (2018) explica cómo los trabajadores formales son absorbidos por los sectores económicos a manera de capas y de acuerdo con su complejidad productiva. Así las cosas, los sectores económicos más complejos son quienes capturan buena parte del empleo formal y a medida que disminuye el grado de complejidad, los sectores generan empleo, pero con una probabilidad decreciente de emplear personas formalmente. De tal manera, los sectores menos complejos, al parecer, contratan a quienes no estaban empleados formalmente.

Para las empresas pequeñas suele ser más costoso formalizar a sus empleados, ya que las empresas grandes tienen economías de escala, manejan mayores volúmenes de dinero y poseen estrategias de generación de ingreso y cobro de cartera. De hecho, de acuerdo con una encuesta realizada por ANIF (2018) a microempresarios, los propietarios de empresas pequeñas argumentan que la formalización no genera grandes beneficios, y, por lo tanto, los costos no son compensados. Este hecho puede explicar la tendencia que se evidencia en el Gráfico 15, es decir que son las empresas grandes las que acumulan la mayor parte de los trabajadores formales.

La definición del tamaño de la empresa se hace de acuerdo con el número de trabajadores afiliados, de esta manera se tienen seis categorías: entre 1 y 3, entre 4 y 10, entre 11 y 50, entre 50 y 200 y más de 200. El Gráfico 15 contiene la evolución de la composición del número de afiliados al SGRL por tamaño de la empresa en donde se evidencia que un mayor tamaño de la empresa está asociado con altos grados de formalidad laboral, pues existe una amplia participación de las grandes (19%) y mega empresas (53%) en el SGRL. La composición del tipo de empresas por tamaño según afiliados al SGRL es relativamente estable a lo largo del tiempo.

Adicionalmente, las empresas grandes suelen estar en las principales ciudades, debido a que, precisamente, en las áreas metropolitanas hay mayor oferta laboral. También, logran mantenerse por largos periodos de tiempo, por lo que pueden ofrecer estabilidad laboral a sus empleados. A su vez, este tipo de contratación permite que no se frenen sus procesos. De acuerdo con Fasecolda (2014), el 24% de los trabajadores informales estaban vinculados a empresas de más de 10 empleados, lo que implica que la informalidad es importante en las empresas de menor tamaño. De hecho, el 11% de las empresas concentran cerca del 80% de los empleos del país (Rodríguez, 2014).

Gráfico 15: Composición de la afiliación por tamaño de la empresa (%)

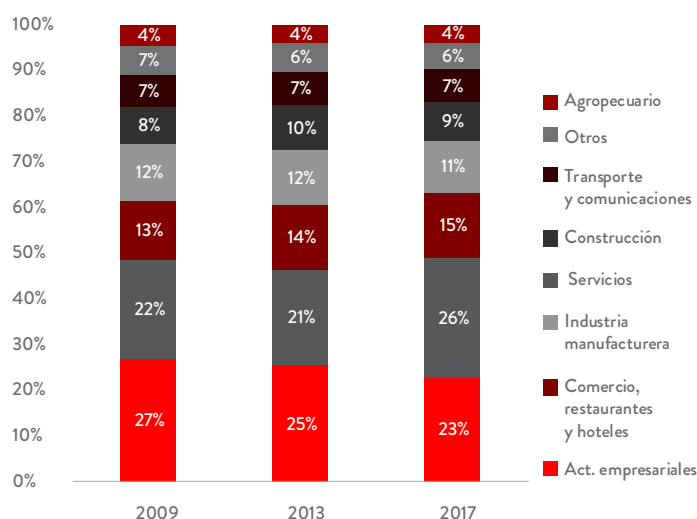


La concentración del trabajo formal en empresas grandes es aún más evidente si se trata de trabajadores calificados, pues aproximadamente el 85% de los servicios profesionales se encuentran afiliados por empresas de más de 50 empleados. Incluso, en el sector comercial, el 66% de los trabajadores se encuentran afiliados por empresas grandes y mega empresas (Rodríguez, 2014). Lo anterior se puede explicar porque las empresas grandes tienen menos incentivos a abandonar el sistema de riesgos laborales, pues los costos de evadir la regulación pueden verse representados a gran escala.

2.6. Trabajadores formales por ramas de actividad económica

Finalmente, es importante ilustrar la composición de los trabajadores formales por sector económico. El Gráfico 16 muestra la distribución de los empleados en el sector formal. Aquí, los sectores más representativos como mayores empleadores de trabajadores formales son el de servicios (26%), actividades empresariales y financieras (23%) y de comercio, restaurantes y hoteles (15%).

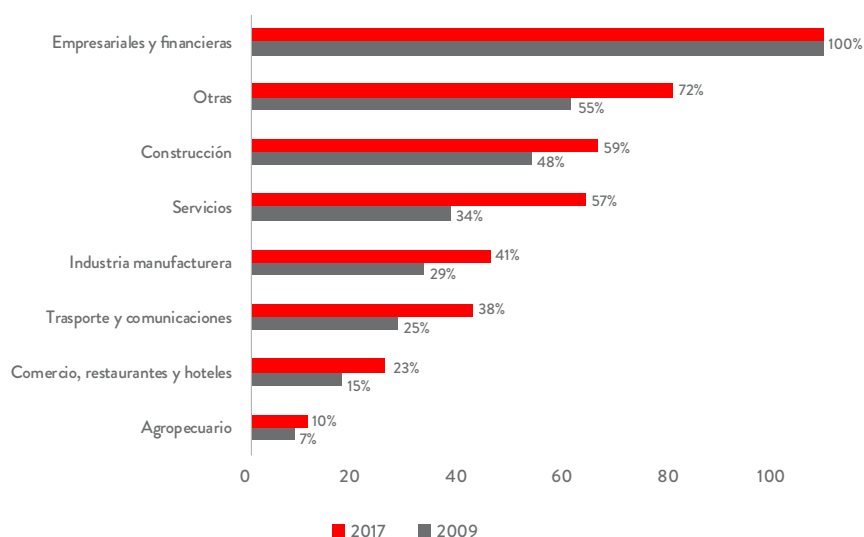
Gráfico 16: Composición del número de trabajadores formales por sectores económicos



Fuente: Fasecolda

Por su parte, cabe destacar que los sectores con mayores tasas de formalidad son los de actividades empresariales y financieras, el de la construcción y el sector de servicios (Gráfico 17). Entre el 2009 y 2017 se destaca el crecimiento del sector servicios (23 pp).

Gráfico 17: Tasa de formalidad por sector económico (%)



Fuente: Fasecolda

2.7. Trabajadores formales por IBC

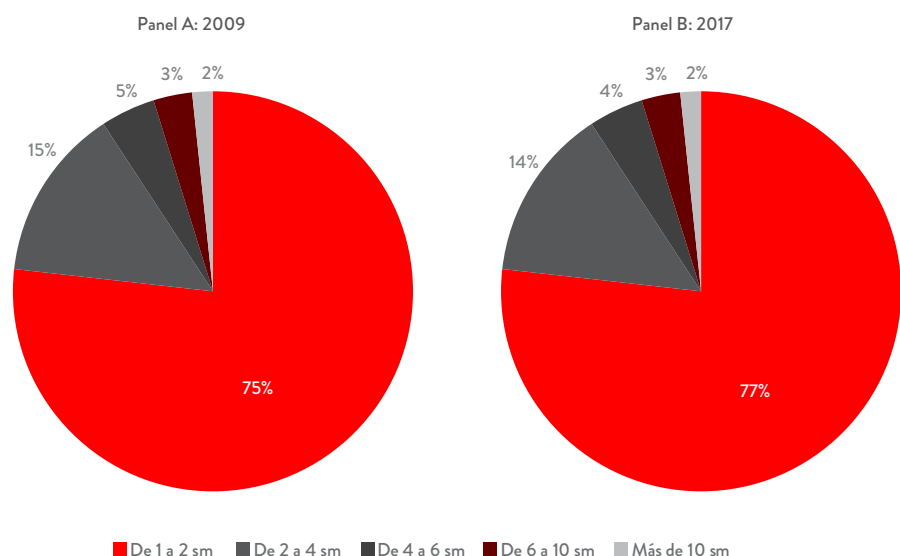
Los ingresos salariales en Colombia han sido estudiados ampliamente. La literatura ha identificado que el salario mínimo en Colombia es relativamente alto, por consiguiente, su efecto sobre el nivel de formalidad laboral es adverso, ya que se constituye en un desincentivo para contratar formalmente. Si a esto se le agrega la magnitud de los costos no salariales, que también son elevados (Arango y Flórez, 2017; Bernal et al, 2014; Cavallo y Serebrisky, 2016), el desincentivo se hace más fuerte. Ante este panorama, algunos autores proponen un salario diferenciado, pues en algunos sectores y en algunas regiones en particular, el salario mínimo podría ser

inferior (Arango y Flórez, 2017) mientras otros apuntan a la reducción de los costos no salariales (ANIF, 2018; Bernal et al, 2014).

2.7.1. Rangos del IBC

Teniendo en cuenta lo anterior, esta sección busca justamente dar luces sobre las cualidades de los trabajadores en el sector formal dados ciertos niveles de ingreso o IBC (ingreso base de cotización). El análisis se centra en las diferencias por género, rangos de edad, tipo de vinculado, tamaño de la empresa, nivel de riesgo y sector económico. En primer lugar, el IBC por rangos del salario mínimo (sm) (Gráfico 18) muestra una composición muy importante por parte de trabajadores que devengan entre 1 y 2 sm (más del 75%) seguido de la siguiente categoría (entre 2 y 4 sm) con una participación del 15%. A lo largo del periodo estudiado, no existen cambios sustanciales en la composición.

Gráfico 18: Composición del número de formales por rangos del IBC (%)



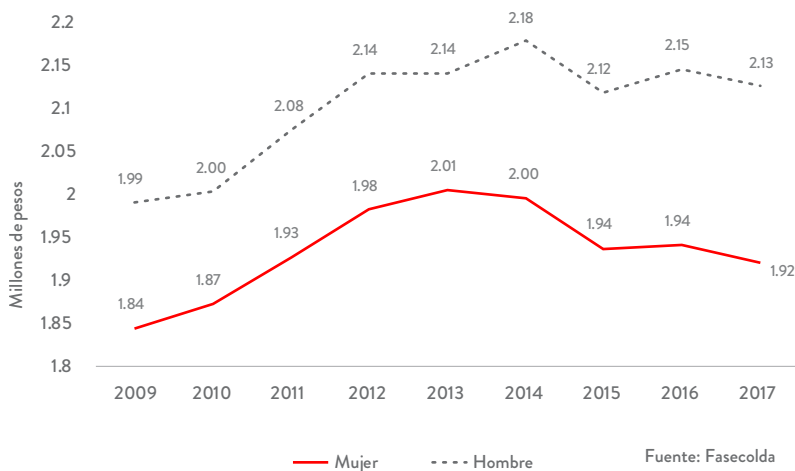
Fuente: Fasesolda

2.7.2. Género

En teoría, si las empresas cuentan con personal de alta calificación y con salarios competitivos, esto puede generar mayor productividad por lo que existe una relación entre mayor bienestar de los trabajadores, inversión en capital humano, y, por ende, en el aumento de la productividad. No obstante, la existencia de brechas salariales, y, en particular, de género, si bien son un síntoma de la dinámica del mercado laboral desfavorable para algunos grupos de individuos, también señala los espacios sobre los cuales los hacedores de política pueden intervenir para solventar fallas de mercado y así generar aumentos en productividad.

Al respecto, el Gráfico 19 muestra las diferencias salariales entre hombres y mujeres, para la cual la brecha ha sido creciente. En el 2017 se presenta la diferencia más alta: para este año en promedio un hombre en el sector formal gana \$206.000 más que una mujer. Esto se debe a que el promedio de crecimiento anual del IBC de las mujeres ha sido del 0,5%, en contraste con el 0,8% del IBC de los hombres. Es importante señalar que este aumento en la brecha no es el resultado de un crecimiento paulatino, sino que la brecha ha aumentado desde el 2013.

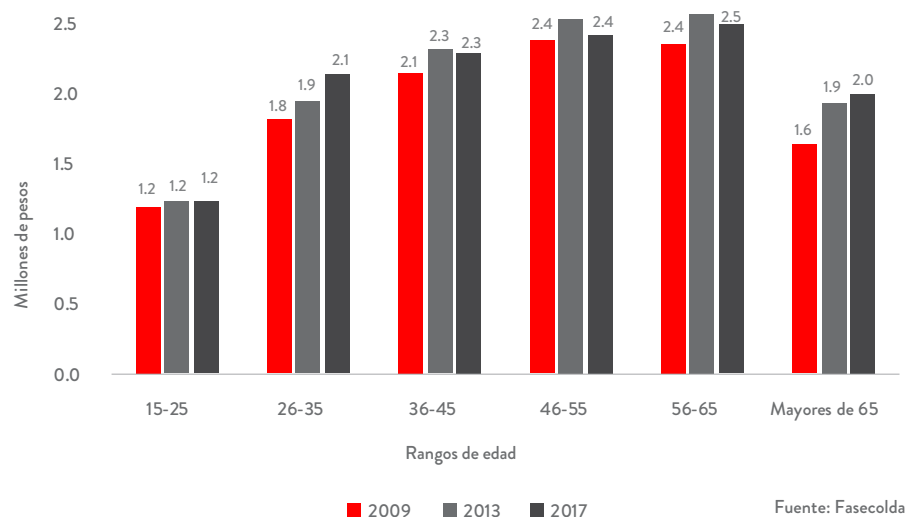
Gráfico 19: IBC por género (millones de pesos de 2017)



2.7.3. Rangos de edad

Un factor demográfico esencial es justamente la composición de la población por rangos de edad. En cuanto al mercado laboral formal, es importante observar los retornos salariales de la población joven, de edades mayores y también la concentración salarial. En general, los ingresos por rangos de edad ostentaron un crecimiento del orden del 2% en promedio para los rangos de edad hasta el año 2014 (Gráfico 20), cuando comienzan a decrecer a un ritmo del -1%. Las poblaciones cuyos salarios poseen niveles de crecimiento altos para el periodo 2009-2013 son los menores de 15 años (4%) y los mayores de 65 años (5%), pero, también, son estos dos grupos de edad los que después del 2014 presentan disminuciones sustanciales en su nivel de IBC real. Los datos también muestran que, por un lado, tanto la población joven (menor de 25 años) como la adulta (mayor de 65 años) son quienes tienen la remuneración (asumiendo como proxy el IBC) más baja, 1,1 y 2 millones respectivamente. Por otro lado, pese a que los adultos entre 46 y 65 años son los que más ingresos en promedio devengan, este valor en términos reales ha venido decreciendo desde el 2014

Gráfico 20: IBC por rangos de edad (millones de pesos de 2017)

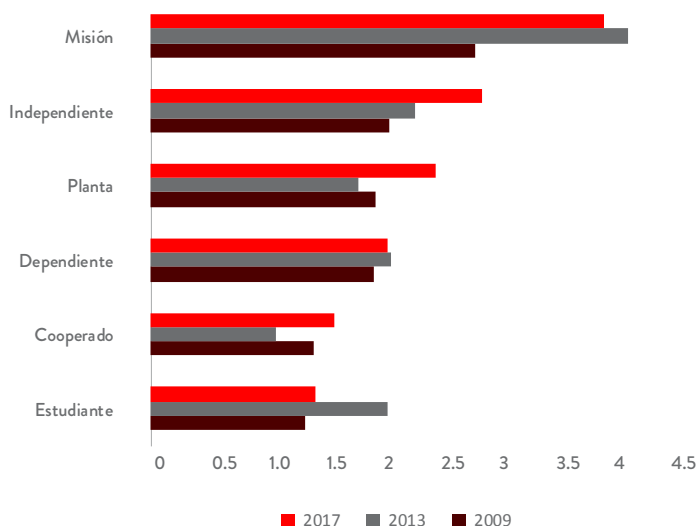


2.7.4. Tipo de vinculado

Este aspecto presenta particularidades interesantes como se ilustró en la sección 2.4 donde los trabajadores independientes venían aumentando su participación en la vinculación laboral. En cuanto al IBC, existen heterogeneidades sustanciales con respecto al monto de los salarios, pero también a la fluctuación del IBC. Por lo tanto, se pueden clasificar tres grupos: trabajadores con ingreso volátil, pero bajo respecto del promedio, volátil e ingreso medio o alto y, finalmente, trabajadores formales con un ingreso estable y medio.

En el primer grupo se encuentran los estudiantes y los cooperados puesto que sus niveles de ingresos son de 1,4 y 1,5 millones en promedio (Gráfico 21). No obstante, los vinculados como estudiantes ostentaron variaciones sustanciales de crecimiento antes del 2013 en su IBC mientras que después de este año hubo un decrecimiento importante en el orden del 3%. El segundo grupo está conformado por trabajadores de planta, independientes y de misión (este último con el ingreso más alto de todos los grupos de vinculados) es relevante señalar que todos estos grupos no siguen una sola tendencia en el ciclo de crecimiento en el IBC. El tercer tipo de comportamiento lo representan los trabajadores dependientes, quienes ostentan un IBC muy estable en el orden de los 2 millones de pesos sin verse alterados por la caída, casi que, generalizada, después del 2013.

Gráfico 21: IBC por tipo de vinculado (millones de pesos de 2017)

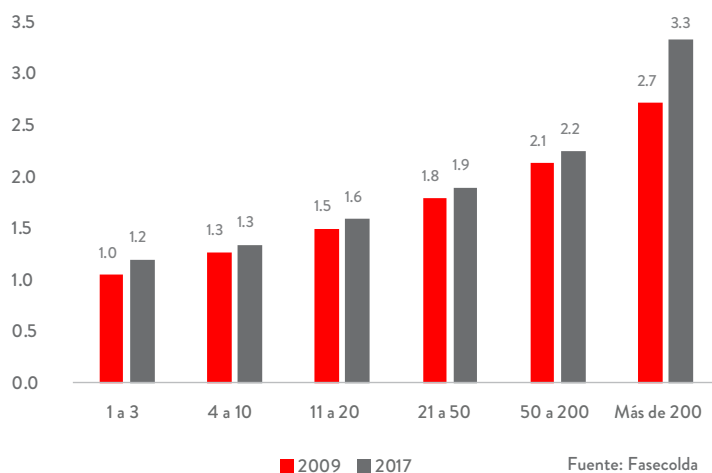


Fuente: Fasescolda

2.7.5. Tamaño de la empresa

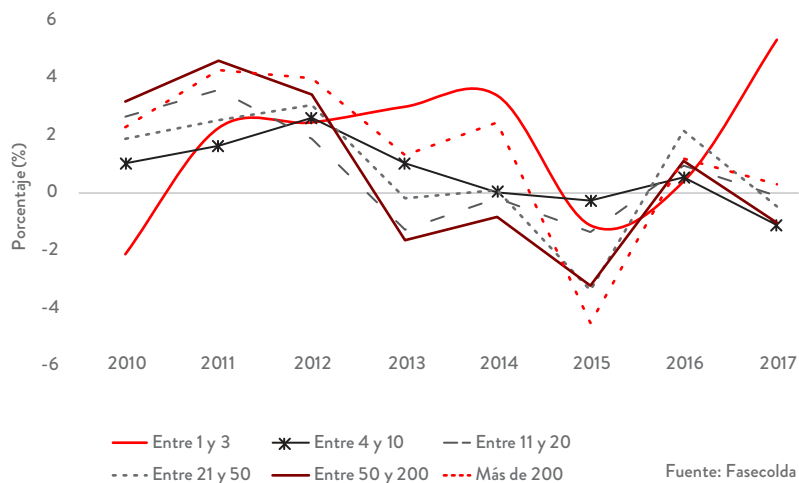
El tamaño de la empresa evidencia en el Gráfico 22 una relación muy clara entre esta y el IBC. Esta relación va en la vía de Lora (2018) para quien existe una relación entre la complejidad productiva, el nivel de productividad laboral y el salario devengado. Las empresas grandes, como se vio en la sección 2.5, son las mayores ofertantes de empleo formal, hecho que también se traduce en salarios relativamente elevados. De hecho, la diferencia entre un empleado promedio que pertenece a una empresa de entre 1 y 2 trabajadores respecto de aquellos cuya empresa está entre 15 y 20 es de 2,1 millones de pesos. Esta brecha ha aumentado desde el 2009 en cerca de 100 mil pesos por año.

Gráfico 22: IBC por tamaño de la empresa (millones de pesos de 2017)



Por el lado del crecimiento de los salarios (Gráfico 23) llama la atención que aquellas empresas con gran capacidad de vinculación formal que en esencia son las empresas con más de 200 trabajadores, han mantenido un crecimiento positivo en la mayoría de los periodos con excepción del año 2015 que afectó severamente los salarios de los trabajadores en todas las empresas. Su recuperación fue muy alta y alcanzó tasas de crecimiento del orden del 10% entre 2016 y 2017.

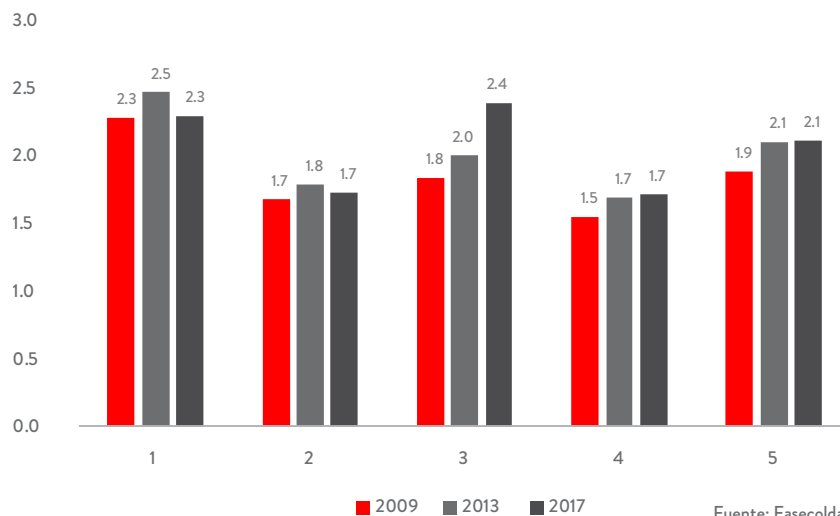
Gráfico 23: Crecimiento anual del ingreso real por tamaño de la empresa (%)



2.7.6. Niveles de riesgo

El Gráfico 24 muestra cierta heterogeneidad entre los niveles de riesgo laboral. Históricamente los trabajadores afiliados al riesgo más bajo (1) tenían un IBC mucho más alto al del resto de formales al SGRL. Sin embargo, esta tendencia se revirtió en el 2017 cuando los trabajadores en el nivel 3 de riesgo superaron su IBC. Es interesante señalar que, de acuerdo con Fasecolda (2014), el nivel de riesgo más bajo compone buena parte de los sectores de la educación (100%), administración pública (78%), servicios financieros (96%), servicios profesionales (50%) y comercio (45%) mientras que el nivel 3 compone de manera importante el empleo en la rama de actividad económica de la salud (75%) y de la industria manufacturera (58%). Otro aspecto por señalar es que los salarios de los afiliados al nivel de riesgo 4 (quienes conforman un 59% el sector de transportes) han crecido y a 2017 igualan el IBC del nivel 2 (quienes conforman un 63% el sector de agrícola).

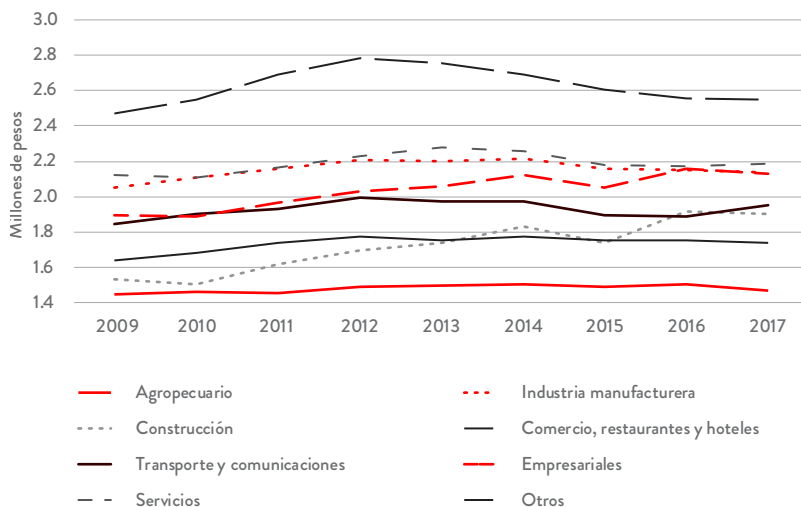
Gráfico 24: IBC por niveles de riesgo (millones de pesos de 2017)



2.7.7. Sectores económicos

Finalmente, el Gráfico 25 enseña la evolución por sector económico del IBC. Aquí se tienen tres grupos. El primero está conformado por aquellos sectores cuyo IBC es inferior a los 2 millones (transporte y comunicación, inmobiliario, construcción, comercio y agricultura) los cuales ostentaron un decrecimiento en el 2015, el único sector de este grupo que no recuperó el nivel de IBC fue el sector agrícola. El segundo grupo está en el rango de 2 millones a 2,8 millones y son en su orden los sectores de electricidad, gas y agua, seguros y pensiones, y el de servicios. Se destaca que mientras el IBC de electricidad, gas y agua y seguros viene decreciendo, el de servicios hace todo lo contrario. El tercer grupo, lo conforman los sectores de minas y canteras e intermediación financiera cuyo IBC supera los 2.8 millones de pesos. Aquí, el IBC del sector de intermediación financiera ha crecido en un orden del 1.3% promedio anual mientras el de minas y canteras tuvo una disminución del 2% entre 2013 y 2016 como producto de la caída en los precios del petróleo.

**Gráfico 25: Evolución del IBC por sector económico
(millones de pesos de 2017)**



Fuente: Fasecolda

3. Conclusiones

La mujer ha incrementado su participación en el mercado laboral formal, el crecimiento promedio anual en el número de afiliadas es del 10% entre el 2009 y el 2017, tasa de crecimiento superior en 4.5pp a la de los hombres.

Cerca del 56% de los afiliados se encuentra dentro del rango de edad de 26 a 45 años. La población joven de 15 a 25 años ha aumentado su participación al pasar de un 19% en 2009 a un 21% en 2017.

La composición regional enseña cómo Bogotá ha perdido participación en el número de afiliados al SGRL (3,5pp menos) mientras que la región Caribe y la de Centro Oriente han ampliado su proporción dentro de la composición regional al ostentar un promedio de crecimiento anual en el número de afiliados del orden del 8,5%, 3pp superior a la tasa de crecimiento de Bogotá.

Existe un ascenso en el número afiliados independientes, el cual significó que en 2017 representaran la segunda tipología de vinculación con un 5,9% cuando en 2009

eran de tan solo 1,2%. El tipo de vinculación más grande proporcionalmente hablando es el de trabajadores dependientes, quienes representan el 92% de los vinculados.

La formalidad laboral está estrechamente ligada al tamaño de la empresa. Lo que tiene relación con que el 53% de los vinculados pertenezcan a empresas con más de 200 empleados y el 18% a empresas entre 50 y 200 empleado. Esto también tiene relación con el IBC puesto que aquellos trabajadores formales vinculados a empresas entre 1 y 2 trabajadores reciben 2,1 millones de pesos menos que aquellos trabajadores en empresas entre 15 y 20 empleados. Dicha brecha ha aumentado paulatinamente desde el 2009.

Los sectores económicos con mayor número de empleados afiliados al SGRL son el de servicios, comercio y servicios empresariales los cuales perciben un IBC cercano al promedio. En contraste, aquellos sectores que menos empleados formales aportan (relativamente) son el de minas y canteras y el de intermediación financiera, los cuales perciben los IBC más altos.

Referencias

Alaimo, V., Bosh, M., Kaplan, D., Pagés, C., y Ripaní, L. (2016). *Empleos para crecer*. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Unidad de Mercados Laborales.

Asociación Nacional de Instituciones Financieras. (18 de junio de 2018). Grados de formalización en las microempresas de Colombia. *Comentario Económico del día*. Recuperado de <http://anif.co/sites/default/files/jun18-18.pdf>

Amador D, Bernal, R y Peña, X. (2013). The rise in female participation in Colombia: Fertility, marital status or education? *Ensayos sobre Política Económica*, 31, 54-63

Arango, L.E y Flórez, L.A (2017). Informalidad laboral y elementos para un salario mínimo diferencial por regiones en Colombia. *Borradores de Economía*, 1023. Recuperado de http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/6336/be_1023.pdf?sequence=5

Arango, L. y Posada, C. 2007. Labor participation of married women in Colombia. *Desarrollo y Sociedad*, 60, 93-126.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). *Índice de mejores trabajos: Índice de condiciones laborales de América Latina. Documento metodológico*. Nota Técnica. 1326. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8583/Bet->

ter_Jobs_Index_an_employment_conditions_index_for_Latin_America_SPA.PDF?sequence=6&isAllowed=y

Cavallo, E. y Serebrisky, T. (Eds.). (2016). *Ahorrar para desarrollarse: Cómo América Latina y el Caribe puede ahorrar más y mejor*. Washington, Estados Unidos: BID

Congreso de la República de Colombia. (11 de julio de 2012). Ley 1562 de 2012. Por la cual se modifica el sistema de riesgos laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional. Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley156211072012.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (26 de diciembre de 2012). Ley 1607 de 2012. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <https://legislacion.vlex.com.co/vid/expiden-tributaria-dictan-disposiciones-479234999>

Departamento Nacional de Estadística. (28 de febrero de 2018). Principales indicadores del mercado laboral. Enero de 2018. *Boletín técnico*. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_ene_18.pdf

Elias, J., y Ñopo, H. (2010). *The increase in female labor force participation in Latin America 1990-2004: Decomposing the changes*. Washington, D.C., United States: Inter-American Development Bank. Mimeographed document.

Fasecolda. (2014). *Análisis del mercado laboral en Colombia: Una nueva cara de la formalidad*. Bogotá, Colombia: Fasecolda.

Fedesarrollo. (diciembre de 2016). El papel de las mujeres en la transición demográfica. *Informe Mensual de Mercado Laboral*. Recuperado de http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3320/IML_Octubre_2016.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Fedesarrollo. (mayo de 2017). Mercado laboral rural. Informe Mensual de Mercado Laboral. Recuperado de http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3418/IML_Mayo_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha. (2015). *Misión Colombia envejece: Cifras, retos y recomendaciones*. Bogotá, D.C., Colombia: Editorial Fundación Saldarriaga Concha.

Fernández, C., Villar, L., Gómez, N. y Vaca, P. (2017). Taxonomía de la informalidad en América Latina. Fedesarrollo, *Working Paper*, 75. Recuperado de <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/DocumentosTrabajo/taxonomiainformalidad-lacfedes.pdf>

Lora, E. (2018). *La (in)formalidad laboral con otros ojos*. Ponencia para la admisión como miembro correspondiente a la Academia Colombiana de Ciencias Económicas.

Maurizio, R. (2014). Labour formalization and declining inequality in Argentina and Brazil in the 2000s. *ILO Research Paper*, 9. Recuperado de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—inst/documents/publication/wcms_235111.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (2002). El trabajo decente y la economía informal. Conferencia Internacional del trabajo, 90ª reunión.

Organización Internacional del Trabajo. (2015). *Panorama temático laboral. Transición de la formalidad en América Latina laboral*. Lima, Perú: OIT Oficina regional para América Latina y el Caribe.

Organización Internacional del Trabajo. (2017). *Global employment trends for youth 2017: Paths to a better working future*. Ginebra, Suiza: OIT.

Organización Internacional del Trabajo. (2017). *Panorama laboral América Latina y el Caribe*. Lima, Perú: OIT Oficina regional para América Latina y el Caribe.

Rodríguez, H. (2014). Características de la población formal en Colombia. En Fasecolda. *Análisis del mercado laboral en Colombia: una nueva cara de la informalidad* (pp. 41-74). Bogotá, Colombia: Fasecolda. Recuperado de <http://www.fasecolda.com/files/3614/1158/0059/BinderMercado-Laboral.pdf>

02.

El mercado laboral formal en Colombia: diferencias regionales

Norberto Rojas D.

Iván M. Durán

Los autores son, respectivamente, director de PolisData y socio-investigador de PolisData. Los autores agradecen los comentarios, sugerencias y aportes de Hernán Avendaño, Wilson Mayorga y Germán Ponce de Fasescolda. No obstante, los errores, opiniones y omisiones son responsabilidad de los autores.

1. Introducción

La formalidad laboral genera bienestar económico y social a los hogares, pues estos perciben condiciones laborales que les brindan seguridad en términos de protección social, amparo ante un despido, cobertura de riesgos laborales, representación sindical, entre otros beneficios legales (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2015). De igual manera, la formalidad laboral está relacionada con el desarrollo económico de una región. Esto se debe a que los mayores niveles de formalidad laboral se encuentran en los sectores de mayor complejidad productiva¹, hecho que tiene consecuencias directas en las disparidades regionales (Lora, 2018).

Así las cosas, una ciudad o región con mayor complejidad productiva y suficiente tamaño poblacional facilita que las empresas contraten empleados con calificaciones apropiadas para producir bienes y servicios sofisticados. Esto, en últimas, significa nuevos puestos de trabajo, y, especialmente empleo formal. En consecuencia, la relación entre complejidad productiva y las dinámicas regionales se traduce en una mejora sobre el perfil de crecimiento y desarrollo económico de una región, según lo han explicado Hausmann e Hidalgo (2011), hecho que hace relevante el estudio de las dinámicas regionales del mercado laboral.

El presente capítulo tiene como objetivo caracterizar las dinámicas regionales en la composición del empleo formal en Colombia y aportar en el conocimiento de las disparidades de las regiones en el país. Lo anterior es posible gracias al uso de la base de información del SGRL, recolectada por las aseguradoras y que posee una riqueza única para este tipo de análisis.

1. La complejidad productiva hace referencia a la combinación de conocimiento y habilidades de producción diferenciadoras entre regiones o países.

La siguiente sección hace una descripción del comportamiento del mercado de trabajo regional en general. Asimismo, se muestra la composición por género, rangos de edad, trabajadores formales por tipo de vinculatorio y vinculación al SGRL, los niveles de riesgo laboral, el tamaño de la empresa y la composición sectorial por regiones. La sección 3 discute las variables anteriores, pero en términos del ingreso base de cotización (IBC). Finalmente, se presentan las principales conclusiones.

2. Estado del sector formal por regiones

Esta sección analiza las características del mercado laboral de las principales regiones de Colombia para el periodo 2009-2017. Las regiones se definieron de acuerdo con la clasificación hecha por el Sistema Nacional de Regalías de la siguiente manera:

Tabla 1: Definición de regiones

REGIÓN	DEPARTAMENTOS
Bogotá	Bogotá
Eje Cafetero	Antioquia, Quindío, Risaralda y Caldas
Pacífico	Chocó, Valle del Cauca, Cauca, Nariño
Caribe	Sucre, Bolívar, Atlántico, Cesar, Córdoba, Magdalena, La Guajira, San Andrés
Centro Oriente	Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander, Santander
Centro Sur	Amazonas, Caquetá, Huila, Putumayo, Tolima
Llanos	Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés, Vichada.

Fuente: Elaboración propia con base en DNP (ver: <https://www.sgr.gov.co/>).

En primer lugar, se presenta un panorama general del mercado laboral discriminado por región, que ofrece una mirada global del mercado de trabajo regional. En las siguientes secciones, se analizarán las características del mercado laboral formal en términos de su composición por género y rangos de edad, la tipología de vinculadores y vinculados al SGRL, los niveles de riesgo laboral, el tamaño de las empresas

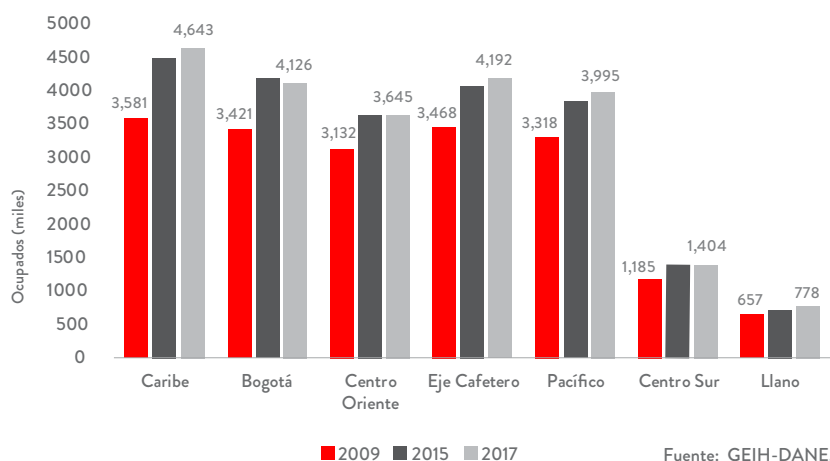
formales, las ramas de actividad económica empleadoras y, finalmente, la composición de acuerdo con rangos del ingreso base de cotización (IBC).

2.1. Panorama del mercado laboral en las regiones

Entre 2009 y 2017 se crearon alrededor de 4 millones de empleos a nivel nacional, que significaron un crecimiento promedio anual del empleo del 2,7% (494 mil empleos). No obstante, en este período se evidencian dos grandes etapas: en la primera, entre 2009 y 2012, el crecimiento promedio anual fue cercano al 4%; por otra parte, a partir de 2013 se observa un período de desaceleración, en el cual se registró un crecimiento promedio anual de solo 1,6%, como consecuencia de la desaceleración de la economía por el choque externo negativo, producto de la caída en los precios del petróleo.

En las regiones el comportamiento del empleo ha seguido un patrón similar al observado en el total del país, pero con algunas particularidades. La zona geográfica con mayor participación en el empleo nacional en 2017 es Caribe (20,4%), seguida por el Eje Cafetero (18,5%), y las de menor participación son Centro Sur (6,0%) y Llanos (3,1%).

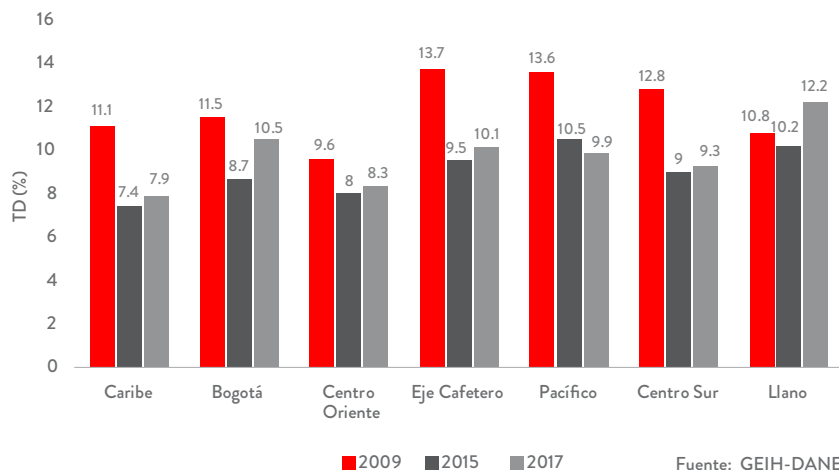
Se resalta la consolidación de la zona Caribe en la generación de empleo a lo largo del período analizado, con un crecimiento anual promedio del 3.7%. Las demás regiones crecieron entre el 2.6% anual (Bogotá, Eje Cafetero y Pacífico) y el 2% (Centro Oriente). En el Gráfico 1 se aprecia que entre 2015 y 2017 se da una ralentización en la generación de empleo en todas las zonas geográficas, pero es en Bogotá donde la situación ha sido más crítica, con una caída en el empleo entre 2015 y 2017 del 1.5%, lo cual implica una pérdida cercana a los 80 mil empleos. Asimismo, en Centro Sur y Centro Oriente la creación de puestos de trabajo se ha visto estancada.

Gráfico 1: Población ocupada por regiones (Miles).

En concordancia con la evolución del número de empleos, se observa que la tasa de desempleo disminuyó en todas las regiones entre 2009 y 2017, con excepción de los Llanos (Gráfico 2). Sin embargo, en los dos últimos años el desempleo comenzó a aumentar, y las zonas con el peor desempeño fueron Bogotá y los Llanos, con crecimientos de la tasa de desempleo cercanos a 2 pp. En el caso de Bogotá casi todos los sectores de la economía, con excepción de establecimientos financieros, redujeron su empleo entre 2015 y 2017, así como en los Llanos, muy probablemente asociado con la desaceleración del sector petrolero.

De otro lado, se puede destacar que las regiones Caribe, Centro Oriente y Centro Sur han logrado mantener el desempleo por debajo de niveles de un dígito, a pesar del estancamiento del empleo de los dos últimos años. No obstante, si la actividad económica no comienza a reaccionar es posible que volvamos a tener una tasa de desempleo por encima de los dos dígitos en la mayoría de las regiones.

Gráfico 2: Tasa de desempleo por región (%)



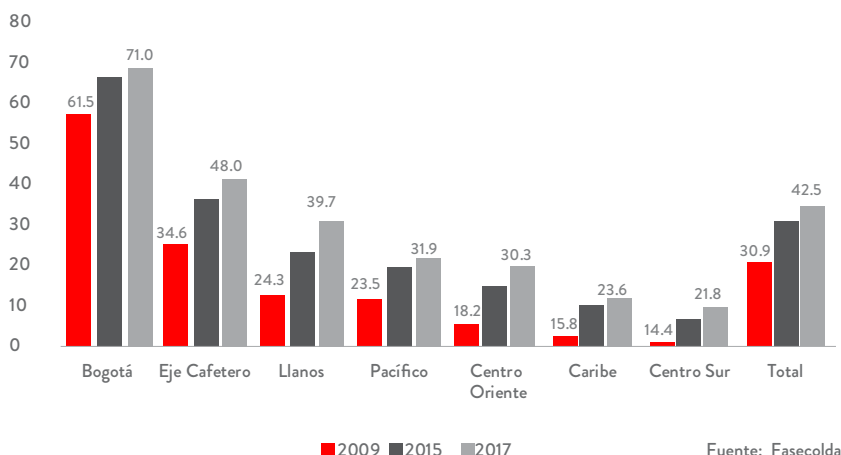
Por otra parte, es necesario sacar a colación que uno de los indicadores laborales más monitoreados por los analistas y hacedores de política es la informalidad laboral (Arango-Thomas y Flórez, 2017; Fernández, Villar, Gómez y Vaca, 2017; García, 2014). Esto es así porque, como lo explica el Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2017), este es un indicador de la mala calidad del empleo. Además, se debe tener en cuenta que la situación de informalidad envuelve a los trabajadores en un círculo vicioso. Es decir, la imposibilidad de los trabajadores de acceder a los beneficios de la formalidad hace que estos se encuentren desprotegidos ante el desempleo, la búsqueda de un trabajo formal no es eficiente y la probabilidad de obtener un trabajo deseado y oportuno es baja, hecho que se puede traducir en poca o nula capacitación y, por ende, en baja productividad, por lo que salir de la informalidad es cada vez más difícil.

En contraste, la formalidad acerca a la población ocupada a una situación de protección laboral, con beneficios sobre la productividad, no solo laboral, sino en general de la economía. De acuerdo con Goñi (2013), una alta formalidad impacta positivamente el crecimiento económico, hace que aumente la productividad, mejora las escalas de producción de las empresas, promueve la absorción y creación de nuevas empresas, impulsa el recaudo tributario y mejora las políticas de redistribución, así como de protección social.

Para el conjunto del país se evidencia un aumento de la formalidad laboral². Entre 2009 y 2017, la tasa de formalidad aumentó cerca del 37%, he incluso ha seguido creciendo después de 2015, a pesar de la menor generación de empleo observada desde ese año. Con esto, se ratifica la importancia de las reformas legislativas³ que tuvieron como objetivo la promoción de una mayor formalidad laboral. Sin embargo, existen diferencias regionales en este indicador (Gráfico 3). En particular, existen dos grupos de regiones de acuerdo con el tamaño de su formalidad.

El primer grupo, conformado por Bogotá y el Eje Cafetero, se caracteriza por tener tasas por encima del promedio nacional, en donde Bogotá se destaca con el mayor nivel de formalización, con un 71% en 2017, y un crecimiento de 10 pp en el período de análisis. El segundo grupo se caracteriza por tasas de formalidad mucho más bajas, en el orden del 22% al 32%. Dentro de este grupo están el Centro Sur (21,8%), Caribe (23,6%), Centro Oriente (30,3%) y Pacífico (31,9%).

Gráfico 3: Tasa de formalidad por región (%)



2. Número de personas afiliadas al SGRL sobre la población ocupada reportada por el DANE.

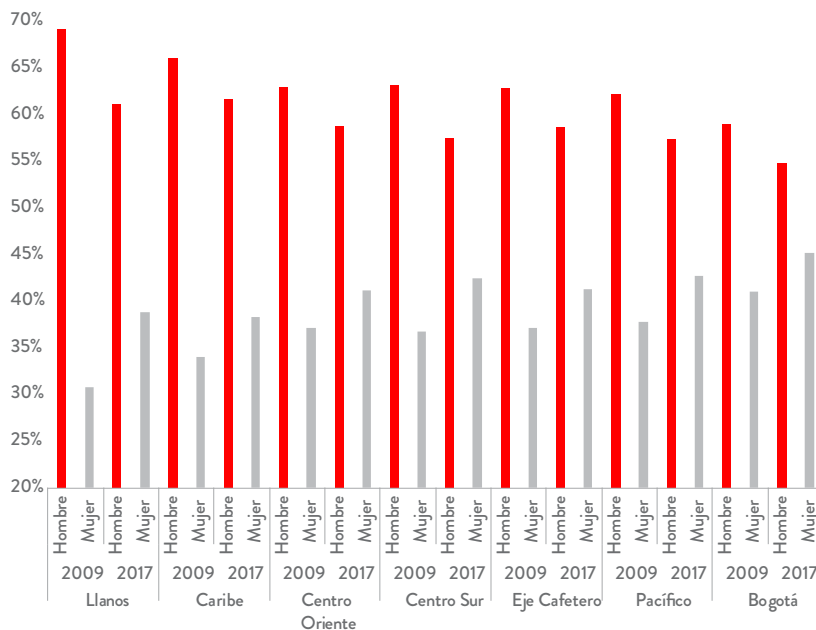
3. La Ley 1562 de 2012 estableció la obligatoriedad de afiliación para los contratistas de los sectores público y privado y la Ley 1607, reforma tributaria que exoneró, en un principio (2013), a las empresas del pago de los aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional del Aprendizaje (SENA) y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y a partir de 2014 del pago de la contribución a salud, para los empleados que devenguen menos de 10 salarios mínimos.

2.2. Trabajadores formales por género

En 2017 el 57% de la población afiliada al SGRL eran hombres (5,4 millones) mientras que el restante 43% eran mujeres (4 millones). Este panorama se observa desde 2009 donde se presenta una disminución en la brecha en la composición del empleo formal entre hombres y mujeres para el conjunto de todas las regiones (Gráfica 4). En concreto, la participación masculina en el empleo formal, en el período analizado, ha caído mientras que la mujer ha aumentado su participación en promedio 4 pp.

Las regiones con un cierre de la brecha más acelerado fueron los Llanos (16 pp), Centro Sur (11 pp) y Pacífico (10 pp). Por otro lado, las regiones que tienen la brecha en la composición del empleo más amplia son, en su orden, el Caribe (25 pp), Llanos (23 pp) y Centro Oriente (18 pp).

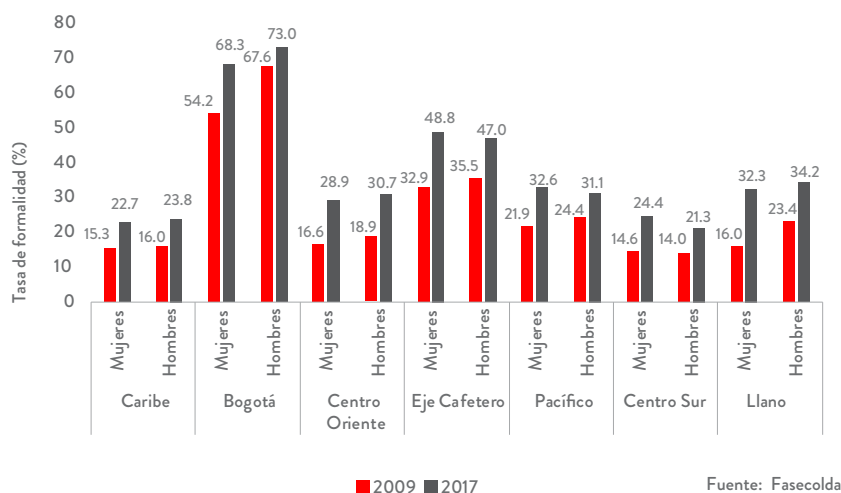
Gráfico 4: Composición del empleo por género y región en el sector formal (%)



Fuente: Fasesolda

Asimismo, en el Gráfico 5 se aprecia que en el año 2009 la tasa de formalidad era mayor para los hombres. No obstante, se dio un proceso de convergencia de este indicador entre ambos sexos, de tal manera que para 2017 en varias regiones la tasa es similar para los dos grupos. Por ejemplo, en el Pacífico, Eje Cafetero y Centro Sur la tasa de formalidad femenina superó la de los hombres. En las demás zonas, la formalidad masculina sigue siendo mayor, pero con una dinámica hacia la igualación. Así las cosas, parece que el aumento de la formalización que se ha dado a partir de 2013 ha favorecido en especial a las mujeres, algo muy relevante en la búsqueda de un mercado de trabajo con mayor equidad de género.

Gráfico 5: Tasa de formalidad por género y región (%)



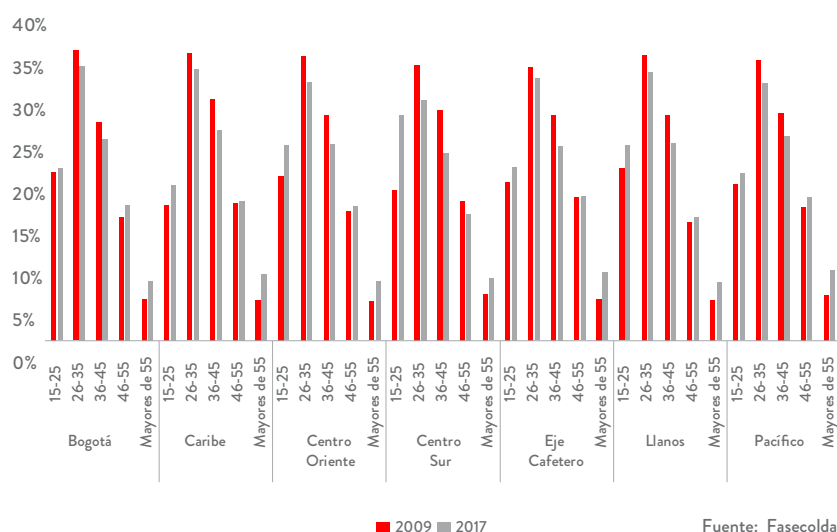
2.3. Trabajadores formales por rangos de edad

El Gráfico 6 presenta la composición regional del empleo formal por rangos de edad. Una primera observación es que, en general, la estructura etaria del empleo formal es similar en todas regiones: el rango de 26 a 35 años es el que tiene mayor participación, seguido de 36 a 45 y 15 a 25 años.

No obstante, se observa que entre 2009 y 2017 disminuyó la participación de las poblaciones en edades entre 26 a 35 y 36 a 45 años en todas las regiones. La disminución de la participación en estos rangos de edad se ha visto de alguna forma compensada por el aumento en la población de 15 a 25, especialmente en las regiones

de Centro Sur, donde aumentó 9 pp entre 2009 y 2017, y en los Llanos, 3 pp en el mismo período. Asimismo, se observa que los rangos de edad entre 45 a 55 y mayores a 55 años han aumentado su participación entre 2009 y 2017 en todas las regiones, excepto en Centro Sur, en donde la participación del grupo de 45 a 55 disminuyó en estos años.

Gráfico 6: Composición del empleo formal regional por rangos de edad

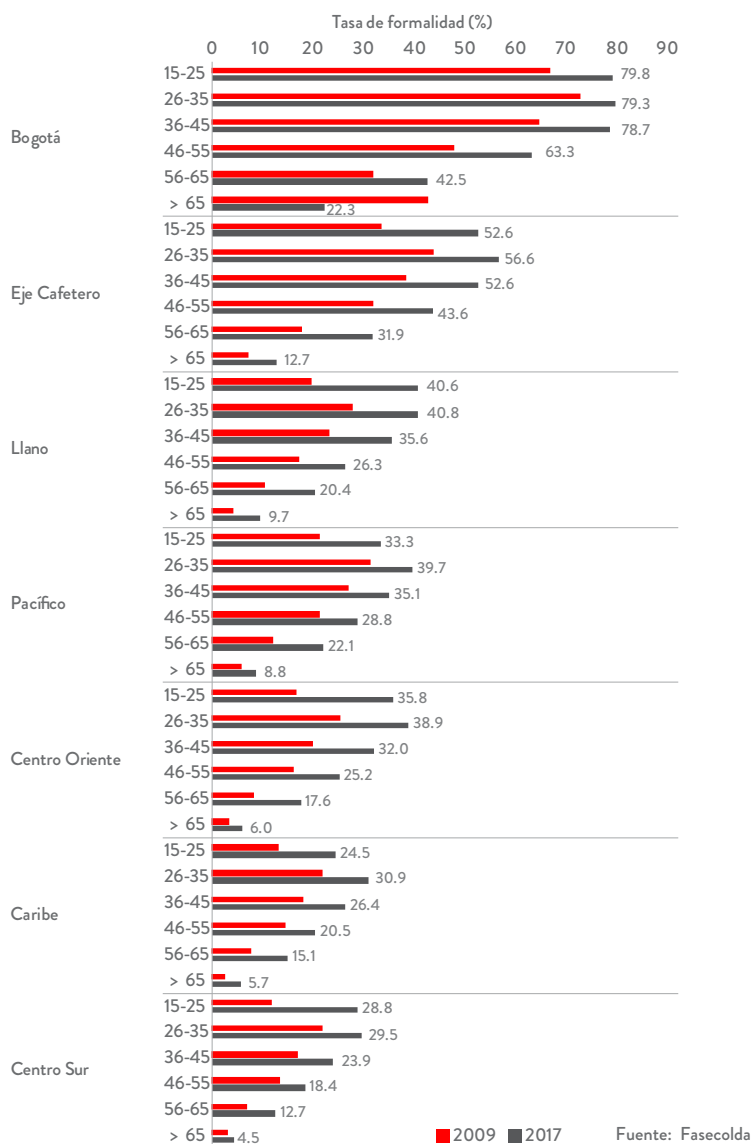


Desde el lado de la tasa de formalidad, se aprecia que esta aumenta con los años hasta llegar a su máximo entre los 26 a 35 años, para luego ir disminuyendo a lo largo del ciclo de vida. Sin embargo, se ha presentado un hecho relevante para la población más joven, pues en Bogotá, Llanos y Centro Sur la tasa de formalidad de la población entre 15 y 25 años ha crecido más, con lo cual se ubica en los mismos niveles de aquellos entre 25 y 36 años. De tal manera, parece que en estas regiones se ha favorecido el enganche en la formalidad de los jóvenes.

Otro hecho a resaltar es que, a pesar de que la formalidad para las personas mayores de 65 años en Bogotá es la más alta, con respecto a esa misma edad en las demás regiones, este grupo fue donde la tasa de formalidad cayó de manera sustancial, al pasar del 43% en 2009 al 22,3% en 2017. En síntesis, las cohortes más jóvenes, que

son las que han aumentado sus promedios educativos, son las que se han venido insertando al mercado laboral formal con mayor celeridad, lo que supondrá que en el futuro se vayan igualando las tasas de formalidad entre edades. No obstante, es necesario la promoción de la vinculación a la formalización de las personas adultas.

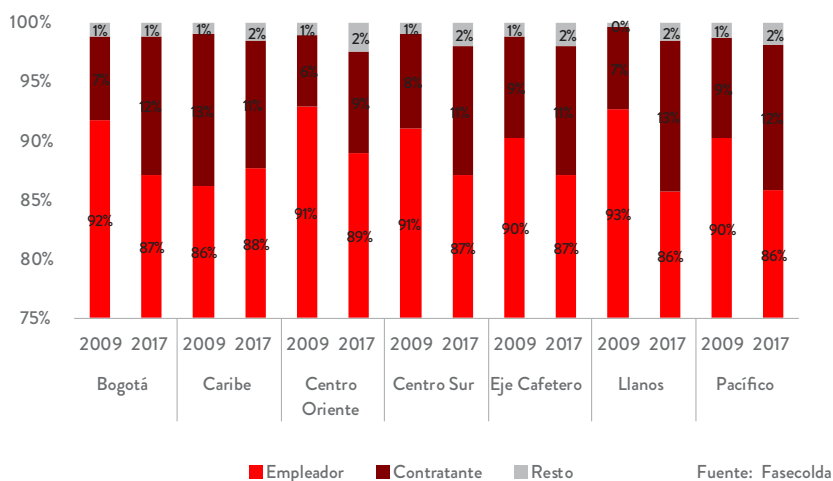
Gráfico 7: Tasa de informalidad por rangos de edad y región (%)



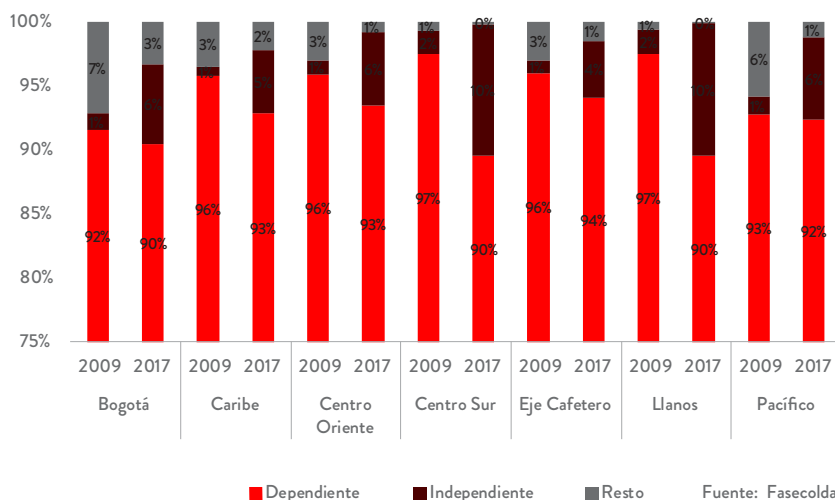
2.4. Trabajadores formales por tipología de vinculador y vinculado

El Gráfico 8 muestra la evolución de los dos principales tipos de vinculadores al sector formal (empleador y contratante). El vinculador con mayor número de formales es el de empleador con un promedio del 90,4% en el 2009 y el 87,1% en 2017 para el conjunto de las regiones, lo que equivale a 8,2 millones de trabajadores formales. Por su parte, los contratantes cuentan con una participación del 8,4% en promedio en 2009 y el 11,3% en 2017. Se destaca el crecimiento en el número de formales por parte de contratantes. El crecimiento más grande se ha dado en Bogotá y la región de Llanos, con 5 pp el primero y 6 pp el segundo (diferencia entre 2009 y 2017).

Gráfico 8: Composición del tipo de vinculadores por regiones



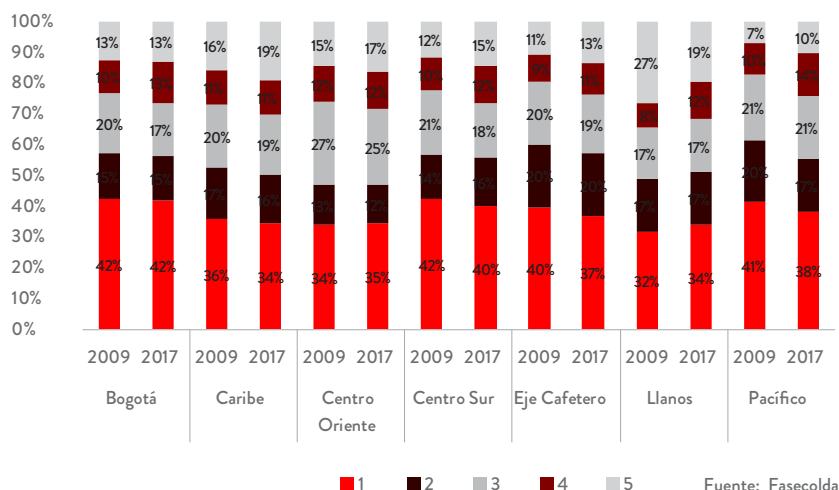
Por otra parte, el Gráfico 9 evidencia que el tipo de vinculación como independiente ha aumentado en todas las regiones a partir de 2013, en algunas de manera más significativa que en otras. Los aumentos más sobresalientes se han dado en la región Centro Sur, 8 pp entre 2009 y 2017, y en los Llanos, 8 pp en el mismo período. En contraste, la región donde menos han crecido los independientes es Eje Cafetero con 3 pp en el mismo período de análisis.

Gráfico 9: Tipo de vinculación por región

2.5. Trabajadores formales por niveles de riesgo laboral

El nivel de riesgo laboral es una información propia del SGRL dada la clasificación hecha sobre las actividades productivas de los trabajadores. Estas características permiten identificar la distribución del riesgo por región. En primer lugar, se observa que en todas las regiones la mayor parte de los trabajadores formales están en el nivel de riesgo más bajo (Gráfico 10), pese a que su participación relativa ha caído, entre 2009 y 2017, en el Caribe (2 pp), Centro Sur (2 pp), el Eje Cafetero (3 pp) y la región Pacífico (3 pp). En segunda instancia, está el riesgo laboral de nivel 3 en casi todas las regiones. En la región de los Llanos se encuentra una composición del riesgo más elevada, el nivel 5 pesa el 19% en 2017 y es el segundo en participación en el empleo formal en la región.

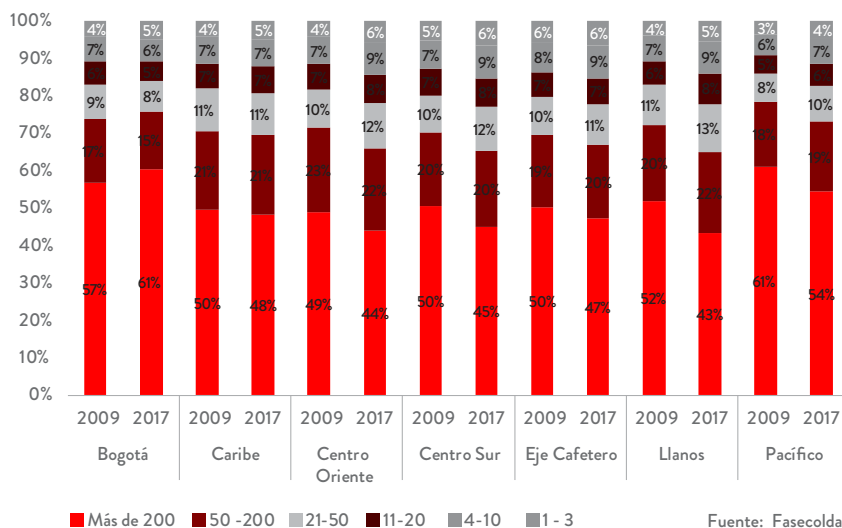
Gráfico 10: Composición regional por nivel de riesgo laboral



2.6. Trabajadores formales por tamaño de la empresa

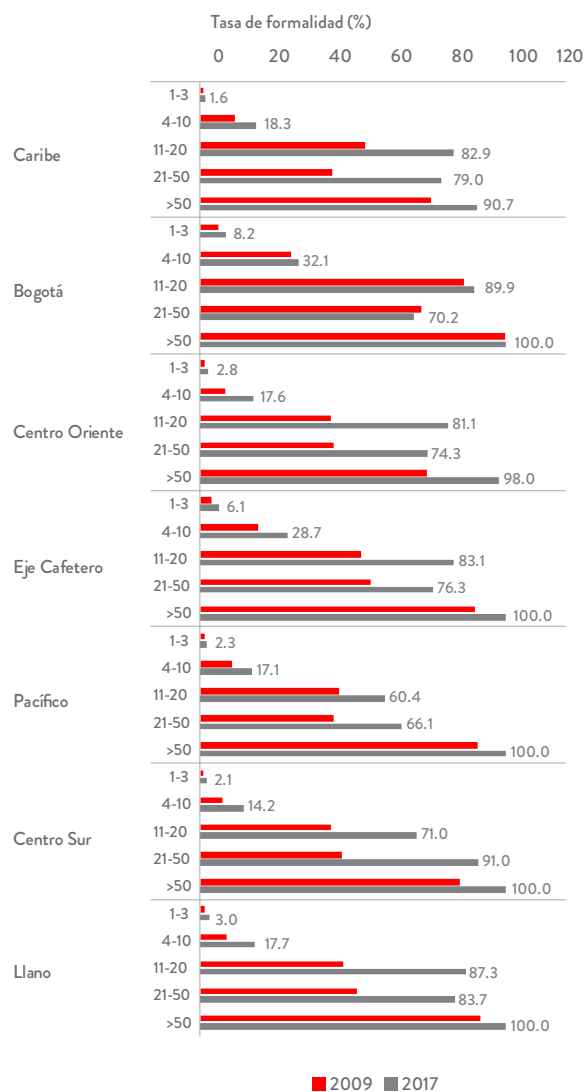
El Gráfico 11 evidencia que las empresas de mayor tamaño acumulan el mayor porcentaje de ocupados formales en todas las regiones. Sin embargo, en la mayoría de las zonas geográficas la proporción de trabajadores formales en empresas con más de 200 trabajadores ha venido perdiendo peso entre 2009 y 2017, con excepción de Bogotá, en donde creció en cerca de 4 pp. Para las regiones Centro Oriente, Eje Cafetero, Llanos y Pacífico, la participación en el empleo formal de las empresas de menos de 50 trabajadores ha tomado mayor relevancia.

Gráfico 11: Porcentaje de trabajadores formales según tamaño de empresas y regiones (%)



En cuanto a la tasa de formalidad se puede observar que son las empresas más grandes las que tienen un mayor grado de formalización (Gráfico 12), y entre 2009 y 2017 la mayoría, exceptuando el Caribe, alcanzaron el 100% de sus empleados formalizados. En este grupo de empresas se destaca el caso de Centro Oriente, donde la tasa de formalidad pasó del 74% al 98%. En el otro extremo se encuentran las pequeñas empresas que presentan unas tasas de formalidad que van entre el 1,6% en el Caribe y el 8,2% en Bogotá. Asimismo, son las empresas intermedias las que más vieron crecer su tasa de informalidad.

Gráfico 12: Tasa de formalidad por tamaño de empresa y región



Fuente: Fasescolda

2.7. Trabajadores formales por actividad económica

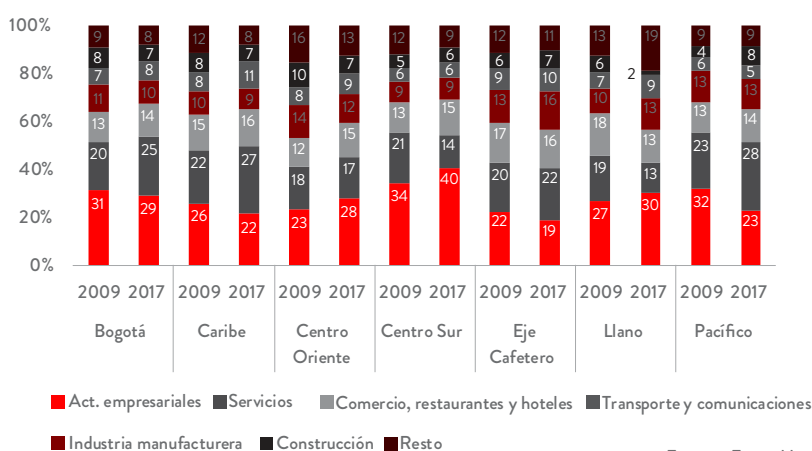
El Gráfico 13 muestra la composición y evolución del empleo formal por sectores económicos y por regiones. Así las cosas, pueden identificarse cuatro tipos de regiones de acuerdo con su contribución en la formalidad.

La primera está conformada por Caribe, el Eje Cafetero y Pacífico. Estas regiones comparten el hecho que experimentaron una transformación, pues en 2009 el sector con mayor cantidad de empleo formal era el de actividades empresariales y financieras (Caribe, el 26%; Eje Cafetero, el 22%, y Pacífico el 32%) y en 2017 pasó a ser el de servicios (Caribe, el 27%; Eje Cafetero, el 22%, y Pacífico el 28%).

El segundo grupo de regiones está compuesto por Centro Oriente y Centro Sur, quienes, a diferencia del primer grupo, desde el 2009 su principal rama de actividad empleadora de trabajadores formales ha sido servicios, a 2017 representa el 28% para Centro Oriente y el 40% para Centro Sur. Adicionalmente, estas regiones se caracterizan porque el sector agropecuario aporta el 7% de los ocupados formales.

Finalmente, los Llanos y Bogotá representan situaciones diferentes. Con respecto a los Llanos, esta es la única región en donde la construcción es el segundo sector que más genera empleo formal (el 19% en 2009 y el 13% en 2017). Y Bogotá, por su parte, es la única región donde el sector de actividades empresariales y financieras es el que acumula mayor empleo formal (el 31% en 2009 y el 29% en 2017).

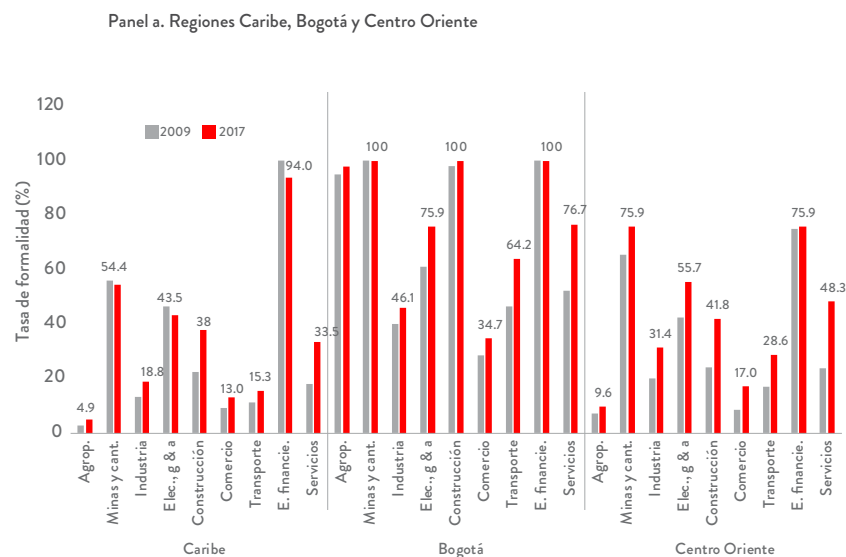
Gráfico 13: Composición del empleo formal por ramas de actividad económica (%)



Desde el punto de vista de la tasa de formalidad observamos que en Bogotá, Eje Cafetero y Pacífico el sector de establecimientos financieros alcanza niveles de formalización del 100%, en las demás regiones va entre el 88% en los Llanos, al 57% en Centro Sur (Gráfico 14). Otro sector interesante en las diferencias regionales en términos de formalidad es el de minas y canteras, donde se evidencia que en Bogotá (100%), Llanos (100%) y Centro Oriente (76%) tienen unos niveles altos de formalización laboral, las cuales contrastan con las bajas tasas de formalidad en el Pacífico (7,1%), Eje Cafetero (37,8%) y Centro Sur (40,5%).

Otro sector que, de manera general y exceptuando a Bogotá, muestra tasas de formalidad bajas es el agropecuario. En 2017, este sector se ubicaba entre el 3% en la región Centro Sur y el 18% en el Eje Cafetero. De los sectores económicos que más contribuyen al empleo, como son comercio y servicios, se observa que tienen, también, bajos niveles de formalización, aunque se destaca la buena dinámica del sector servicios que ha crecido a un ritmo acelerado en la mayoría de las regiones.

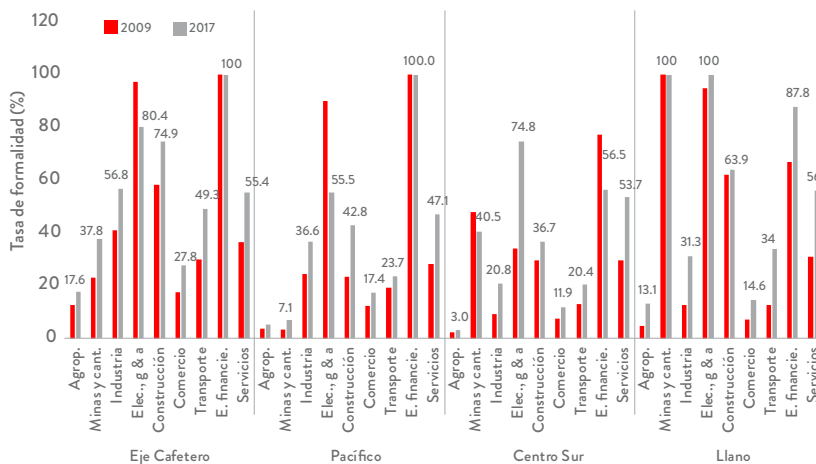
Gráfico 14: Tasa de formalidad por rama de actividad y región (%)



Fuente: Fasecolda

Gráfico 14: Tasa de formalidad por rama de actividad y región (%)

Panel b. Regiones Eje Cafetero, Pacífico, Centro Sur y Llanos

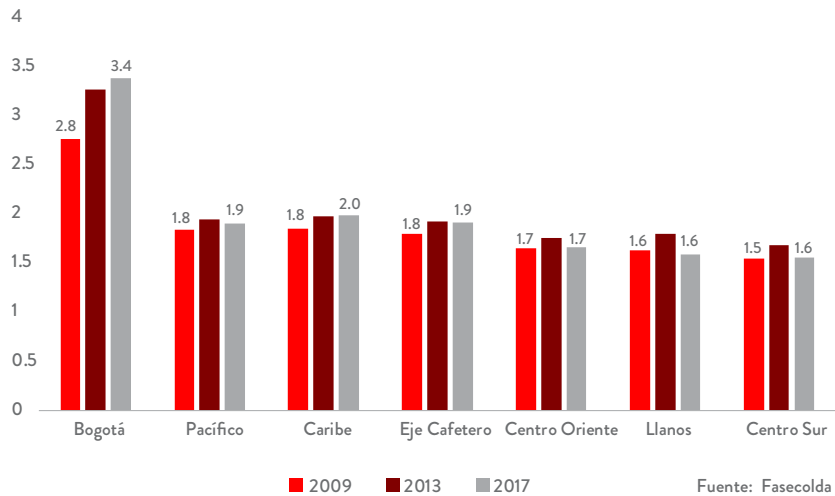


3. Caracterización de los trabajadores por IBC

3.1. Trabajadores formales por rangos de ingreso base de cotización (IBC)

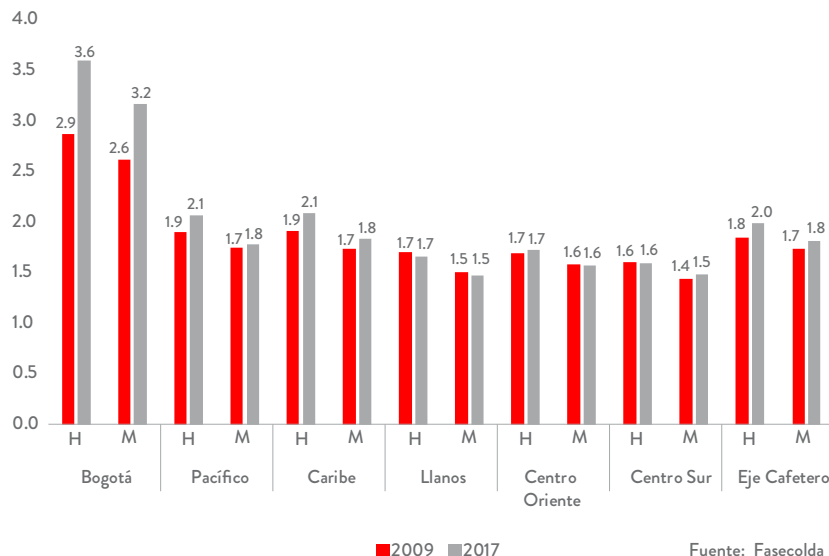
Existen diferencias importantes en los salarios entre Bogotá y el resto de las regiones. Por ejemplo, mientras en Bogotá a 2017 el promedio de trabajadores formales tenía un IBC de 3,4 millones, en ninguna de las otras regiones supera los 2 millones (Gráfico 15). Además, se observa que entre 2013 y 2017 el IBC disminuye en la mayoría de las regiones, excepto en Bogotá, donde pasa de 3,3 a 3,4 millones.

Gráfico 15: IBC por regiones (Millones de pesos de 2017)



3.2. Género

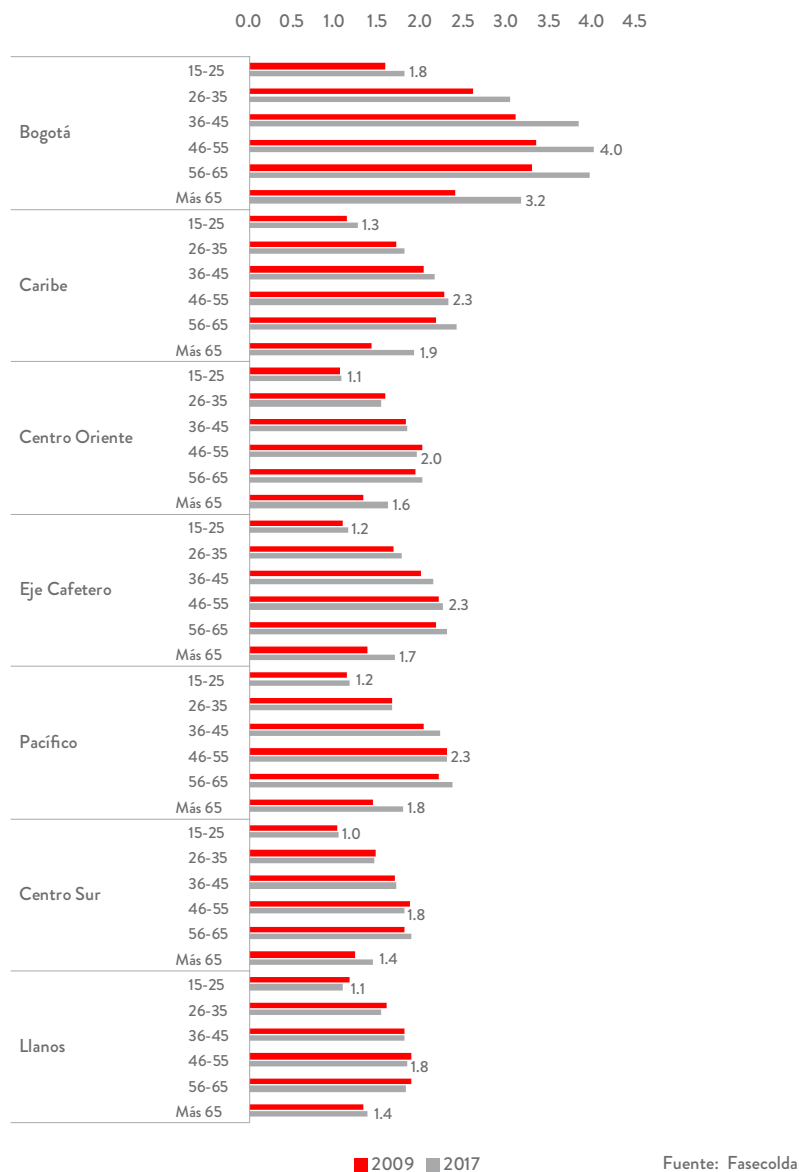
Las mayores diferencias en IBC entre hombres y mujeres están en Bogotá. En el año 2009, el IBC de los hombres fue 3.6 millones, mientras que el de las mujeres fue 3.2 millones. En cambio, hay regiones como Centro Oriente y Centro Sur donde estas diferencias salariales entre hombres y mujeres son pequeñas. En Centro Oriente, los hombres en 2017 tenían un IBC de 1.7 millones, y el de la mujer era de 1.6, y en Centro Sur la relación es de 1.6 y 1.5 millones, respectivamente.

Gráfico 16: IBC por sexo y regiones (Millones de pesos de 2017)

3.3. Rangos de edad

El Gráfico 17 muestra la composición salarial por rangos de edades y por regiones para 2009 y 2017. En primer lugar, este gráfico muestra que la estructura etaria del IBC es similar entre regiones. El IBC va aumentando hasta alcanzar niveles máximos entre los grupos de 46 a 55 años y 56 a 65 años. Después de los 65 años el IBC disminuye considerablemente. Además, el Gráfico 17 también permite evidenciar que el IBC ha aumentado entre 2009 y 2017 en todos los grupos etarios en todas las regiones. No obstante, Bogotá sobresale por ser la región donde este aumento es mayor. En Caribe también se presentan aumentos considerables del IBC en el período de análisis, pero no alcanza los niveles de Bogotá.

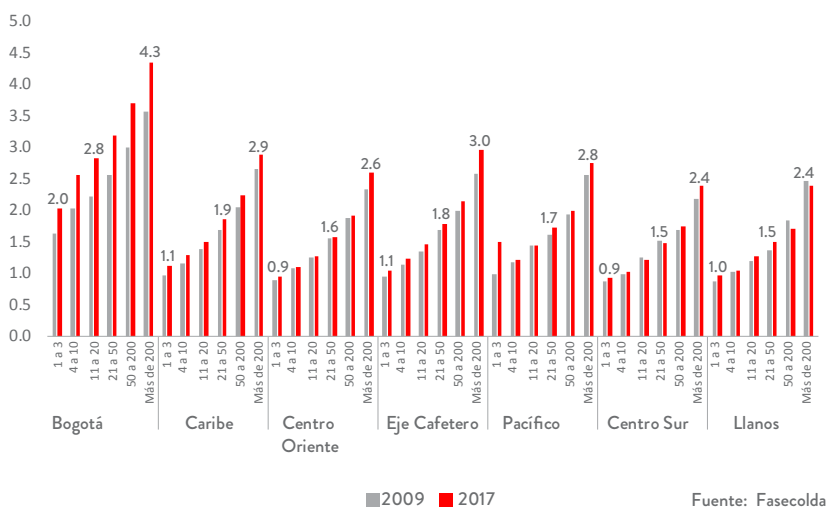
**Gráfico 17: Composición del IBC por rangos de edad y regiones
(Millones de pesos de 2017)**



3.4. Tamaño de la empresa

En el primer capítulo se vio que el nivel salarial se encuentra relacionado con el tamaño de la empresa. Este patrón se mantiene para cada una de las regiones (Gráfico 18). Además, vale la pena notar que en todas las regiones se ha presentado un aumento del IBC entre 2009 y 2017, y este aumento ha sido considerablemente mayor en Bogotá. Por su parte, la región Llanos evidencia una particularidad: es la única región en la que se presenta una disminución del IBC entre 2009 y 2017 en las empresas de 50 a 200 trabajadores y en las de más de 200 trabajadores.

Gráfico 18: IBC por tamaño de la empresa y regiones
(Millones de pesos de 2017)



Fuente: Fasescolda

3.5. Sectores económicos

El Gráfico 19 muestra la distribución de los ingresos por ramas de actividad económica y su evolución entre 2009 y 2017. Se observa que el sector de minas y canteras representa los mayores niveles de IBC para Caribe, Bogotá y Centro Oriente (Gráfico 19 – Panel a), así como Centro Sur y Llanos (Gráfico 19 – Panel b). El IBC de minas y canteras en la región de Llanos sobresale por ser mucho más alta que en los demás sectores económicos de esa región. Por otra parte, se observa que en regiones como Eje Cafetero y Pacífico (Gráfico 19 – Panel b) el mayor IBC está en el sector de intermediación financiera.

Gráfico 19: IBC por sector económico y región (Millones de pesos de 2017)

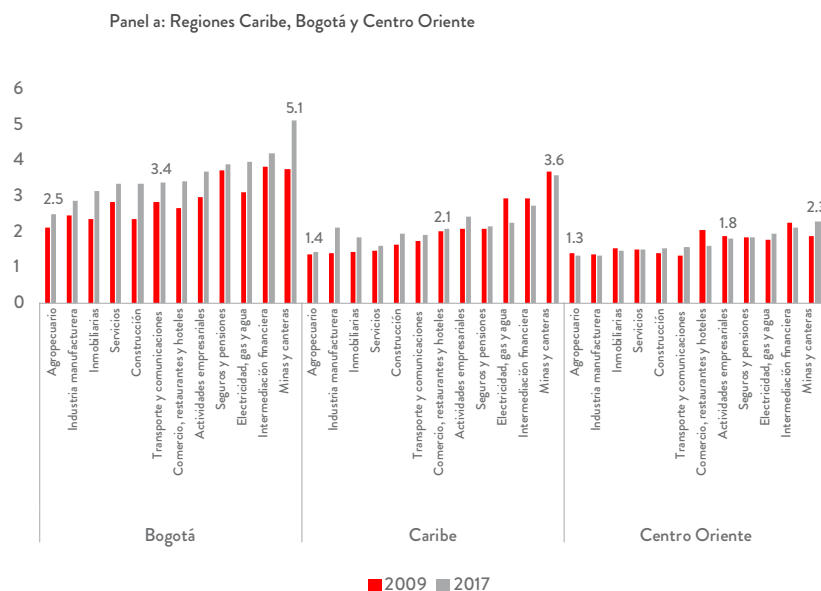


Gráfico 19: IBC por sector económico y región (Millones de pesos de 2017)

Panel b. Regiones Eje Cafetero, Pacífico, Centro Sur y Llanos



Fuente: Fasecolda

4. Conclusiones

En este capítulo se hizo una caracterización del mercado laboral teniendo en cuenta las diferencias regionales. En general, se evidenciaron las siguientes características:

La región Caribe es la que concentra la mayor cantidad de empleados formales en el país (20,4%), seguida por el Eje Cafetero (18,5%), y las de menor participación son Centro Sur (6,0%) y Llanos (3,1%).

Bogotá es la región con mayor tasa de formalidad, con 71% en 2017, por encima del total del país que es un 42,5%.

La participación de las mujeres en el empleo formal ha aumentado en todas las regiones. Bogotá se destaca por ser la región en la cual se encuentra la mayor participación femenina, con 45%. Asimismo, la tasa de formalidad de las mujeres en Bogotá es la mayor del país, con el 68,3% en 2017. El Eje Cafetero también se destaca por ser la región que registra la segunda mayor tasa de formalidad de mujeres, con el 48,8% en 2017.

La estructura etaria de la formalidad laboral es similar en todas las regiones. Los grupos etarios de 26 a 35 años y 36 a 45 años son los que aportan mayor cantidad de trabajadores formales en las regiones. Por su parte, la tasa de formalidad tiende a aumentar con los años, hasta llegar a un máximo en el grupo de edad de 26 a 35 años.

Con respecto al tipo de vinculación, se evidencia un aumento de los independientes formales en todas las regiones. Los aumentos más sobresalientes se han dado en la región Centro Sur, 8 pp entre 2009 y 2017, y en los Llanos, 8 pp en el mismo período.

Con respecto al tamaño de la empresa, se evidencia que las empresas de mayor tamaño son las que tienen tasas más altas de formalidad. A excepción de Caribe, todas las regiones tienen tasas de formalidad del 100% en las empresas mayores a 50 trabajadores.

Por su parte, las menores tasas de formalidad están en el sector agropecuario en todas las regiones, mientras que las mayores tasas de formalidad se encuentran en el sector financiero.

El IBC ha aumentado poco entre 2009 y 2017 en todas las regiones, excepto en Bogotá, donde pasó de 2,8 millones a 3,4 millones en promedio.

Las mayores diferencias en IBC entre hombres y mujeres están en Bogotá. En el año 2009, el IBC de los hombres fue 3,6 millones, mientras que el de las mujeres fue 3,2. En cambio, hay regiones como Centro Oriente y Centro Sur donde estas diferencias salariales entre hombres y mujeres son pequeñas.

Referencias

Arango, L.E. y Flórez, L.A. (2017). Informalidad laboral y elementos para un salario mínimo diferencial por regiones en Colombia. *Borradores de Economía*, 1023 Recuperado de http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/6336/be_1023.pdf?sequence=5

Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). *Índice de mejores trabajos: Índice de condiciones laborales de América Latina. Documento metodológico*. Nota Técnica. 1326. Recuperado de https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8583/Better_Jobs_Index_an_employment_conditions_index_for_Latin_America_SPA.PDF?sequence=6&isAllowed=y

García, G.A. 2014. Informalidad regional en Colombia: Evidencia y determinantes. *Desarrollo y Sociedad*, 61, 43-85.

Goñi, E. (2013). *Andemic informality. Assessing labor informality, employment, and income risk in the Andes*. Washington, United States: Inter-American Development Bank.

Hausmann, R. y Hidalgo, C. (2011). The network structure of economic output. *Journal of Economic Growth*, 16, 309-342.

Congreso de la República de Colombia. (julio de 2012). Ley 1562 de 2012. Por la cual se modifica el sistema de riesgos laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional. Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley156211072012.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (diciembre de 2012). Ley 1607 de 2012. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1607_2012.html

Lora, E. (2018). *La (in)formalidad laboral con otros ojos*. Ponencia para la admisión como miembro correspondiente a la Academia Colombiana de Ciencias Económicas.

Organización Internacional del Trabajo. (2015). *Panorama temático laboral. Transición de la formalidad en América Latina laboral*. Lima, Perú: OIT Oficina regional para América Latina y el Caribe.

03.

Caracterización del empleo formal en los sectores de industrias manufactureras y construcción

Norberto Rojas D.

Iván M. Durán

Los autores son, respectivamente, director de PolisData y socio-investigador de PolisData. Los autores agradecen los comentarios, sugerencias y aportes de Hernán Avendaño, Wilson Mayorga y Germán Ponce de Fasecolda. No obstante, los errores, opiniones y omisiones son responsabilidad de los autores.

1. Introducción

Este capítulo presenta una caracterización del mercado laboral formal en dos sectores clave de la economía colombiana: industrias manufactureras y construcción.

En 2017, según cifras del DANE, el sector de industrias manufactureras representó el 13% del Producto Interno Bruto (PIB), es decir el tercero más importante después de comercio¹ (18%) y administración pública y defensa² (16%). Por su parte, el sector de la construcción representó el 8%, ubicándolo en el quinto lugar de importancia dentro del PIB. Asimismo, tanto el sector de industrias manufactureras como el de construcción se caracterizan por tener un comportamiento procíclico, es decir que evolucionan a la par con la actividad económica general del país. En este sentido, ambos sectores han experimentado una desaceleración como resultado del menor crecimiento de la economía colombiana que se ha experimentado desde 2014. En particular, el sector de la construcción cerró el año 2017 con un crecimiento del -1,9%, y en el primer trimestre de 2018 registró un crecimiento del -8,2%. Por otro lado, el sector de industrias manufactureras presentó, en 2017, un crecimiento del -1,9 %, y en el primer trimestre de 2018 registró una caída del -1,2%.

Además de la importancia en términos de aporte al PIB, estos sectores son importantes generadores de empleo. En efecto, según cifras del DANE, a junio de 2018 el 12,1% de los ocupados se encontraban en la industria manufacturera y el 6% en construcción, lo que ubica a estos sectores en el cuarto y el séptimo lugar, respecti-

1. Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; transporte y almacenamiento; alojamiento y servicios de comida.

2. Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; educación; actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales.

vamente, que más aportan a la generación de empleo³. No obstante, uno de los elementos importantes del sector de la construcción es su capacidad para acoger mano de obra no calificada, lo que resulta clave en términos de inclusión social de personas que buscan acceso al mercado laboral formal (Cámara Colombiana de la Construcción [Camacol], 2016). Adicionalmente, estos sectores han sido identificados como importantes dinamizadores de la actividad económica y el empleo de los demás sectores económicos, dados los fuertes encadenamientos hacia adelante y hacia atrás que presentan con el resto del circuito económico (Villamil, 2016).

De tal manera, es relevante dar una mirada a la composición y dinámica de estos dos sectores en términos del trabajo formal que generan. Para tal fin, se presentará una caracterización del mercado formal de estos sectores a partir de la información de afiliación al SGRL en aspectos como la composición etaria, los niveles de riesgo, zonas geográficas, tamaño de las empresas, entre otros. Adicionalmente, se mostrará la evolución y la estructura salarial de cada uno de los sectores objeto de análisis, con base en IBC reportado. Finalmente, se dan las principales conclusiones.

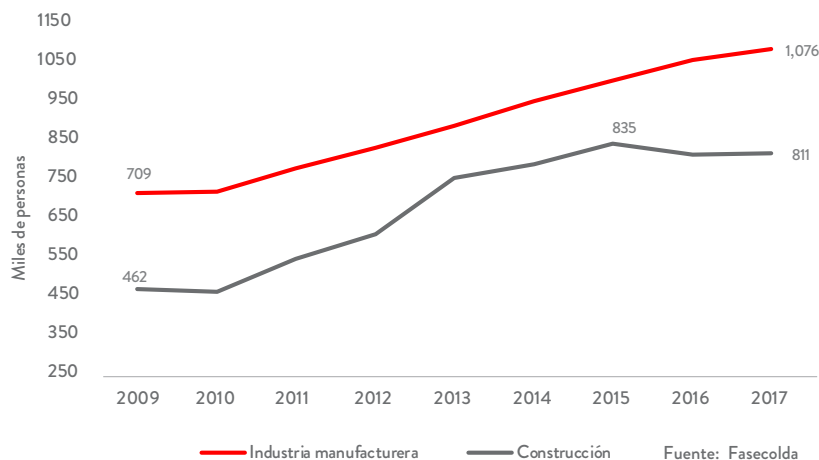
2. Caracterización del mercado laboral formal en los sectores de industrias manufactureras y construcción

El número de trabajadores formales en el sector industrial, es decir aquellos afiliados al SGRL, está por encima de los observados en el sector de la construcción. En particular, en 2009 hubo cerca de un 50% más de empleo formal en la industria. No obstante, el crecimiento de afiliación al SGRL en el sector de la construcción, observado entre 2009 y 2017, fue de un 75%, frente al 52% en la industria (Gráfico 1). De tal manera, la brecha en afiliación entre estos dos sectores se viene cerrando.

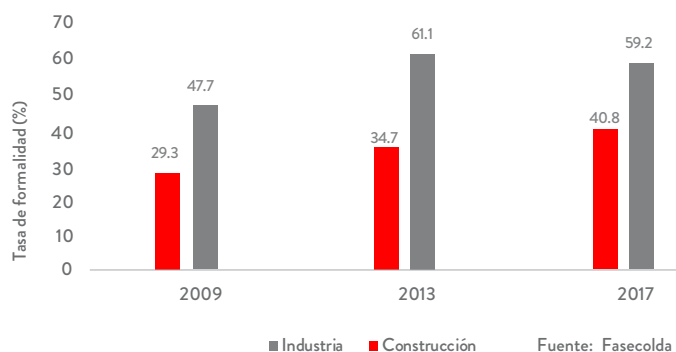
En la industria se ha mantenido el crecimiento de la afiliación a riesgos laborales de manera constante, mientras en la construcción, después de una muy buena dinámica hasta 2015, se dio una desaceleración en la afiliación.

3. El sector que más reporta ocupados al mercado laboral es comercio, hoteles y restaurantes, con el 26.7%, seguido de servicios comunales, sociales y personales, con un 20.3%.

Gráfico 1: Evolución de los trabajadores formales en el SGRL



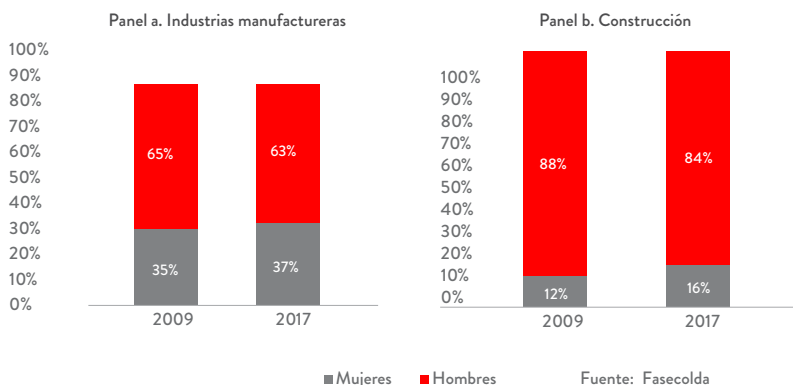
Además, es importante señalar que tanto en la industria manufacturera como en el sector de construcción la tasa de formalidad ha aumentado entre 2009 y 2017. La industria manufacturera pasó de tener una tasa de formalidad del 29,3% en 2009 al 40,8% en 2017 (Gráfico 2). Por su parte, el sector de la construcción evidencia que en 2009 la tasa de formalidad era del 47,7% en 2009 y pasó a ser del 59,2% en 2017. De otro lado, vale la pena destacar que la tasa de formalidad del sector de la construcción es una de las más altas, por encima de sectores como servicios, industria manufacturera, transporte y comunicaciones, comercio, restaurante y hoteles, y el sector agropecuario.

Gráfico 2: Tasa de formalidad


2.1. Trabajadores formales por género

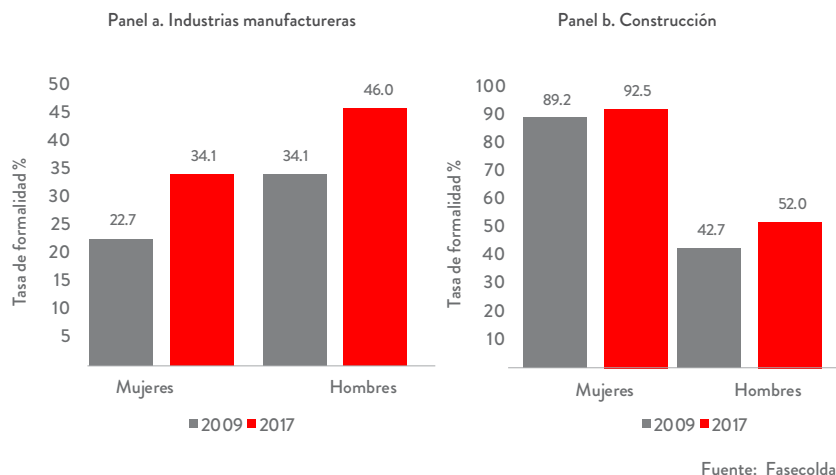
El porcentaje de mujeres trabajadoras formales con respecto a los hombres es mayor en el sector de industrias manufactureras que en el de construcción. En el primero, el porcentaje de mujeres es del 35% en 2009 y del 37% en 2017. Por su parte, en la construcción es del 12% en 2009 y del 16% en 2017 (Gráfico 3).

Vale la pena notar que el porcentaje de mujeres en el empleo formal aumentó más rápido en el sector de la construcción, aproximadamente 4 pp entre 2009 y 2017, mientras en el sector de industrias manufactureras el crecimiento fue de solo 2 pp en el mismo período.

Gráfico 3: Evolución de la composición de la formalidad por género (%)


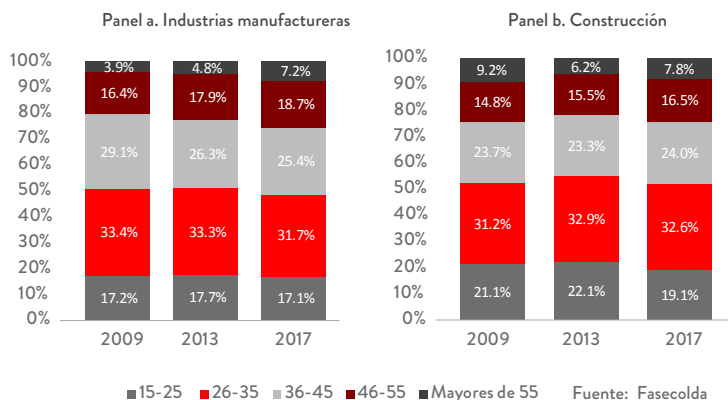
De otro lado, en 2009 la tasa de formalidad masculina en la industria es superior que la de las mujeres en cerca de un 50%, esta brecha se cierra en 2017, cuando la formalidad de los hombres superó la de las mujeres en un 35% (Gráfico 4). En el caso del sector de la construcción, por el contrario, la tasa de formalización favorece considerablemente a las mujeres, pues en promedio la formalidad llega a cerca del 90% en el período, frente a la masculina que a pesar de crecer entre 2009 y 2017, fue del 52%, para el último año.

Gráfico 4: Tasa de formalidad por género

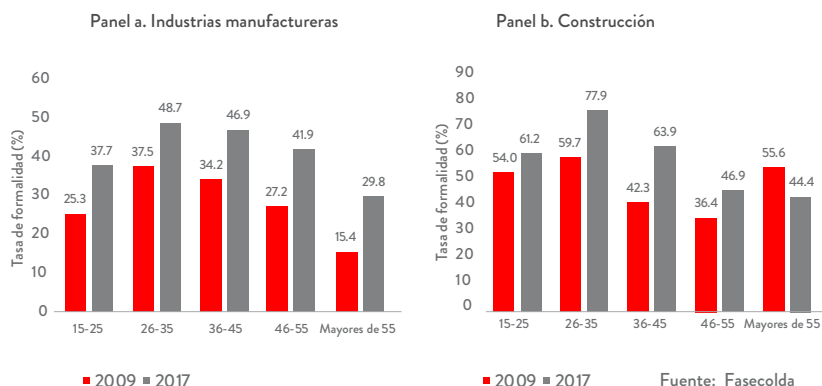


2.2. Trabajadores formales por rango de edad

La distribución etaria de los trabajadores formales en los sectores de industrias manufactureras y construcción es similar. La mayor parte se acumula en el rango de 26-35 años, seguido del rango de 36 a 45 años (Gráfico 5). Se aprecia, además, que la formalidad es un poco mayor para la población más joven (15 a 25 años) que trabaja en el sector de la construcción, con un 19% (2017), en contraste con el 17% de la industria manufacturera.

Gráfico 5: Composición de afiliación por rangos de edad (%)


La mayor tasa de formalidad, en ambos sectores, se observa en el rango de edad entre 26 y 35 años. Asimismo, se aprecian niveles más homogéneos de formalidad entre los grupos de edad en el sector manufacturero, con una desviación estándar de 8,6, mientras que en la construcción dicha desviación es de 7. El grupo que más aumentó su formalización fue el de las personas mayores a 55 años en la industria, mientras que en ese mismo grupo para la construcción se evidenció un descenso del 20%.

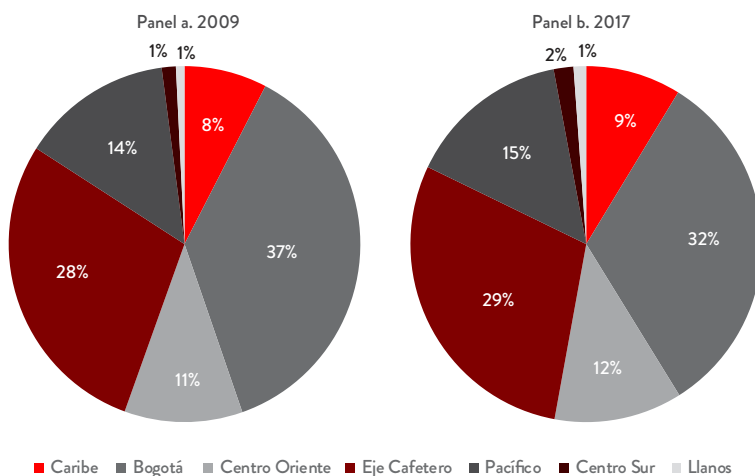
Gráfico 6: Tasa de formalidad por rangos de edad


2.3. Trabajadores formales por regiones geográficas

La composición regional del empleo formal no ha variado sustancialmente entre 2009 y 2017 (Gráfico 7). Básicamente, se ha dado una disminución de 5 pp de la participación de Bogotá, que se ha distribuido de manera proporcional en las demás regiones.

No obstante, la mayor parte de los trabajadores formales se concentran en Bogotá, con un 32% en 2017, seguido del Eje Cafetero (29%) y Pacífico (15%). Las zonas geográficas con menor participación son Centro Sur y Llanos, con una contribución al empleo formal del 2% y 1%, respectivamente.

Gráfico 7: Composición de la afiliación por regiones en el sector de industrias manufactureras (%)



Fuente: Fasecolda

Las regiones con la tasa de formalidad industrial más alta son Bogotá y Eje Cafetero. En el primer año Bogotá ostentaba la mejor posición con un 44%, pero el Eje Cafetero mostró una mejor dinámica de afiliación al SGRL, con lo cual en 2017 se ubicó en el primer lugar con una tasa del 56%, levemente mejor que la de Bogotá (Gráfico 8).

De otro lado, en el Centro Sur, a pesar de tener la formalización más baja del sector de la industria, fue la región que mejor dinámica mostró al crecer un 138% entre 2009 y 2017, pues pasó de un 9,1% en el primer año al 21,7% en 2017. Asimismo, los

Llanos y Centro Oriente se destacaron en el crecimiento de la formalidad en el sector manufacturero con crecimientos del 110% y el 60%, respectivamente.

Gráfico 8: Tasa de formalidad por regiones en el sector de industrias manufactureras

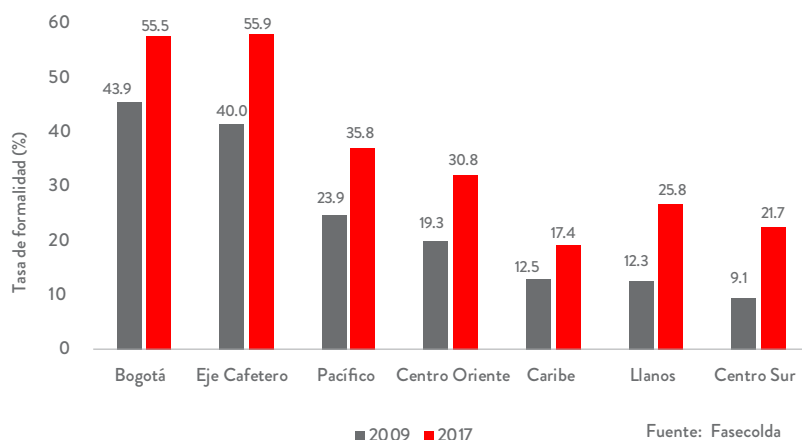
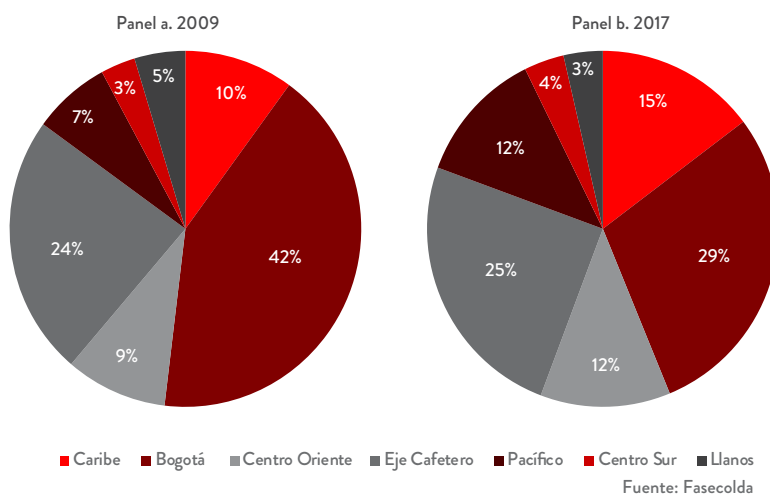


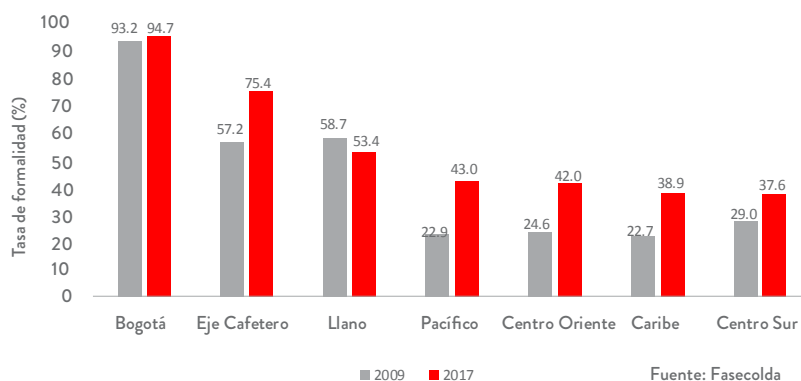
Gráfico 9: Composición de la afiliación por regiones en el sector de construcción (%)



A diferencia del sector de industria manufacturera, en el de construcción sí se observan cambios sustanciales en la distribución del empleo formal regional entre los años 2009 y 2017. En 2009, Bogotá tenía el 42% de trabajadores formales, pero en 2017 esta cifra se reduce al 29%. Por otro lado, Caribe, Centro Oriente y Pacífico aumentaron su participación, pasando de tener 10%, 9% y 7% en 2009, respectivamente, al 15%, 12% y 12% en 2017 ().

El Gráfico 10 da cuenta de la tasa de formalidad por regiones para el sector de construcción, en él se aprecia que Bogotá muestra la formalidad más alta con un nivel del 94,7%, y un leve crecimiento del 1,6% entre 2009 y 2017. Se destaca el ascenso de la formalización en el Eje Cafetero, con un incremento del 32%, con lo cual logró ubicarse como la segunda mejor región en materia de formalización en este sector. No obstante, la región que más aumentó su afiliación al SGRL fue Pacífico con un 88% de crecimiento.

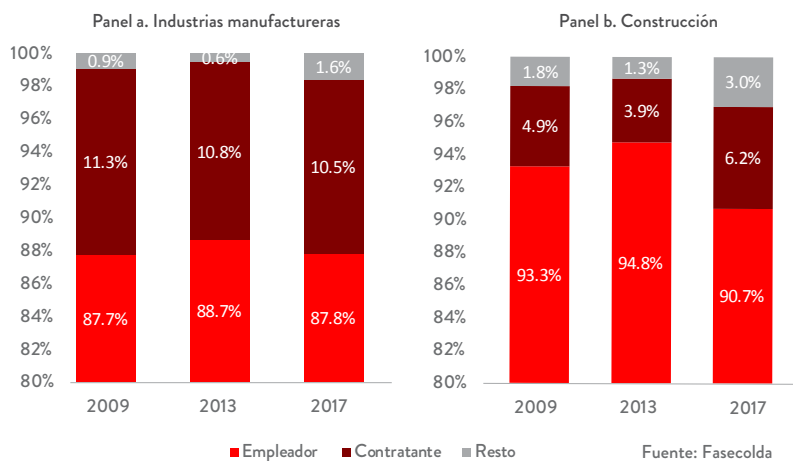
Gráfico 10: Tasa de formalidad por regiones en el sector de construcción



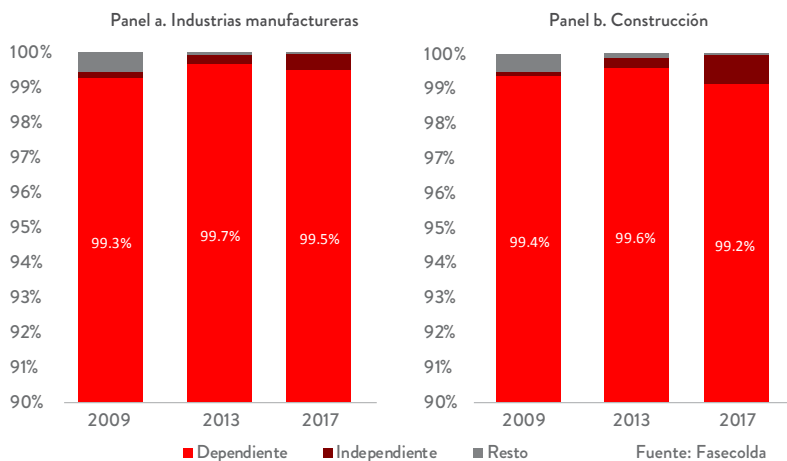
2.4. Trabajadores formales por tipo de vinculador y vinculación

La mayor parte de los trabajadores formales en el sector de industrias manufactureras están contratados por medio de un empleador, alrededor del 88% en todo el período de análisis (Gráfico 11 - Panel a).

En el caso de la construcción, la mayor parte también están contratados mediante empleador, pero la proporción es algo mayor comparada con el sector de industrias manufactureras. En la construcción, el 93,3% estaban contratados con esta figura en 2009, el 94,8% en 2013 y el 90.7% en 2017 (Gráfico 6 – Panel b).

Gráfico 11: Composición de la afiliación por tipo de vinculatorio (%)


Al analizar el tipo de vinculación, se observa que la gran mayoría de trabajadores formales son dependientes, más del 99% tanto en industrias manufactureras como en construcción (Gráfico 12). La participación de los independientes aumenta entre 2009 y 2017 en ambos sectores, pero en términos de volumen de trabajadores, la cifra es muy pequeña.

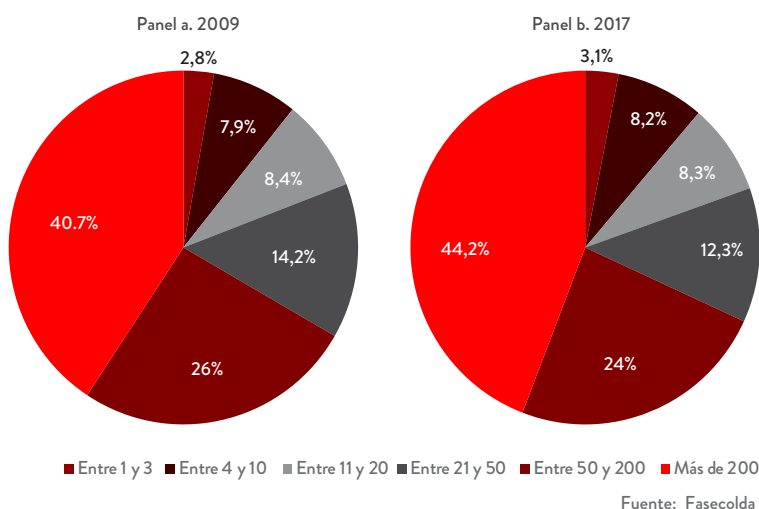
Gráfico 12: Composición de la afiliación por tipo de vinculación (%)


2.5. Trabajadores formales según tamaño de empresa

La composición de los trabajadores formales por tamaño de empresa no varía significativamente entre 2009 y 2017 para el sector de industrias manufactureras (Gráfico 13). Disminuyeron su participación las empresas entre 21 y menos de 200 trabajadores, en cerca de 4 pp, a favor de una mayor contribución de las empresas de mayor tamaño (200 y más).

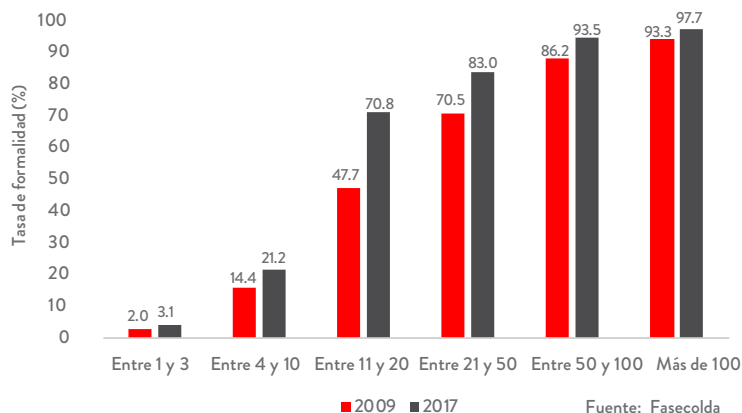
Se evidencia la relación directa entre el tamaño de la empresa y la proporción de empleados formales. El 44.2% del empleo formal en la industria se genera en las empresas muy grandes.

Gráfico 13: Composición de la afiliación por tamaño de la empresa en el sector de industrias manufactureras (%)



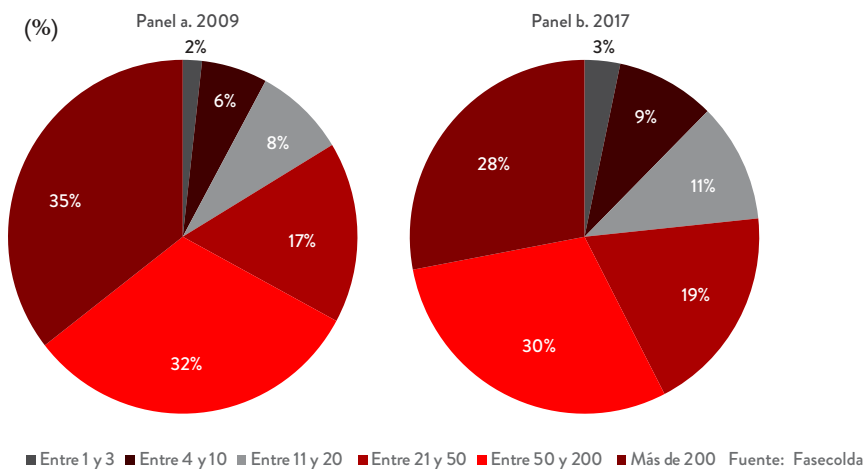
De igual manera, la tasa de formalidad de las grandes empresas es casi del 100% para 2017. En general, se observa que la tasa de formalidad es mayor en la medida que el tamaño de las empresas es también mayor. No obstante, se destaca el salto en la afiliación al SGRL para las empresas entre 11 y 20 trabajadores, donde la formalización da un salto de 23 pp, al pasar de 47,7% en 2009 al 70,8% en 2017.

Gráfico 14: Tasa de formalidad por tamaño de la empresa en sector de industrias



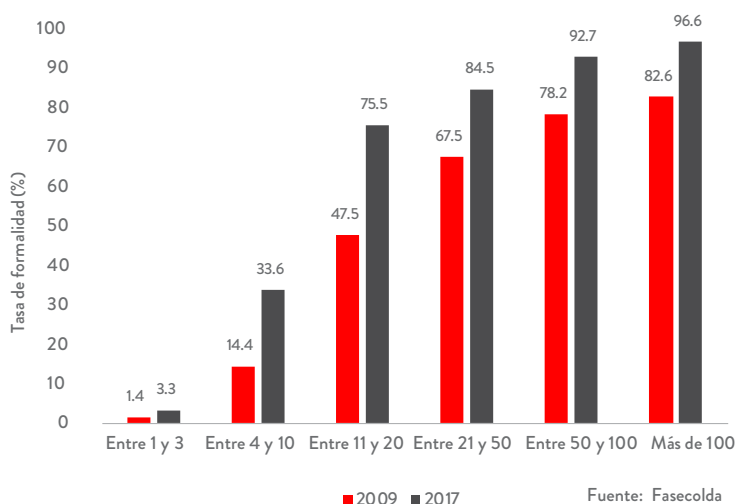
En el sector de construcción se presenta un importante cambio en la composición de trabajadores formales por tamaño de empresa entre 2009 y 2017 (Gráfico 15). Contrario a lo observado en la industria, son las empresas de más de 200 trabajadores las que ceden participación a los demás grupos de empresas. En concreto, para 2009 las empresas de más de 200 trabajadores tenían el 35% de la ocupación formal, pero esta cifra disminuye al 28% en 2017.

Gráfico 15: Composición de la afiliación por tamaño de la empresa en sector de construcción



En el sector de construcción se da la misma relación directa entre el tamaño de las empresas y la formalización, en donde se observa que las compañías con 50 y más trabajadores se aproximan a coberturas universales. Igualmente, el grupo de tamaño entre 11 y 20 trabajadores mostró un crecimiento de 28 pp, pero, adicionalmente, aquellas que emplean entre 4 y 10 personas presentaron un incremento en la tasa de formalidad de 19 pp, lo cual es muy importante, pues muestra que empresas pequeñas de la construcción están mejorando su cultura de coberturas frente a los riesgos laborales.

Gráfico 16: Tasa de formalidad por tamaño de la empresa en el sector de construcción



2.6. Trabajadores formales según su ingreso base de cotización (IBC)

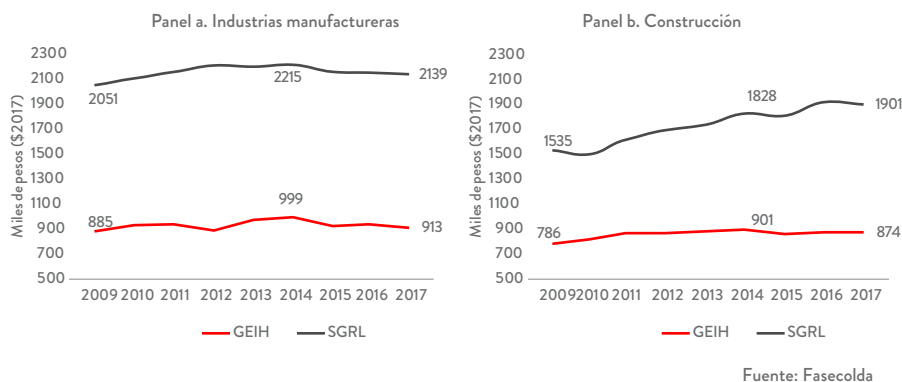
En el Gráfico 17 se muestra el comportamiento que ha seguido el IBC real⁴ para el caso de los trabajadores formales (afiliados al SGRL) en cada sector y el salario general para todos los trabajadores del respectivo sector, calculado con la información

4. A precios constantes de 2017.

de la gran encuesta integrada de hogares (GEIH) del DANE, con lo cual se tiene una comparación del ingreso por trabajo formal y el total. Se observa que en ambos casos el ingreso salarial de los empleados formales es mucho mayor que el devengado por el promedio de los trabajadores del respectivo sector (Gráfico 17). En el caso de la construcción el diferencial salarial entre formales y el resto de los trabajadores se ha venido ampliando, dado que en 2009 los empleados afiliados a riesgos profesionales devengaban un 95% más que el promedio del sector, y para 2017 esa diferencia llegó al 113%.

En el caso del sector industrial el IBC real creció un 4,3% entre 2009 y 2017, esto es apenas un 0,5% anual, mientras que en la construcción el crecimiento en el período fue del 24%, es decir un 3% en promedio cada año.

Gráfico 17: Evolución del IBC y del salario de cada sector



2.6.1. Rangos del IBC

Al clasificar la población afiliada al SGRL de acuerdo con siete rangos de salarios mínimos, se aprecia que la mayor parte de los trabajadores formales en el sector de industrias manufactureras se concentran en el rango de IBC de 1 a 2 salarios mínimos (SM), el 70% en 2009 y el 74% en 2017 (Gráfico 18). Ese aumento de la proporción de trabajadores en el primer rango de SM explica el bajo crecimiento del IBC observado en este período.

El grupo que gana entre 2 y 3 SM, por su parte, se encuentra entre el 17% y el 18% de la población formal en la industria. Con lo cual el 91% de este tipo de trabajadores perciben menos de 4 salarios mínimos.

Gráfico 18: Composición del número de formales por rangos del IBC en el sector de industrias manufactureras (%)

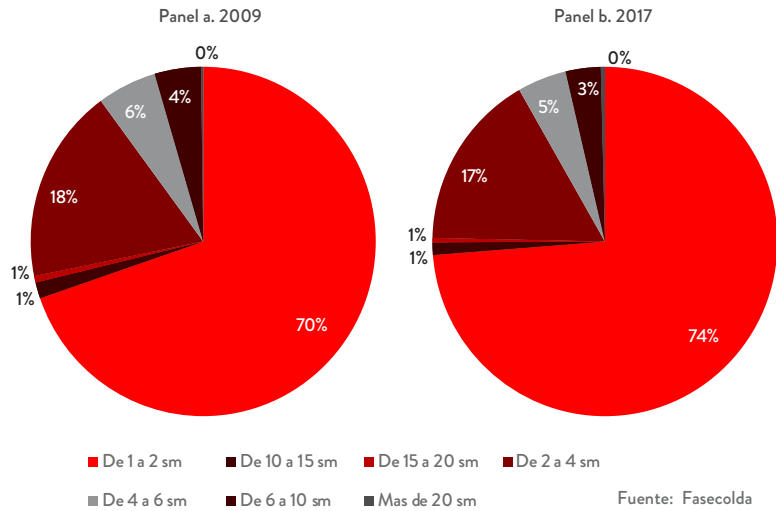
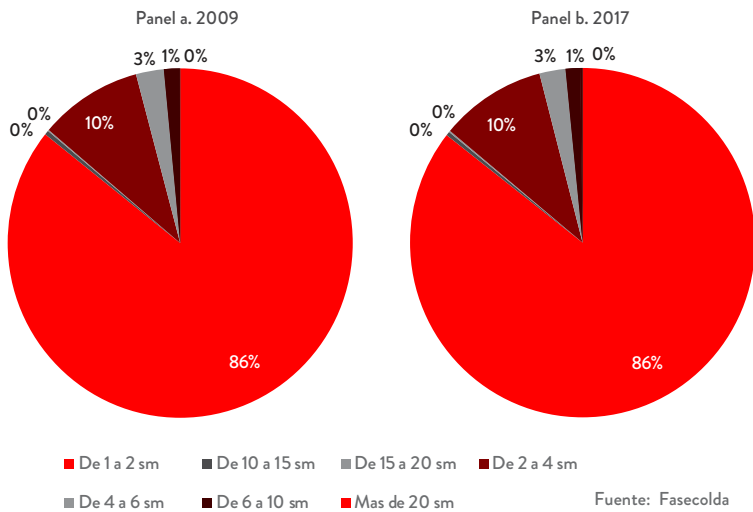


Gráfico 19: Composición del número de formales por rangos del IBC en el sector de construcción (%)



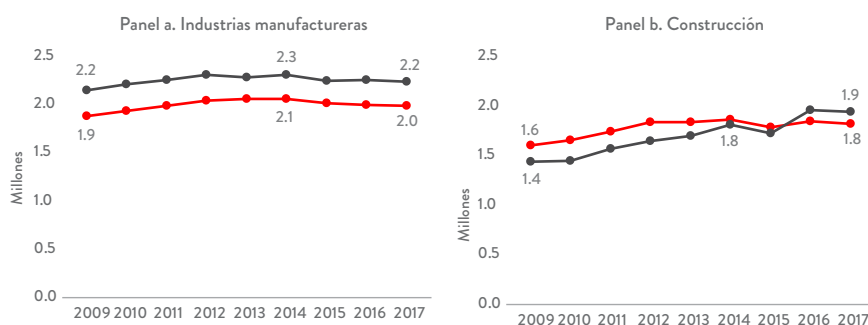
Al igual que en industrias manufactureras, en el sector de la construcción la mayor parte de los trabajadores formales están en el rango de IBC de 1 a 2 SM. Sin embargo, la proporción es mucho mayor en construcción, pues para este sector es del 86% en ambos años (Gráfico 19).

2.6.2. Género

En la industria manufacturera el IBC es mayor en los hombres, con una diferencia promedio de \$256.283 pesos entre 2009 y 2017, esto equivale a un 11% adicional, que se ha mantenido más o menos constante en todo el período (Gráfico 20 – Panel a).

La diferencia salarial entre hombres y mujeres en el sector de la construcción tiene un comportamiento diferente (Gráfico 12 – Panel b). En un primer momento, entre 2009 y 2015, las mujeres tienen un IBC mayor, en promedio de \$134.343 pesos (8%) superior al de los hombres. La brecha se fue cerrando y a partir de 2015 la situación cambia, pues los hombres comienzan a tener ingresos superiores. En concreto entre 2015 y 2017, el IBC de los afiliados hombres es en promedio superior al de las mujeres en \$112.718, es decir un 5% adicional.

Gráfico 20: IBC por género (Millones de pesos de 2017)



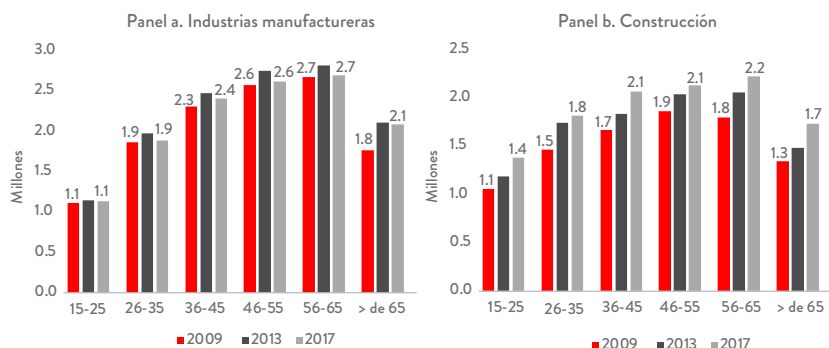
Fuente: Fasescolda

2.6.3. Rangos de edad

Tanto en industrias manufactureras como en el sector de la construcción se observa un comportamiento del IBC que sigue el ciclo de vida laboral, es decir aumenta con la edad hasta llegar a su máximo en el rango de 56 a 65 años, para descender después de los 65 años hasta caer a niveles similares a lo que devengan los trabajadores de rango de 26 a 35 años (Gráfico 21).

En el caso de la industria para casi todas las edades el IBC había crecido entre 2009 y 2013, no obstante, estos ingresos disminuyeron y el nivel de 2017 se ubicó en niveles similares a 2009, con excepción de los mayores de 65 años donde el IBC creció \$319.179 pesos (Gráfico 21 – Panel a). Para el sector de la construcción se presentó un incremento sistemático del IBC en todos los rangos de edad mostrados. Se destaca el crecimiento del ingreso para los más jóvenes, el cual fue del 30% entre 2009 y 2017 (Gráfico 21 – Panel b).

Gráfico 21: IBC por rangos de edad (Millones de pesos de 2017)

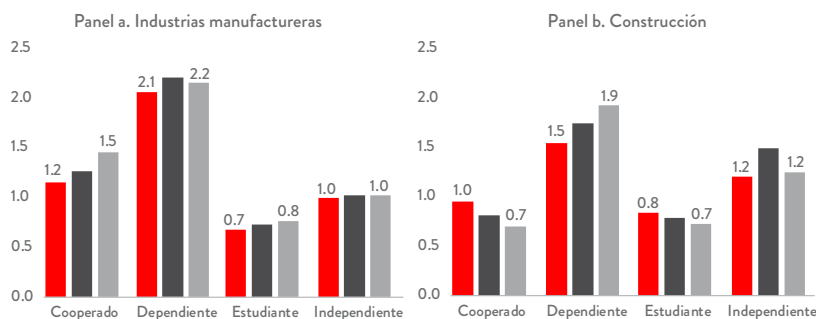


Fuente: Fasescolda

2.6.4. Tipo de vinculación

Al discriminar el IBC por tipo de vinculación se observa que es mayor para los trabajadores dependientes, tanto en industrias manufactureras como en construcción (Gráfico 22). De otro lado, son los estudiantes los que reciben un menor monto de ingreso.

Con respecto al sector de industrias manufactureras, el grupo en el que más creció el IBC fue en los vinculados por medio de cooperativas, donde el incremento entre 2009 y 2017 fue del 26%. Por otra parte, se observa que para los trabajadores independientes el IBC es mayor en el sector de construcción.

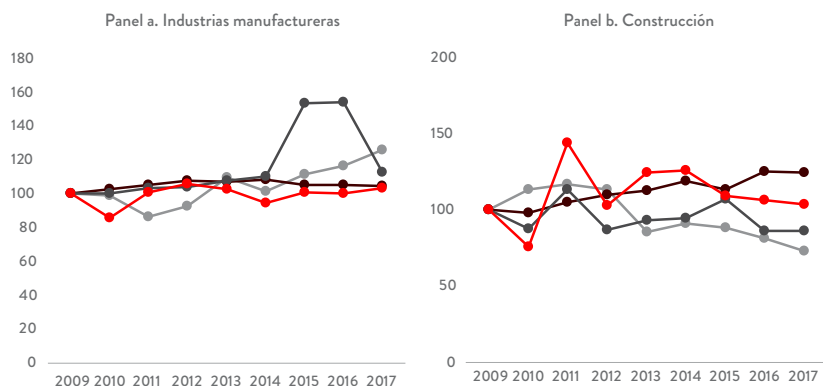
Gráfico 22: IBC por tipo de vinculación (Millones de pesos de 2017)

Fuente: Fasesolda

El IBC para el sector de industrias manufactureras mostró un crecimiento a lo largo del período para todos los tipos de vinculación (Gráfico 23 – Panel a). No obstante, el tipo de vinculación donde más aumentó fue para los cooperados, con un crecimiento del 26% entre 2009 y 2017. Para la categoría de dependiente, que es la que más proporción de empleados tiene, el crecimiento fue de tan solo un 3%. Entre 2015 y 2016, se muestra un gran crecimiento en el IBC de la categoría estudiantes, que para 2017 se revirtió.

Para el sector de la construcción, el IBC de los dependientes fue el que más creció, con un 25% a lo largo de los años mostrados. Por su parte, la mayor volatilidad se presenta en el grupo de los independientes, que al final solo crece un 4% (Gráfico 23 – Panel b). El ingreso de los cooperados y estudiantes fue decreciendo a lo largo del período y en 2007 habían perdido un 27% y un 14% con respecto a 2009.

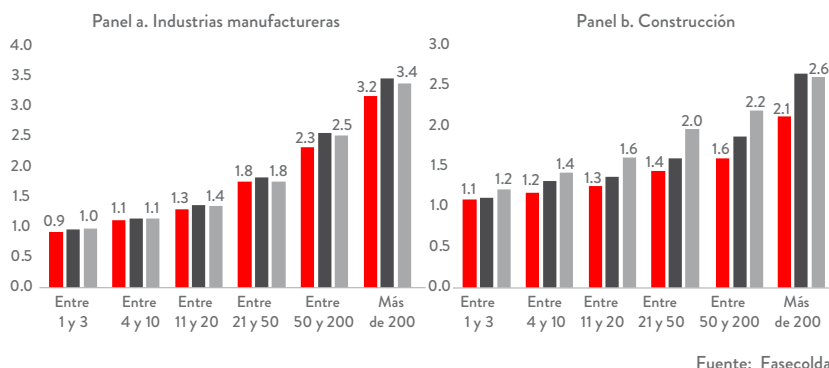
Gráfico 23: Índice por tipo de vinculación (2009=100)



2.6.5. Tamaño de empresa

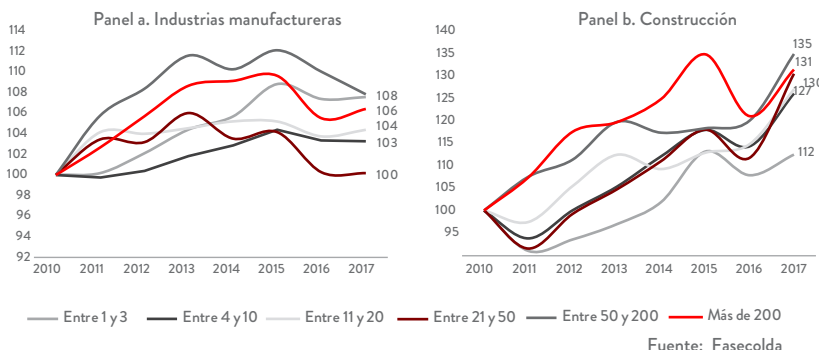
El IBC muestra una relación creciente con el tamaño de las empresas, es decir tiende a ser mayor en la medida que las empresas son más grandes, esto ocurre tanto en el sector de industrias manufactureras como en el de construcción.

Mientras el IBC para empresas entre 1 y 3 trabajadores está alrededor de \$1 millón de pesos en ambos sectores, para las empresas de más de 200 trabajadores está por encima de \$3 millones de pesos para las industrias manufactureras (Gráfico 24 – Panel a) y más de \$2.5 millones para construcción en 2017 (Gráfico 24 – Panel b). En general, para las empresas de más de 50 trabajadores los salarios del sector industrial son superiores a los observados en la construcción. No obstante, los que más han crecido son los de este último sector.

Gráfico 24: IBC por tamaño de la empresa (millones de pesos de 2017)


El crecimiento del IBC en las industrias manufactureras, en general, fue de tan solo un 4.3% entre 2009 y 2017, y por tamaño de empresa los grupos que más crecieron fueron los ubicados entre 1 y 3 empleados y el rango entre 50 y 200, en ambos casos con un 8% en todo el período. Muy cerca estuvieron las empresas con más de 200 trabajadores, donde el IBC aumentó el 6% para el mismo lapso de tiempo (Gráfico 25 – Panel a).

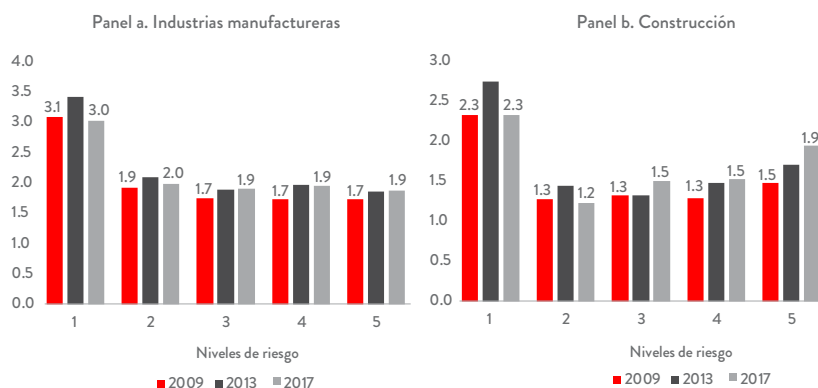
Por su parte, el crecimiento anual del IBC fue mucho más robusto en el sector de la construcción, con crecimientos en todas las clasificaciones mostradas de tamaño de empresa. Las empresas más pequeñas (entre 1 y 3) fueron las que menos crecieron, con un 12% desde 2009 a 2017 (Gráfico 25 – Panel b). En los demás tamaños el crecimiento estuvo entre el 27% (4 a 10 trabajadores) y el 35% (50 a 200 trabajadores).

Gráfico 25: Índice del ingreso real por tamaño de empresa (2009=100)


2.6.6. Niveles de riesgo

Finalmente, se observa que el nivel de IBC es mayor para los trabajadores registrados con nivel 1 de riesgo en el sistema de riesgos laborales. Esto es así tanto para las industrias manufactureras como para el sector de la construcción (Gráfico 26). El nivel de IBC para los otros niveles de riesgo (de 2 a 5) tiende a ser similar, excepto el nivel 5 en construcción, el cual registra un crecimiento del 32% entre 2009 y 2017 (Gráfico 26 – Panel b).

Gráfico 26: IBC por niveles de riesgo (Millones de pesos de 2017)



Fuente: Fasecolda

3. Conclusiones

Se mostró la caracterización del mercado laboral formal en dos agrupaciones productivas claves de la economía colombiana, como son los sectores de industrias manufactureras y de construcción. Estos sectores son importantes en términos de su producción y en la creación de empleo, no solo de manera directa, sino principalmente como dinamizadores de los demás sectores económicos, dado los fuertes encadenamientos hacia adelante y hacia atrás que presentan con el resto del circuito económico. Las principales conclusiones se muestran a continuación.

El crecimiento del empleo formal entre 2009 y 2017 en el sector de la construcción fue de un 75%, frente al 52% en la industria. Este último sector presenta un

mayor nivel de empleados formales (50% adicional) frente a la construcción. No obstante, al comparar frente a toda la población ocupada en cada uno de estos sectores, se observa que en la construcción la tasa de formalidad (59%) es superior que en la industria (41%).

En ambos sectores predomina el empleo masculino, en particular en el sector de la construcción en donde en promedio para todo el período de análisis, solo el 14% son mujeres. En el caso de la industria el promedio de empleo femenino fue de 36%.

Al discriminar por rangos de edad, se evidenció que, en los dos sectores, la mayor participación del empleo formal se concentra en el rango de 26-35 años, seguido del rango de 36 a 45 años. Adicionalmente, la tasa de formalidad más alta se encuentra en el sector de la construcción, en el rango de edad de 26 a 35 años, con un 78% en 2017.

Bogotá concentra el mayor porcentaje de los trabajadores formales con un 32% en 2017, seguido del Eje Cafetero (29%) y Pacífico (15%). Las zonas geográficas con menor participación son Centro Sur y Llanos.

La figura de contratación principal para estos dos sectores es mediante empleador. En 2017 la construcción tenía reportado por esta figura el 90.7% de los afiliados, frente al 88% en la construcción. Asimismo, se observó que la gran mayoría de trabajadores formales están vinculados como dependientes, más del 99%, tanto en industrias manufactureras como en construcción.

Existe una relación directa clara entre el tamaño de la empresa y la proporción de empleados formales. No obstante, en la industria la contribución al empleo formal es un poco mayor en las empresas de más de 200 trabajadores, con el 44.2% en 2017. En la construcción las empresas de más de 200 empleados generaron, para ese mismo año, el 30% del empleo.

En relación con los ingresos base de cotización, se constató que este es mayor para el sector manufacturero. No obstante, a lo largo del periodo de análisis, dicha brecha se ha venido cerrando, dado que entre 2009 y 2017, el IBC del sector industrial creció apenas un 0.5% en promedio anual, mientras que en la construcción el crecimiento fue del 3% en promedio cada año.

Tanto en el sector industrial como en la construcción la mayoría de los afiliados al SGRL registran IBC entre 1 y 2 salarios mínimos. En el primer sector cerca al 74% y en el segundo del 86%, para 2017. Hasta 2015, en el sector de construcción, las mujeres ostentaban un IBC mayor al observado en los hombres, situación que se revertió a partir de 2016.

Referencias

Camara Colombiana de la Construcción. (2016). Boletín de Gestión Social 2016. Bogotá, D.C. Colombia: Camacol.

Villamil, J. (18 de mayo de 2016). Cálculo de la productividad sectorial en Colombia con herramientas insumo-producto. *Archivos de Economía*, 444. Recuperado de <https://ideas.repec.org/p/col/000118/014585.html>

04.

El fuero de salud

La necesidad de recuperar el equilibrio jurídico entre la protección a la estabilidad laboral y el mercado de trabajo

Germán Ponce Bravo

Director de la Cámara Técnica de Riesgos Laborales de Fasescolda. El autor agradece el apoyo de Stephanie Pino en la elaboración del documento y los comentarios de Eduardo López Villegas, Mario Fernando Cruz, Juan Carlos Aristizábal, Hernán Avendaño y a la comunidad académica de las universidades Externado de Colombia y de La Sabana. Las opiniones aquí expresadas son responsabilidad exclusiva del autor y no representan ni comprometen la posición de Fasescolda.

1. Introducción

El sistema de seguridad social es un medio para proteger los riesgos de origen común y laboral a los que se encuentran expuestas las personas en su interacción social, y lo hace a través de los subsistemas de salud, pensiones y riesgos laborales. El desarrollo económico de nuestro país, y en general del mundo, impone un cambio de dinámica que exige algunas adecuaciones para optimizar esta protección. Por ejemplo, la irrupción de fenómenos como Uber en el mercado laboral, en donde las fronteras del contrato de trabajo, tal y como las conocemos hoy, adquieren matices diferentes que exigen una reacción contundente en materia de política pública de seguridad social.

La existencia de nuevas realidades amerita respuestas institucionales que salvaguarden la coherencia del sistema de protección actual para mejorarlo. Enfrentar nuevos retos no permite retroceder el camino avanzado. Es un hecho reconocido que la dinámica y desarrollo de la sociedad han generado algunas amenazas que ponen en riesgo la sostenibilidad, cobertura y fortalecimiento de nuestro sistema de seguridad social (Uribe, 2015).

Es importante aportar algunos elementos de juicio que permitan alimentar la discusión y profundizar el análisis de las implicaciones del activismo judicial de la Corte Constitucional, particularmente, respecto del fuero de salud que genera una estabilidad laboral reforzada para trabajadores cuya relación laboral se termina por causa de una afectación de su salud en cualquier grado.

Se trata entonces de una especial forma de protección legal y constitucional para trabajadores en estado de discapacidad, que consiste en la prohibición de despedirles sin previa autorización administrativa emitida por el Ministerio de Trabajo. Este beneficio, del que no gozan los demás trabajadores, genera una gran inseguridad ju-

rídica para los empleadores porque los coloca en un permanente cambio de las reglas de juego, que desincentiva, de un lado, a la contratación de personas en situación de discapacidad y, por otro, incentiva la informalidad.

La sobreprotección constitucional se constituye en una barrera para la vinculación laboral formal. Lo que a su vez conlleva a percibir ingresos “ocupacionales” bajos y, de esta manera, caer en trampas de pobreza, entre ellas, un menor grado de protección social. Lo que no sucede con los trabajadores formales, pues estos crean círculos virtuosos en sus familias porque tienen mecanismos de protección social sólidos, acceso al sistema financiero, etc. Este tipo de situaciones conducen a la desigualdad por vía de la informalidad (Ministerio de Hacienda, 2016).

La hipótesis de este trabajo se resume en que las reglas que sustentan el precedente judicial de estabilidad laboral reforzada por el fuero de salud generan una consecuencia directa: trasladar al empleador el deber de protección social que corresponde al Estado; y una indirecta: incentivan la desigualdad laboral y, por lo tanto, la informalidad del mercado laboral de las personas con afectaciones de salud.

Con este razonamiento, la estructura que seguiremos se compone de (1) esta introducción; (2) posteriormente se presentarán las cifras del mercado laboral en relación con personas con discapacidad y víctimas del conflicto armado, con el fin de dimensionar la cantidad de población que podría beneficiarse de este fuero; (3) los fundamentos constitucionales del fuero de salud; (4) en qué consiste la protección de la Ley 361 de 1997, (5) la estructura de la sentencia SU 049 de 2017; (6) un análisis de los elementos estructurales que generan inseguridad jurídica; (7) el nuevo enfoque del fuero de salud dado por la Corte Suprema de Justicia en 2018 y; finalmente, (8) conclusiones.

2. Cifras de mercado laboral, personas con discapacidad y víctimas del conflicto armado

El objetivo de presentar las cifras generales del mercado laboral, con énfasis en personas que sufren de alguna discapacidad y las víctimas del conflicto armado, consiste en tratar de dimensionar la cantidad de personas o la población objetivo que sería potencial beneficiaria del fuero de salud, es decir, que la relación laboral no se mide únicamente por la productividad y el nivel de cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas entre trabajador y empleador, sino, además, del estado de salud

de aquel, de manera que si acredita una afectación en su salud de cualquier nivel, el empleador deberá recurrir al Ministerio del Trabajo para que autorice la terminación de la relación laboral.

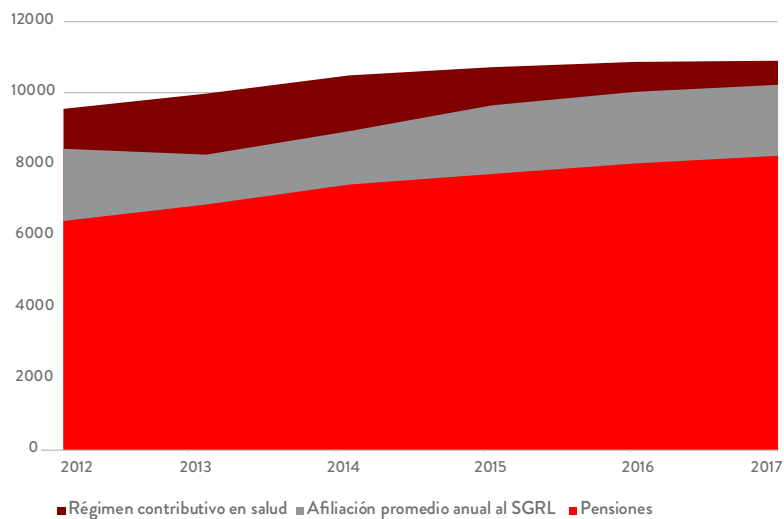
Las cifras oficiales reportadas por el DANE sobre la cobertura del sistema de salud, pensiones y riesgos laborales no coinciden entre sí. Las razones que explican esta diferencia son, entre otras, la fragmentación de la información y la falta de control por parte del Estado de esta, los fenómenos de la evasión y la informalidad laboral. El Gráfico 1 muestra que, hasta el primer trimestre de 2017, 10.7 millones de colombianos están afiliados al sistema de salud; 9.9 millones se benefician del sistema de riesgos laborales y; finalmente, 8 millones se encuentran afiliados al sistema pensional.

De acuerdo con cifras del DANE¹ la población colombiana, con corte a 2017, asciende a aproximadamente 48 millones de personas, de los cuales 38.5 millones están en capacidad de trabajar, es decir, el 80%. De esta población, 24.9 millones están activos laboralmente, es decir, un 64.9%, de los cuales, solo 8 millones están protegiendo su vejez con el sistema general de seguridad social en pensiones y, aproximadamente, 10 millones se encuentran afiliados al régimen contributivo de salud y riesgos laborales. Medidas que generen rigideces injustificadas en las condiciones laborales incentivan la informalidad y agravan este fenómeno, por esta razón, insistir en un modelo extremo de estabilidad laboral reforzada implica un retroceso en materia de protección social.

Los Gráficos 2 y 3 muestran una realidad mucho más compleja frente a la aplicabilidad de este tipo de precedentes. Nuestro mercado laboral, con corte a diciembre de 2016, indica que el 68% de los trabajadores con relaciones de trabajo formales devengan menos de 1 salario mínimo. Situación que contrasta con el tamaño de las empresas, en tanto que el 75% de ellas son empresas con menos de 10 trabajadores, es decir, que se trata, esencialmente, de pequeña empresa. Imponer un régimen de estabilidad laboral tan estricto sin consideración al esquema productivo del país, equivale a disminuir el mercado laboral o disminuir el aparato productivo.

1. DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares -GEIH- Mercado Laboral Históricos. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/geih-historicos>.

Gráfico 1. Número de personas afiliadas a los 3 subsistemas de seguridad social 2012-2017



Fuente: Fasecolda y DANE

Gráfico 2. Rangos de salario

Proporción de trabajadores por tamaño de empresa

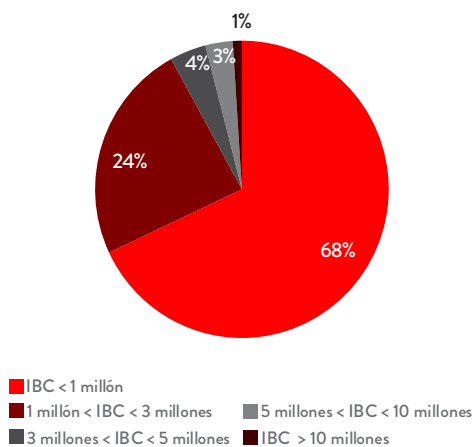
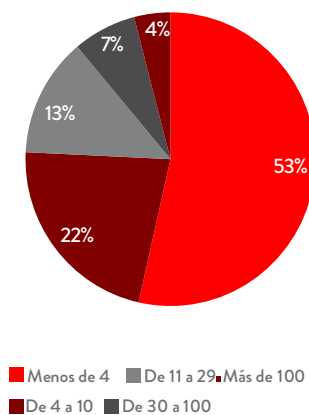


Gráfico 3. Trabajadores por empresa

Proporción de trabajadores por tamaño de empresa

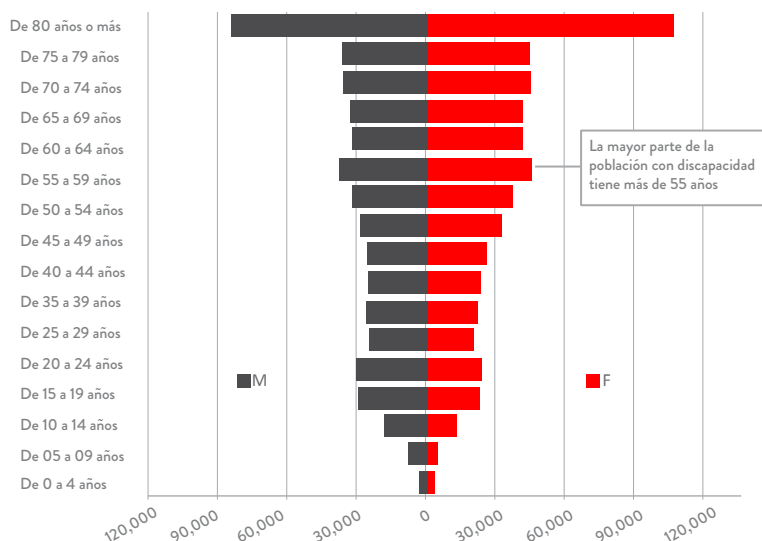


Fuente: Fasecolda

Otra cifra importante para considerar sobre la aplicabilidad del fuero de salud es la que registra el universo de víctimas del conflicto armado, pues si su ámbito de aplicación es la protección de trabajadores por afectaciones a salud, es conveniente considerar, en el contexto actual del país, a las víctimas del conflicto armado como potenciales trabajadores y sus oportunidades laborales.

En este sentido, de acuerdo con el Registro Único de Víctimas (RUV), la cantidad de personas en esta condición que padecen alguna afectación a su salud que los convierte en potenciales beneficiarios de este criterio judicial asciende a 8.532.636², lo que significa que su aplicación implica que el sector productivo del país asume, exclusivamente, el impacto del conflicto armado en la salud de una persona. Con una situación adicional, el empleador no tiene forma de conocer esta situación para verificar si el tipo de trabajo que se requiere corresponde a las capacidades y aptitudes físicas e intelectuales de la persona.

Gráfico 4. Número total de personas en el registro: 1.062.917

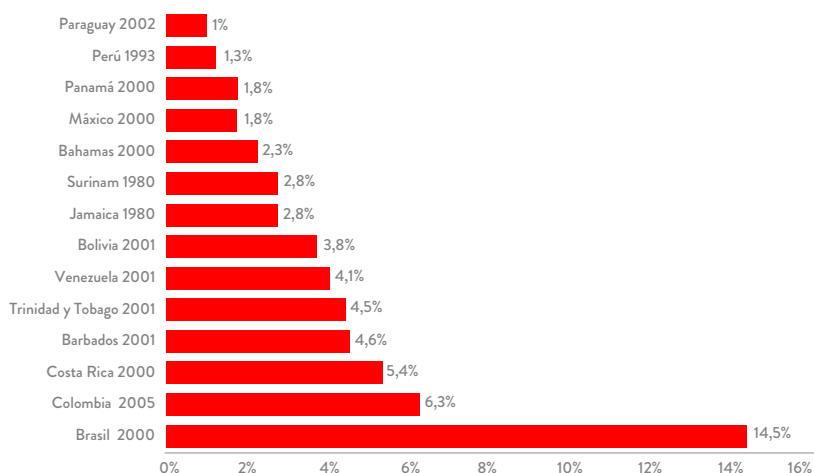


Fuente: DANE.

2. <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>. Consultado el 27-09-17.

Finalmente, algo similar sucede con la cantidad de personas que registran alguna discapacidad. El Ministerio de Salud³ lleva un registro para la localización y caracterización de personas con discapacidad que, con base en el censo de 2005, proyectó que el 2.3% de la población colombiana a 2013 sufriría de una discapacidad, y que la mayor parte de la población con discapacidad tendría 55 años.

Gráfico 5. Población con discapacidad por país



Fuente: OMS

Debe sumarse a lo anterior que la cantidad de personas con limitaciones permanentes, con base en el Censo 2005, DANE es de 2.624.898, y que para el 2015 era de 3.051.217. Tener en cuenta estas cifras permite, como se señaló con anterioridad, dimensionar la problemática de no contar con una definición clara de la población objetivo que se beneficia de este fuero de salud y las consecuencias que tendría en el desarrollo del mercado laboral.

Con este razonamiento en la práctica, la mitad de la población colombiana sería beneficiaria del fuero de salud y, por tanto, la terminación de su relación laboral requeriría la autorización previa del Ministerio del Trabajo, pues de acuerdo con el Mi-

3. <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/DisCAPACIDAD.aspx>. Consultado el 27-09-17.

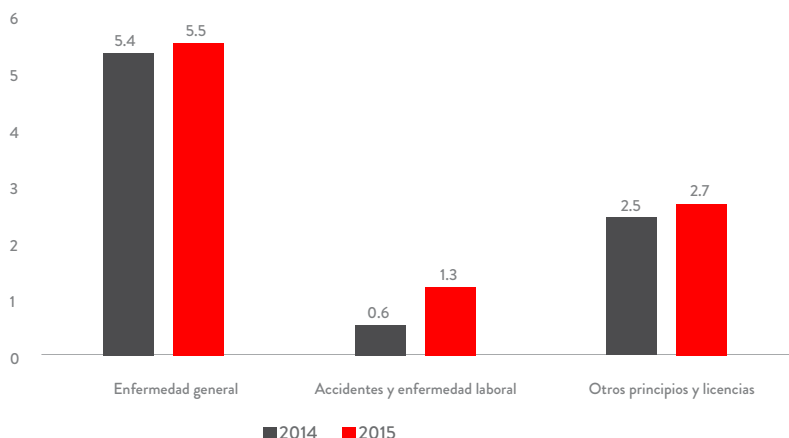
nisterio de Salud y Protección Social, las personas con limitaciones se pueden dividir de la siguiente manera (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015):

- La limitación que se registró con mayor frecuencia fue la de ver, a pesar de usar lentes o gafas, con un 43.4%,
- seguida de moverse o caminar con un 29.3%;
- mientras que las limitaciones para bañarse, vestirse, alimentarse por sí mismo (9.5%) y relacionarse con los demás (9.9%) fueron las que se identificaron con menor frecuencia.

La pregunta que queda por hacerse es si un empleador, conocedor de estas cifras y del criterio de la Corte Constitucional tendría los suficientes incentivos para emplear a una persona con discapacidad. Un ejemplo de esta dificultad está en las sentencias T-412 de 2010 y T-003 de 2010, por las cuales se concedió el beneficio de estabilidad laboral reforzada a trabajadores con el 5.35% y el 0%, respectivamente, de pérdida de capacidad laboral.

De otro lado, el ausentismo laboral se convierte en una carga, no solo en términos de costos sino en productividad para las empresas. De acuerdo con la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia [ANDI] (2017), el impacto del ausentismo laboral se ve potencializado producto de la estabilidad laboral reforzada, al pasar de ser un evento aislado a reportarse 1.9 casos de ausentismo por trabajador en 2015; a su vez, el promedio de días por trabajador se incrementó en 8.9 en 2014 a 9.5 días en 2015. Al desagregar por la causa del ausentismo, la enfermedad general es la mayor causal, seguido por otros permisos y licencias y, por último, se encuentran los accidentes y enfermedad de origen laboral, lo cual significa que el fenómeno de la estabilidad laboral reforzada generada por el fuero de salud se concentra en afectaciones de salud de origen común y residualmente en las de origen laboral.

Dependiendo del origen y su duración, la atención de la incapacidad estará a cargo de las administradoras de fondos de pensiones (AFP), las empresas promotoras de salud (EPS), las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS) o de las administradoras de riesgos laborales (ARL), según sea una enfermedad o accidente de origen común o laboral. De la misma manera, se debe diferenciar entre las incapacidades temporales y las permanentes, estas últimas están sujetas a una clasificación de la pérdida de capacidad laboral a cargo de una junta de clasificación.

Gráfico 6. Promedio de días de incapacidad por trabajador

Fuente: Fuente: ANDI (2017)

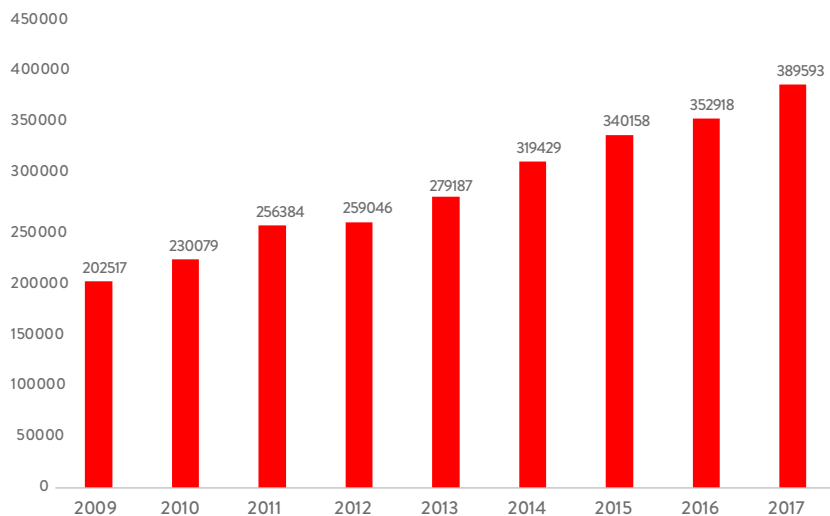
Con el fin de precisar el impacto del ausentismo por incapacidades desde el punto de vista del sistema de riesgos laborales y comparar sus resultados con los arrojados por el estudio de la ANDI, Fasescolda tomó como referencia la base de datos de la Circular 035 para el periodo de 2009 a 2017, enfocándose exclusivamente en los casos reportados a nivel nacional de incapacidad temporal⁴ de origen laboral por la totalidad de las ARL. Es importante considerar que esta base se diferencia del estudio llevado a cabo por la ANDI en tanto que este último se fundamenta en una encuesta realizada en 2014 y 2015 con una muestra de 232 empresas para un total de 192.000 trabajadores e incluyó todas las posibles causales de ausentismo laboral.

Ahora bien, a partir de los datos reportados por las ARL, en 2017 se tuvo un total de 389.593 casos avisados⁵, que prácticamente duplicaron los 202.517 casos de 2009. De los 2.651.595 casos presentados entre 2009 y 2017, el 98% tuvieron como origen un accidente de trabajo y solo un 2% a una enfermedad laboral.

4. Situación en la que el trabajador no puede realizar su trabajo habitual producto de una alteración no permanente en su estado de salud.

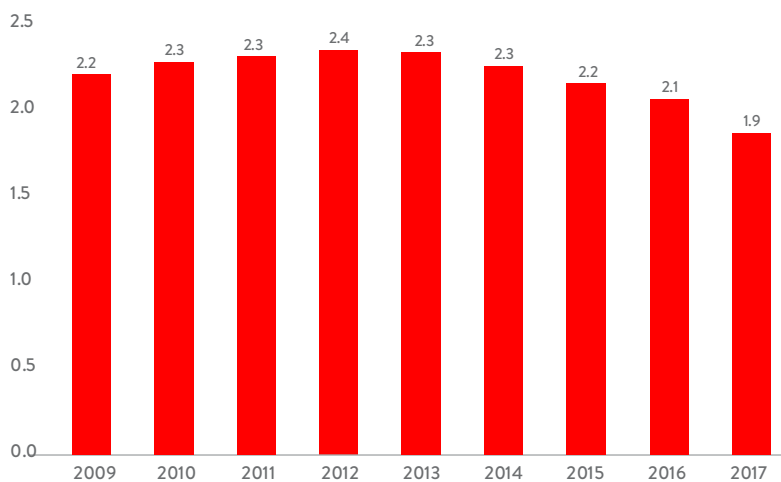
5. Es importante tener en cuenta que las reservas de siniestros son un pasivo constituido por las compañías de seguros para reflejar el costo estimado de siniestros que han ocurrido y no han sido pagados, bajo este concepto se incluyen las reservas de siniestros avisados. En este caso las incapacidades temporales que se tuvieron en cuenta para el cálculo son las que se reportaron por lo empleadores a las ARL.

Gráfico 7. Número promedio de casos de incapacidad temporal por trabajador



Fuente: Fasesolda

Gráfico 8. Número de casos de incapacidad temporal avisado



Fuente: Fasesolda

Considerando la población de trabajadores que ha tenido alguna incapacidad, en 2017, el promedio por trabajador era de 1.9 casos, inferior al 2.2 de 2009. Entre el periodo de 2009 a 2014, la cifra se mantuvo estable entre el 2.2 y 2.4 casos, sin embargo, desde el 2015, se observa un descenso, que, entre varios aspectos, puede obedecer al esfuerzo de mayor inversión en los programas de promoción y prevención contra el riesgo laboral por parte de las ARL.

En lo que respecta a la caracterización de los trabajadores, durante el periodo de referencia, el 22% de los casos de incapacidad temporal de origen laboral se presentaron en mujeres y el 78% en hombres. Asimismo, por grupos de edad, la distribución se concentró en un 35% en el rango de 20 a 29 años, seguido por trabajadores entre los 30 y 39 años con el 30% y de 40 a 49 años con el 20%. Los municipios con la mayor participación en casos de incapacidad temporal de origen laboral fueron: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Itagüí, Pereira, Manizales y Apartadó.

Gráfico 9. Número promedio de casos de incapacidad temporal por género

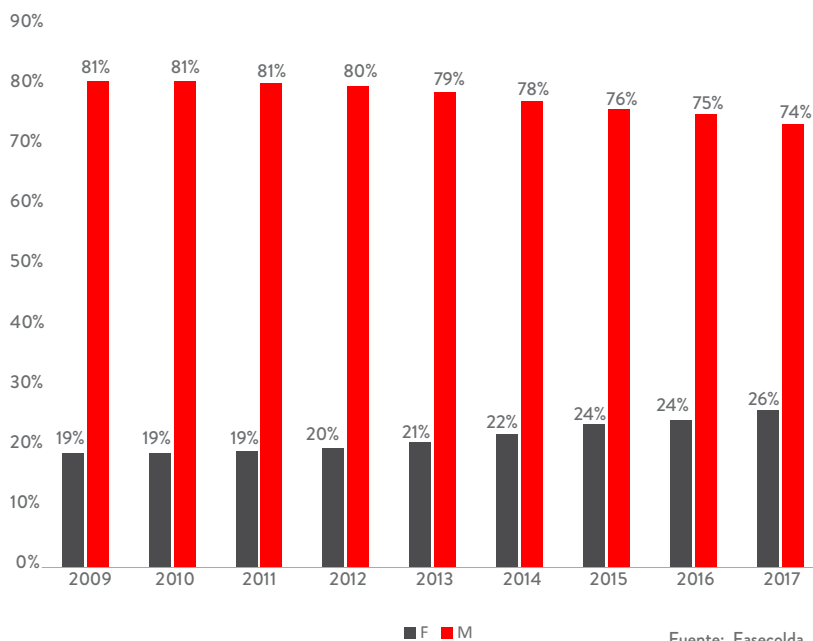
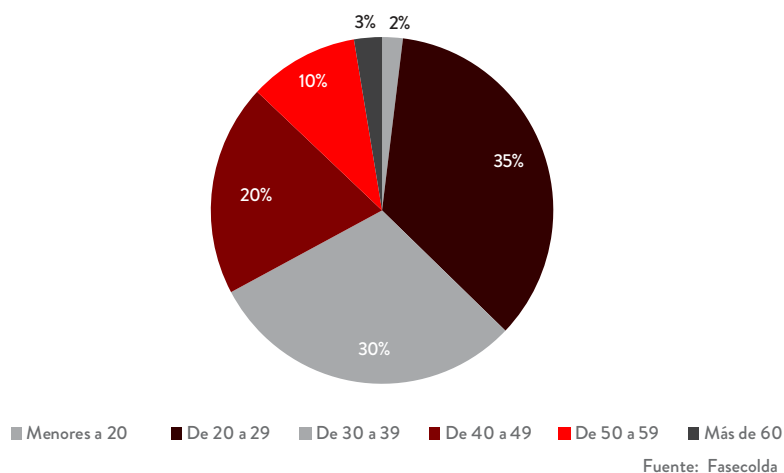
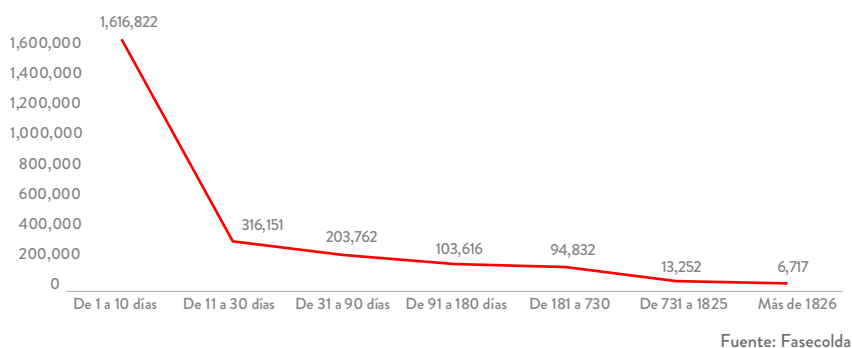


Gráfico 10. Número promedio de casos de incapacidad temporal por grupos de edad



Una variable importante es la duración de las incapacidades temporales, porque está relacionada directamente con los costos que deben asumir las empresas y con la pérdida de la productividad. Durante el periodo de referencia, el 69% de las incapacidades tenía una duración entre 1 a 10 días, el 13% de 11 a 30 días, el 9% de 31 a 90 días, el 4% de 91 a 180 días, el 4% de 181 a 730 días, el 1% de 731 a 1825 y el 0.3% más de 1826 días. A partir de estos datos, se observa que alrededor del 5% de las incapacidades temporales se han extendido más de 6 meses.

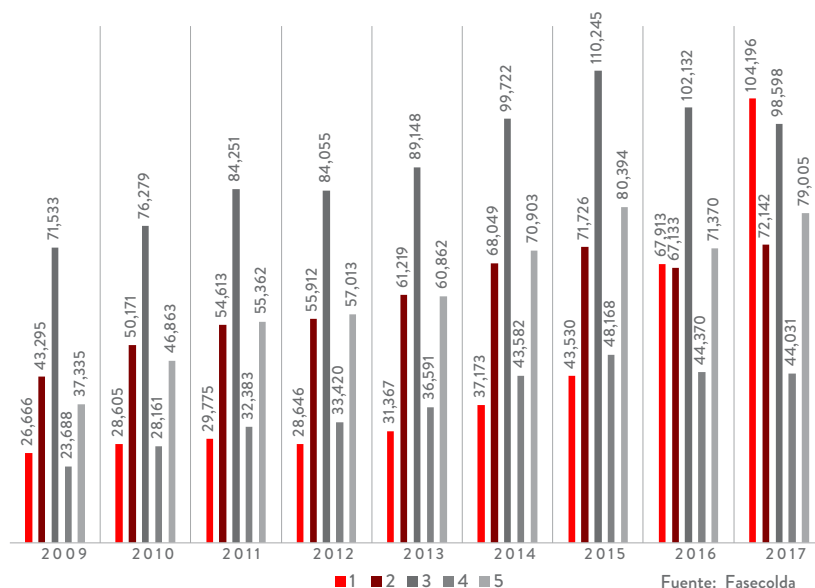
Gráfico 11. Número promedio de casos de incapacidad temporal por días de incapacidad



Al revisar los casos de incapacidad temporal en las diez actividades económicas con mayor incidencia, el 13.3% de los casos estaban en las empresas de suministro de personal temporal, el 5.12% en la construcción de edificaciones para uso residencial, el 3.19% en el montaje y/o reparación de oleoductos, el 2.66% en hospitales generales con atención médica, el 2.41% en otras actividades empresariales, el 2.18% en la producción especializada de banano, el 2.15% en servicios de vigilancia privada, el 2.09% en agencias de empleo, el 1.85% en la explotación de carboneras, gasificación carbón *in situ* y la producción del carbón aglomerado y el 1.62% en actividades de limpieza de edificios. De lo cual se deriva que el 50% de estas actividades pertenece al sector inmobiliario, el 20% a construcción y el 30% se divide equitativamente en minas y canteras, agricultura, y servicios sociales y de salud. Igualmente, debe destacarse que las actividades relacionadas con la tercerización laboral presentan una participación importante en los casos de incapacidad temporal.

En cuanto a la distribución de las actividades económicas por clases de riesgo, el 31% están en la clase 3, el 15% en 1, el 13% en 4 y el 42% restante se divide entre las clases 2 y 5. Del periodo 2009 a 2017, las clases con el mayor crecimiento son la clase 1 con el 291% y la clase 5 con el 112%.

Gráfico 12. Número promedio de casos de incapacidad temporal por clase de riesgo



A partir de las cifras de incapacidad temporal de origen laboral, se observa el abuso de la estabilidad laboral reforzada. De acuerdo con la ANDI (2017), el fuero de salud se ha convertido en un incentivo para extender la situación de debilidad manifiesta por razones de salud y la afiliación a las empresas de manera prácticamente indefinida hasta que se tenga un dictamen por parte de las juntas de calificación. En particular, los casos de incapacidad temporal de origen laboral avisados alcanzaron casi los 390 mil en 2017, prácticamente duplicando la cifra registrada en 2009.

Al tomar como referencia a la ANDI (2017), durante 2014 y 2015 se registró un incremento en el ausentismo laboral sin distinguir su origen tanto a nivel de empresas como de trabajadores. Ahora bien, al considerar solo el origen laboral, según las cifras de Fasecolda para el periodo de 2009 a 2017, el número de casos promedio por trabajador fue de 2.2; resulta alarmante que el 5% de los casos presentó una duración superior a los 6 meses, lo cual supone altos costos que deben asumir las empresas, y afectan su sostenibilidad financiera.

Asimismo, las compañías se ven forzadas a contratar nuevo personal o a pagar horas extras para poder reemplazar al trabajador que se encuentra incapacitado, a esto, se le deben sumar los costos no monetarios asociados al proceso de entrenamiento de estos nuevos trabajadores y de los que son reubicados, lo que afecta la productividad de las empresas. La ANDI (2017) estimó que para el año 2015, los costos de la incapacidad por enfermedad general estuvieron en el orden del 1.8% de la nómina, repartido entre salarios y prestaciones sociales (59.7%) y otros costos (40.3%).

3. Fundamentos constitucionales del fuero de salud

La Corte Constitucional ha señalado que el fuero de salud, generador de la estabilidad laboral reforzada para sus beneficiarios, hace parte integral de nuestro derecho constitucional (Sentencia T-317 de 2017)⁶, específicamente, por la consagración del trabajo como derecho y obligación social en el artículo 25 de la Constitución Política. (Constitución Política, 1991, artículo 25)⁷

6. Corte Constitucional. Sentencia T-317 de 2017.

7. Constitución Política. Artículo 25. “el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.”

Se trata entonces de una especial forma de protección legal y constitucional para trabajadores en estado de discapacidad, que consiste en la prohibición de despedirlos sin previa autorización administrativa emitida por el Ministerio de Trabajo.

Este nivel de protección ha generado una problemática supremamente delicada que afecta el mercado laboral. De un lado, es un desincentivo para los empleadores, porque la permanencia en el trabajo no depende de las condiciones de su cumplimiento, sino de las condiciones de salud del trabajador, lo cual conlleva a que, por otro lado, el acceso al trabajo de personas con limitaciones en su salud sea más compleja.

En este orden de ideas, es necesario preguntar por qué existe un fuero de salud. La necesidad de su consagración nace como una aplicación del principio de igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política: “El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

Se trata de una medida que obedece a la necesidad de distinguir situaciones para otorgarles tratamientos diferentes. Por tanto, son acciones de discriminación positiva que operan bajo el supuesto constitucional de proveer un trato igual entre iguales y, desigual con respecto a quienes no se encuentran cobijados por la misma situación. (Sentencia C-410 de 1996).

La discapacidad es una condición que podría configurarse en un obstáculo para la realización económica y social de quienes la padecen, de manera que siendo así, es posible que se configuren desigualdades que deben ser compensadas mediante el ejercicio de acciones positivas por parte de las autoridades públicas. (Sentencia C-410 de 1996).

La concreción del mandato de la igualdad frente a personas en estado de discapacidad se dirige a no permitir ningún tipo de discriminación en perjuicio de esta población. La Sentencia C-410 de 1996 de la Corte Constitucional es un hito en materia de principio de igualdad, y señaló los criterios o reglas que permiten entender cuándo se está en presencia de un evento discriminatorio:

- La discriminación implica la violación del derecho a la igualdad.
- Su prohibición constitucional se encamina a impedir que se coarte, restrinja o excluya el ejercicio de los derechos y libertades de una o varias personas, se niegue el acceso a un beneficio o se otorgue un privilegio solo a algunas de ellas, sin que exista justificación objetiva y razonable.

- La discriminación se presenta cuando la diferencia de trato se hace sin fundamento constitucional que tenga un carácter objetivo y razonable. No obstante, existen situaciones que justifican el trato diferenciado.

La base de esta protección constitucional se encuentra en el hecho de que no es aceptable que la condición de discapacidad se configure en una causa para limitar el acceso al mercado laboral, es decir, se requiere una política pública que promueva el empleo de esta población, de tal manera que la rigidez normativa no genere un efecto contrario: que el exceso de protección se configure *per se* en un obstáculo para la realización laboral, social y económica de esta población.

Hay diferentes medios legales que los países han adoptado para promover y proveer este tipo de protección. Nuestra Constitución Política, además de la cláusula de igualdad, contempla expresamente tres mandatos:

- Artículo 47, por el cual el Estado debe adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social para aquellos que tienen disminuidas sus capacidades físicas, sensoriales y psíquicas, a quienes se les debe brindar la atención especializada que necesiten.
- Artículo 53, en cuanto que la estabilidad en el empleo es un criterio orientador de las relaciones laborales y de la seguridad social.
- Artículo 54, que establece como obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. Además, establece en cabeza del Estado la obligación de propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.

Las tendencias actuales de la legislación internacional en materia de discapacidad, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), implican un enfoque de la discapacidad no de bienestar social, cuidado y asistencia médica, sino por el contrario, basado en los derechos humanos (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2014)

Se entiende a nivel internacional que “... [la discapacidad] resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras de la actitud y el entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás” (Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad [CDPD], sf. p. 1) . De esta manera, se eliminó la concepción tradicional que relacionaba la discapacidad directamente con la deficiencia (OIT, 2014).

La implementación de instrumentos internacionales bajo este nuevo enfoque, como la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD), adoptada en 2006, buscan lograr igualdad de oportunidades laborales para la población discapacitada. La OIT, reconoce que esta población se enfrenta a nivel mundial a tasas de desempleo más altas y a una mayor probabilidad de ser económicamente inactivas que las personas sin discapacidad. Una realidad que hace más compleja la implementación de una política pública de protección integral: tienen más probabilidades de tener empleos mal remunerados, con pocas perspectivas profesionales y malas condiciones de trabajo:

En el mundo existe un vínculo innegable entre la discapacidad, la pobreza y la exclusión. La falta de igualdad de oportunidades de empleo para las personas con discapacidad constituye una de las causas subyacentes de la pobreza y la exclusión de dichas personas. (OIT, 2015, p. vii).

La tendencia actual en materia de discriminación positiva para este tipo de población consiste en aplicar modernos principios de organización laboral, como el de ajustes razonables, por el cual se busca que los empleados con alguna discapacidad o afectación de salud tengan igualdad de oportunidades en su lugar de trabajo. El objetivo principal es la utilización plena de sus competencias y talento. Al reconocer y acomodar las necesidades individuales, las empresas crean entornos de trabajo que dan la bienvenida a la diversidad de su personal y, por lo tanto, contribuyen a un mayor éxito empresarial (OIT, 2017).

En resumen, el marco normativo que fundamenta la adopción de acciones de discriminación positiva, por medio del fuero de salud, en favor de personas trabajadoras en estado de discapacidad, se encuentra en la Constitución Política y en algunos instrumentos internacionales. Sin embargo, ninguno de ellos prevé o busca la inamovilidad o petrificación laboral de este grupo de especial protección; por el contrario, otorga al Estado la obligación de establecer una política pública que favorezca su inclusión sin sacrificar las condiciones propias de una relación laboral moderna: la productividad con base en la identificación y uso adecuado de competencias laborales de los trabajadores. Sin perder de vista que la seguridad social, que protege los riesgos comunes y laborales, no está en cabeza exclusiva del empleador, sino de un sistema destinado específicamente para esos fines, del cual hacen parte no solo las administradoras (de pensiones y riesgos laborales) sino los trabajadores y empleadores con roles diferenciados y definidos.

4. ¿En qué consiste la protección de la Ley 361 de 1997?

4.1. Versión original del fuero de salud. El legislador y el ejecutivo

Esta ley tiene un objetivo fundamental: establecer mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad (Sentencia C-458 de 2015). Por esta razón, es importante conocer los motivos, elementos esenciales y lineamientos de política pública que tuvo el legislador al momento de expedir la ley⁸:

- Las medidas que se adoptan por esta ley están plenamente acordes con las exigencias y alcances de la Ley 100 de 1993.
- En este sentido, el proyecto busca insertar dentro del sistema de atención a la población con limitaciones y los programas de prevención sin desconocer la organización actual del mismo y, por el contrario, utiliza sus principios y la infraestructura con la que opera.
- Pretende un salto educativo, con el objetivo de que esta población tenga la posibilidad de auto aprovisionarse, sin que deba recurrir al estilo asistencial para la solución de este problema.
- Frente al esquema de integración laboral, se contemplaron incentivos tributarios, prelación de créditos, reducciones arancelarias, etc.
- Se persigue que la sociedad asimile que una persona con limitaciones físicas puede ser igual de productiva o más que una sin estas limitaciones.
- Contempla que el Estado debe iniciar el proceso de inserción laboral de los discapacitados por medio de sus propias instituciones y procurando líneas de créditos blandos.

La motivación del legislador al expedir la Ley 361 de 1997 no fue otra diferente que la de generar un incentivo para que las personas con discapacidad pudieran integrarse en el ambiente social y productivo del país, con el fin de cambiar el enfoque de asistencia social por el de derechos humanos basado en productividad. Vale la pena

8. Gaceta del Congreso. Lunes 30 de octubre de 1995. Págs. 8 a 16.

señalar que se trata de una medida legislativa que se anticipó a muchos instrumentos internacionales, específicamente, frente al enfoque de derechos y no de beneficencia de la población en situación de discapacidad.

La lectura de los artículos 1, 5 y 26 de la Ley 361 de 1997 debe realizarse de manera armónica con los motivos que fundamentaron su expedición, lo que obliga a conjeturar un alcance abiertamente diferente al que actualmente le da la Corte Constitucional a la aplicación de esta figura, en el siguiente sentido:

- La terminación de la relación laboral en la que haga parte una persona discapacitada debe obedecer a causas objetivas y, solo en caso de que su fundamento o causa sea la limitación en salud se requiere la aprobación del Ministerio del Trabajo.
- El ámbito de protección de la ley se restringe a personas trabajadoras con limitaciones físicas severas y profundas.

La razón que explica esta conclusión se encuentra en los motivos que tuvo el legislador al expedir la Ley 361 de 1997. En esencia, el enfoque de derechos de la población discapacitada se pretendió lograr con medidas para que esta población cumpla sus labores en un ambiente de productividad. Solo así se cumple la motivación legal de demostrar a la sociedad “que una persona con limitaciones físicas puede ser igual de productiva o más que una sin estas limitaciones”, como lo señala la exposición de motivos (Gaceta del Congreso N° 364 del 30 octubre de 1995).

Para lograr un ambiente productivo se requiere de la aplicación de causas objetivas para la terminación del contrato laboral, de procedimientos que generen medición de cargas laborales, tiempos y movimientos de trabajo, cumplimiento de metas, entre otros. A su vez, este modelo exige un proceso de selección de personal acorde con las condiciones de trabajo adecuadas para competencias laborales específicas. De esta manera, la productividad del trabajo no se logra perpetuándose de manera indefinida en él, sino por medio de la contratación adecuada a las condiciones laborales propias de cada actividad y de las capacidades y aptitudes de quienes las realizan.

La OIT (Heron, 2008) ha sido clara en señalar que el proceso de colocación laboral se debe realizar con el detalle suficiente de la necesidad que el empleador pretende solventar con la fuerza laboral a contratar. El objetivo es, precisamente, que el análisis de empleo tenga como elemento central las tareas a desempeñar y no las personas individuales que buscan empleo, y de esta manera no generar discriminación por razón de la discapacidad o por motivos de salud:

Sin un buen análisis del empleo, las oportunidades laborales se describirán de manera vaga en vez de precisa, general en vez de específica, amplia en vez por menorizada. En consecuencia, las personas con discapacidades se verán desaventajadas a la hora de encontrar puestos de trabajo apropiados. Cuando las calificaciones exigidas son vagas, o no se especifican, a las personas con discapacidades les resulta muy difícil encontrar un trabajo decente, significativo y productivo. (Heron, 2018, p. 1)

Otro de los aspectos capitales de la exposición de motivos consiste precisamente en que la implementación de esta norma no modifica la Ley 100 de 1993. Es decir, que los mecanismos legales de protección a la salud, a la vejez y al riesgo laboral son los vigentes y previstos para su respectivo amparo.

El sistema de seguridad social prevé una serie de instrumentos y medidas que contemplan no solo la atención médica, bajo la modalidad de prestaciones asistenciales, sino, también, las prestaciones económicas para cada evento de riesgo, bien sea de origen común o de origen laboral.

Para el efecto, por cuenta del sistema de salud las prestaciones asistenciales “comprenden todas intervenciones, acciones, programas, elementos, insumos, materiales y relacionados que se proveen con el fin de prevenir la enfermedad, o restaurar la salud o rehabilitar al paciente” (Cortés, 2016).

Por cuenta del sistema general de pensiones, se cubren los riesgos de invalidez, vejez y muerte. Pues una vez se realice la afiliación al sistema el acceso a estas prestaciones, incluyendo las incapacidades hasta el día 541, es indiscutible: “La pertenencia al sistema de seguridad social está determinado por la afiliación y en esta encuentran fundamento todos los derechos y obligaciones, consagrados a favor y a cargo de los afiliados y de las administradoras o entes gestores” (Ponce, 2017).

Finalmente, el sistema general de riesgos laborales incluye no solo las prestaciones asistenciales y económicas propias de los riesgos del trabajo, sino que, además, el régimen de responsabilidad es objetivo. Esto implica que las ARL son responsables “cuando se configura legalmente un accidente de trabajo, sin que resulte relevante el análisis de la culpa de los sujetos de las relaciones laborales” (Arenas, 2018).

Es importante resaltar que el sistema general de riesgos laborales “se ha preocupado por brindar estabilidad laboral reforzada en el empleo a los trabajadores que se encuentran inmersos en condiciones que dificultan la ejecución de sus labores, específicamente por razones de salud, teniendo en cuenta que muchas veces la pérdida

de la capacidad laboral no les impide realizar otras actividades diferentes a aquellas para las cuales fueron inicialmente contratados” (Bermúdez, 2016) (Subraya fuera de texto). Esta previsión se encuentra en el artículo 8 de la ley 776 de 2002: obliga al empleador a reubicar al trabajador “incapacitado parcialmente” en un trabajo compatible con sus capacidades y aptitudes⁹.

Bajo estas consideraciones, la figura de estabilidad laboral se fundamentó en tres artículos de la Ley 361 de 1997:

- Artículo 1. Protege a personas en situación de discapacidad severas y profundas. Se debe otorgar la asistencia y protección necesarias¹⁰.
- Artículo 5. Señala que la limitación de la persona puede ser moderada, severa o profunda¹¹.

9. Ley 776 de 2002. Artículo 8. “REUBICACIÓN DEL TRABAJADOR. Los empleadores están obligados a ubicar al trabajador incapacitado parcialmente en el cargo que desempeñaba o a proporcionarle un trabajo compatible con sus capacidades y aptitudes, para lo cual deberán efectuar los movimientos de personal que sean necesarios”.

10. Artículo 1: “Los principios que inspiran la presente Ley, se fundamentan en los artículos 13, 47, 54 y 68 que la Constitución Nacional reconocen en consideración a la dignidad que le es propia a las personas con limitación en sus derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales para su completa realización personal y su total integración social y a las personas con limitaciones severas y profundas, la asistencia y protección necesarias”.

11. Artículo 5: “Las personas con limitación deberán aparecer calificadas como tales en el carné de afiliado al Sistema de Seguridad en Salud, ya sea el régimen contributivo o subsidiado. Para tal efecto las empresas promotoras de salud deberán consignar la existencia de la respectiva limitación en el carné de afiliado, para lo cual solicitarán en el formulario de afiliación la información respectiva y la verificación a través de diagnóstico médico en caso de que dicha limitación no sea evidente”. Dicho carné especificará el carácter de persona con limitación y el grado de limitación moderada, severa o profunda de la persona. Servirá para identificarse como titular de los derechos establecidos en la presente Ley. El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud realizará las modificaciones necesarias al formulario de afiliación y al carné de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud con el objeto de incorporar las modificaciones aquí señaladas. Lo dispuesto en este artículo se entiende sin perjuicio de las políticas que con relación a las personas con limitación establezca el “Comité Consultivo Nacional de las Personas con Limitación” a que se refiere el artículo siguiente” (Subraya fuera de texto).

- Artículo 26. No discriminación a persona en situación de discapacidad. Autorización por parte del Ministerio del Trabajo para el despido efectivo¹².

Su reglamentación se realizó por el Decreto 2463 de 2001 que clasificó los “*grados de severidad de la limitación*” así:

- Limitación moderada: la que está entre el 15% y el 25% de capacidad laboral;
- limitación severa: la mayor al 25% e inferior al 50%; y
- limitación profunda: la igual o superior al 50%.

La definición legislativa de estabilidad laboral reforzada, que considera la exposición de motivos, las reglas de la ley y su concreción reglamentaria, se circunscribió a:

- Personas con una discapacidad severa y/o profunda, es decir, aquella mayor al 25%, incluso si es superior al 50% de la pérdida de capacidad laboral.
- La consecuencia para el empleador por hacer uso de su facultad legal de despedir a un trabajador en situación de discapacidad severa y/o profunda, sin cumplir con la autorización del Ministerio de Trabajo, era reconocer y pagar a favor de este una indemnización equivalente a 180 días de salario, sin perjuicio de las demás indemnizaciones a que el trabajador tuviera derecho.
- La vinculación y/o desvinculación laboral de personas con discapacidad debe contemplar que la limitación de salud sea claramente demostrada como incompatible e insuperable en el cargo que se va a desempeñar. Es decir, se circunscriba al ámbito de las competencias laborales, no a la inmovilidad laboral.

12. Artículo 26: “En ningún caso la limitación de una persona, podrá ser motivo para obstaculizar una vinculación laboral, a menos que dicha limitación sea claramente demostrada como incompatible e insuperable en el cargo que se va a desempeñar. Así mismo, ninguna persona limitada podrá ser despedida o su contrato terminado por razón de su limitación, salvo que medie autorización de la oficina de Trabajo. No obstante, quienes fueren despedidos o su contrato terminado por razón de su limitación, sin el cumplimiento del requisito previsto en el inciso anterior, tendrán derecho a una indemnización equivalente a ciento ochenta días del salario, sin perjuicio de las demás prestaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas que lo modifiquen, adicionen, complementen o aclaren”.

4.2. Versión constitucional del fuero de salud. El progresivo camino hacia la parálisis laboral

La caracterización del fuero de salud realizada por el legislador y desarrollada por el poder ejecutivo, no se parece en nada al entendimiento y alcance dado a esta figura por la Corte Constitucional. El problema no se circunscribe a la corrección constitucional que otorga equilibrio a nuestro estado social de derecho sino a que, en este intento, la intervención de la Corte generó desequilibrios mayores a los que “encuentra” en sus análisis, en consecuencia, produce más problemas que soluciones.

La Corte Constitucional cumple un papel fundamental en nuestro ordenamiento jurídico. Su activismo ha sido históricamente bien recibido por la doctrina y por la sociedad, debido a que el fortalecimiento del proceso de revisión constitucional, a partir de la Constitución de 1991, despertó en sus miembros el convencimiento de “cumplir un papel importante para mantener a flote la empresa democrática” (Schor, 2011).

Sin embargo, a pesar de que el avance en materia de derechos fundamentales ha sido notable, también es preciso valorar hoy el alcance de su competencia y la efectividad de su rol, pues también es cierto que tenemos una Constitución con un proceso de maduración cada vez más importante, que puede menoscabarse por una posición de “extremismo constitucional” a la que asistimos actualmente en este campo particular del derecho. Con decisiones de este tipo, se violenta el principio de división de poderes, pues nuestra Corte sigue actuando con profunda desconfianza frente al legislativo y el ejecutivo (Landau, 2011), tesis que estaba vigente en algún sector de la doctrina hace algunos años pero que ahora es preciso re-evaluar:

La Corte colombiana, por ejemplo, no puede confiar en la división institucional de poderes para disciplinar su trabajo porque el legislativo no tiene un papel claro en el sistema político. En cambio, la Corte se debe evaluar con base en si está ayudando a lograr la transformación constitucional, acercando a la política y a la sociedad colombianas al orden concebido en el texto de 1991.

La verificación de esta afirmación solo procede una vez se recapitulen o recuenten las principales sentencias emitidas por la Corte Constitucional sobre la materia:

4.2.1. Sentencia C-531 de 2000

Para el caso particular del fuero de salud, la evolución o desarrollo constitucional ha sido consistente con una filosofía de expansionismo de derechos. La sentencia

inaugural que modificó el alcance inicial y originario del fuero de salud fue la C-531 de 2000, especialmente, al establecer que la sanción indemnizatoria por 180 días tiene un carácter suplementario y no principal, pues el efecto inmediato del despido sin autorización por el Ministerio del Trabajo es la ineficacia del mismo, pues “para la Corte Constitucional es claro que la estabilidad laboral de quienes se encuentran en condición de debilidad manifiesta resulta especialmente importante, por la evidente relación de esta y la posibilidad de gozar de condiciones dignas de subsistencia” (Bermúdez, 2016).

En este sentido señaló:

En esos términos, tal y como se encuentra redactada la norma, la Corte estima que la posibilidad de despedir a un discapacitado, sin autorización de la oficina de Trabajo, debiendo el patrono asumir el pago de una indemnización por la suma de “ciento ochenta días de salario, sin perjuicio de las demás prestaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas que modifiquen, adicionen, complementen o aclaren”, no configura una salvaguarda de sus derechos y un desarrollo del principio de protección especial de la cual son destinatarios, por razón de su debilidad manifiesta dada su condición física, sensorial o mental especial, en la medida en que la protección de esta forma establecida es insuficiente respecto del principio de estabilidad laboral reforzada que se impone para la garantía de su derecho al trabajo e igualdad y respeto a su dignidad humana.

Sin embargo, la verdadera naturaleza de la indemnización que allí se plantea enerva el argumento de la inconstitucionalidad de la disposición legal, por cuanto dicha indemnización presenta un carácter sancionatorio y suplementario pero que no otorga eficacia jurídica al despido o a la terminación del contrato de la persona con limitación, sin previa autorización de la oficina de Trabajo. (Sentencia C-531 de 2000, artículo 26). (Subraya fuera de texto).

4.2.2. Sentencia C-824 de 2011

En esta oportunidad se demandó la constitucionalidad del artículo 1 de la Ley 361 de 1997, particularmente, porque su protección se dirige a personas con limitaciones de salud “severas y profundas”. En esencia, el argumento principal de los demandantes consiste en que “se está despidiendo a personas con limitaciones leves y moderadas, que tienen discapacidades entre un 5% y 25%, sin ninguna clase de indemnización ni autorización del Ministerio de la Protección Social, y que estas

personas no pueden conseguir un nuevo trabajo ya que no pasan el examen médico de ingreso dada su limitación laboral.” (Sentencia C-824 de 2011, III La demanda, punto 3). (Subraya fuera de texto).

Es vital señalar que el hecho fundamental que motiva la demanda consistió en que la “discapacidad” impide el acceso al trabajo. Significa que el elemento central de controversia es la inexistencia de una política pública laboral efectiva en torno a la discapacidad.

La sentencia se estructura en dos niveles. El primero expone un estudio de fuentes de derecho internacional sobre protección a personas con discapacidad o limitaciones. Menciona declaraciones como de los “Derechos del retrasado mental” (1971), “De los impedidos” (1975), “normas uniformes sobre igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad” (1993), y hasta la convención de los derechos del niño. Señaló que reviste especial “relevancia la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2006, aprobada mediante la Ley 1346 de 2009 y revisada mediante la Sentencia C-293 de 2010, en donde la Corte adelantó el análisis material sobre el contenido y estipulaciones de este instrumento internacional”. (Sentencia C-824 de 2011, VI. Fundamentos de la decisión, punto 3.1).

Todo este recorrido normativo internacional realizado por la Corte Constitucional fue usado para llegar a una conclusión tan importante como sumamente indeterminada y vasta: el estado colombiano debe instrumentar una política pública integral que permita garantizar el reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas con alguna discapacidad. Estas son dos conclusiones:

- “Es importante resaltar que la Convención se propone “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente”. Y define como destinatarios de las disposiciones del tratado a todas aquellas personas que “tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás” (Sentencia C-824 de 2011).
- “De conformidad con la reseña sobre los instrumentos internacionales que reconocen y consagran los derechos de las personas con limitaciones o con discapacidad, es evidente que los Estados tienen obligaciones específicas y preferentes en relación con la adopción de medidas para evitar la discriminación

y garantizar los derechos fundamentales de las personas con discapacidad.” (Sentencia C-824 de 2011, VI. Fundamentos de la decisión, punto 3.1).

El segundo nivel de su estructura examina el alcance del artículo 26 de la Ley 361 de 1997. Para el efecto, lo “descompone” en tres niveles:

- “la remisión a los principios, derechos y obligaciones constitucionales que inspiran y fundamentan la ley”;
- “la definición de los beneficiarios de dichos principios, derechos y obligaciones del Estado y, en consecuencia, de los destinatarios de los beneficios que consagra la Ley 361 de 1997”; y
- “la finalidad de dichos reconocimientos”.

El desarrollo analítico pretende iniciar con la mención a varios principios, pero hace mención especial al de igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Nacional. Consideró que es el fundamento de la obligación del Estado al artículo 13 Superior, que consagra la igualdad real y efectiva, la obligación del Estado:

de adoptar medidas a favor de grupos discriminados y marginados, el deber del Estado de protección especial para aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta, así como la obligación de sancionar los abusos y maltratos que contra ellas se cometan. (Sentencia C-824 de 2011. Mecanismos de integración social de las personas con limitaciones). (Subraya fuera de texto).

Es preciso señalar que la Corte asume, de manera directa, que quien se encuentre en situación de discapacidad, automáticamente se encuentra en situación de debilidad manifiesta.

Después, relata la estructura de la Ley 361 de 1997 y describe los diferentes ámbitos o campos sociales que la ley pretende cambiar o impactar. Este ejercicio conforma el núcleo de la sentencia: el enunciado de la ley dice que su alcance se limita a personas con limitaciones severas y profundas, pero como ningún otro artículo lo señala de manera expresa, es forzoso concluir que el alcance de la protección es en general para cualquier persona con cualquier tipo de limitación. Criterio que justifica con la remisión genérica a los principios constitucionales ya mencionados, como el de igualdad, trabajo, etc.

En otras palabras, como solo uno (1) de los setenta y tres (73) artículos de la ley señaló que el ámbito de protección era para personas con discapacidades severas y/o profundas, pues los setenta y dos (72) restantes se aplicaban a cualquier discapacidad o limitación, sin importar que el artículo uno (1) sea el que previó y limitó el ámbito de aplicación de la totalidad de la ley.

De otro lado, concluyó que, debido a la dificultad de establecer un concepto preciso de limitación por su compleja evolución conceptual, debía reconocerse que: “la limitación expresa un panorama genérico al que pertenecen todos los sujetos que han sufrido una mengua por circunstancias personales, económicas, físicas, fisiológicas, síquicas, sensoriales y sociales” (Sentencia C-824 de 2011). Asimismo, señaló que la discapacidad es una especie dentro del género e implica “el padecimiento de una deficiencia física o mental que limita las normales facultades de un individuo” (Sentencia C-824 de 2011).

Esta es la explicación que fundamenta la no diferenciación de personas en situación de discapacidad, afectación en salud limitación, etc. siempre que “se engloben los conceptos de “disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos” del artículo 47 de la C.P., el concepto de “minusválidos” del artículo 54 y el concepto de “personas con limitaciones físicas o mentales” del artículo 68 de la C.P.”

Por lo tanto, las previsiones de la Ley 361 de 1997 se extienden a todas las personas en situación de discapacidad “sin entrar a determinar ni el tipo de limitación que se padezca, ni el grado o nivel de dicha limitación”. Esto significa que cualquier persona que padezca cualquier tipo de discapacidad o limitación es sujeto de protección especial por medio de la Ley 361 de 1997, en consecuencia, la situación de discapacidad o limitación, tan genérica como su denominación, se constituye en el fundamento de lo que más adelante el precedente constitucional entenderá como debilidad manifiesta. Para efectos prácticos, la calificación de debilidad manifiesta se encuentra, exclusivamente, en la discapacidad o limitación genérica de salud, cuya definición debe realizarse en cada caso concreto, pues no se cuenta con criterios objetivos que limiten los excesos de los demandantes o la arbitrariedad judicial.

Para ese momento el reto más importante de esta novedosa tesis jurisprudencial consiste en aplicar el principio de igualdad por vía de la Ley 361 de 1997 a situaciones con identidad fáctica, pues de lo contrario su universo de aplicación sería tan amplio que se puede configurar y adecuar, desde el punto de vista meramente “formal” en cualquier situación, lo que se configura en una paradoja, pues su resultado y aplicación práctica, justamente, contradice el principio de igualdad al otorgar tratamiento igual a situaciones materialmente diferentes y a voces de la misma sentencia, con base en un concepto que carece de definición uniforme y objetiva.

4.2.3. Sentencia C-606 de 2012

El problema jurídico que se planteó la Corte consistió en determinar si la exigencia del carné que identifica a una persona como discapacitada significa “establecer una prueba solemne o *ad substantiam actus* para el goce de los derechos de las personas en situación de discapacidad, tales como la estabilidad laboral reforzada, los servicios de salud y los demás derechos establecidos en la citada Ley” (Sentencia C-606 de 2012, VII Consideraciones de la Corte 7.2). La violación consiste en que dicha exigencia se constituye en una barrera de acceso para la obtención de los beneficios de la Ley 361 de 1997.

La conclusión que extrajo sobre la protección constitucional especial que debe otorgarse a las personas con discapacidad puede resumirse en los siguientes puntos:

- Las personas en situación de discapacidad son sujetos de especial protección por parte del Estado y de la sociedad en general, por lo que, tanto instituciones como individuos deben facilitar de una forma activa el ejercicio de los derechos de este sector de la población.
- En la normatividad internacional, constitucional y legal está prescrito que el concepto de personas en situación de discapacidad engloba a “aquellas personas con deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, que al interactuar con diversas barreras puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás” (Sentencia 606 de 2012, VII Consideraciones de la Corte, 7.3.2).
- Por lo tanto, en este colectivo se encuentran las personas con limitación, con alguna deficiencia, con alguna discapacidad y las personas minusválidas.
- Dicha terminología no debe ser entendida de manera lineal sino comprensiva, ya que debe incluir las deficiencias físicas o mentales de carácter temporal y permanente que implique limitaciones en las funciones y estructuras corporales, restricciones o barreras en el acceso.

El aspecto material de esta sentencia consiste en que para exigir la extensión de los beneficios contemplados en la Ley es útil, pero no necesario, contar con un carné de seguridad social que indique el grado de pérdida de capacidad laboral. De esta manera, los medios de prueba para acreditar la situación de limitación o discapacidad no se restringen al uso o portabilidad del carné. Señaló que: “Para la Corte, basta con que la situación de discapacidad exista en el mundo de los hechos, para que se active la protección legal y constitucional propia de este grupo de población” (Sentencia 606 de 2012, VII Consideraciones de la Corte, 7.5.2).

En este orden de ideas, el precedente constitucional ha aceptado como regla que la situación de discapacidad física, sensorial o psicológica es la que da lugar al reconocimiento del derecho a la estabilidad laboral reforzada¹³, es claro que para probar su configuración se “puede utilizar cualquier documento que acredite la situación de discapacidad en que se encuentre” Los medios probatorios relacionados de manera no taxativa fueron:

- La historia clínica.
- Cualquier documento pertinente de su médico personal.
- Incapacidades debidamente concedidas.
- Concepto del experto en salud ocupacional.
- Recomendaciones del área de medicina laboral de la EPS.
- Informe individual de accidente de trabajo rendido por la ARL.
- Informe de la junta de invalidez competente.
- La calificación de pérdida de capacidad laboral.

El extremo conceptual de este listado de medios probatorios ratifica la configuración del fuero de salud frente a un trabajador con 0% de pérdida de capacidad laboral, como en efecto sucedió en la Sentencia T-003 de 2010.

4.2.4. Sentencia C-458 de 2015

El problema jurídico de esta sentencia consistió en que la terminología empleada por el legislador para regular la condición de discapacidad, y en particular, expresiones afines a “discapacitado”, “inválido”, “limitado”, “sordo”, “minusválido”, “persona con capacidades excepcionales” y “disminuido”¹⁴ debían ser retiradas del ordenamiento jurídico. La razón: obedecen al “modelo de la prescindencia”, que concibe esta condición como una carga social y propone la marginación, el aislamiento y la exclusión del entorno social a las personas con discapacidad, o como el “modelo médico-rehabilitador”, que la entiende como una anomalía y como una patología que debe ser intervenida y tratada desde una perspectiva médica, a efectos de “normalizar” y estandarizar a los individuos que la padecen. De manera que cualquiera de estos dos modelos no permite a este grupo poblacional el disfrute de sus derechos.

13. Para el efecto citó las sentencias T-457 de 2010 y T-774 de 2001 de la Corte Constitucional.

14. Contenidas en las Leyes 100 de 1993, 115 de 1994, 119 de 1994, 324 de 1996, 361 de 1997, 546 de 1999, 860 de 2003, 797 de 2003, 1114 de 2006, 1438 de 2011 y 1562 de 2012.

En consecuencia, la Corte Constitucional accedió a retirar estas acepciones del ordenamiento jurídico, “por su incompatibilidad con el principio de dignidad humana y con la prohibición de discriminación”. (Sentencia C-458 de 2015, Planteamiento jurídico, punto 17). A cambio, ordenó usar las acogidas por el “modelo social de la discapacidad”, por el cual se “propone un cambio de paradigma en el entendimiento del fenómeno, porque en lugar de radicar en los propios individuos unas presuntas anomalías, deficiencias o taras, concibe la discapacidad como el resultado de estructuras sociales, económicas, políticas y culturales excluyentes”. (Sentencia C-458 de 2015, Planteamiento jurídico, punto 17).

Finalmente, la Corte señaló que las expresiones que no son neutrales para referirse a las personas en condición de discapacidad resultan violatorias de los derechos a la dignidad humana y a la igualdad, razón por la cual, dispuso que estas debían reemplazarse por “personas en situación de discapacidad”.

Una primera conclusión sobre el activismo de la Corte Constitucional en materia de fuero de salud consiste en que su garantismo inició con la Sentencia C-531 de 2000 con un punto de partida igual al del legislador, pero con consecuencias diferentes, pues amplió el marco sancionatorio y estableció la ineficacia del despido por causas de salud.

Sin embargo, la segunda generación de esta Corte Constitucional exacerbó su ámbito de protección extendiéndolo para cualquier afectación de salud, incluso para pérdida de capacidad laboral en grado cero¹⁵. El fundamento de este criterio resulta de equiparar la debilidad manifiesta por un evento de salud cualquiera con la discapacidad y/o con la invalidez. Lo cual contradice el principio constitucional de igualdad, pues otorga igual protección constitucional a situaciones abiertamente diferentes y no comparables, es decir, que se trata de un precedente judicial contradictorio en sí mismo, como se explicará más adelante.

5. Estructura de la Sentencia SU 049 de 2017

Una vez reseñado el contexto y los antecedentes más importantes del fuero de salud, corresponde conocer y precisar los términos de su unificación por vía jurisprudencial

15. Corte Constitucional. Sentencia T-003/10 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). Sin embargo, los criterios no son unificados, pues en otro caso con situación fáctica similar se decidió no conceder el amparo por fuero de salud, precisamente, por acreditar pérdida de capacidad laboral 0%: Sentencia T-116 de 2013 (MP. Alexei Julio Estrada).

por medio de la Sentencia SU 049 de 2017. Básicamente la sentencia se divide en dos partes, una primera, en la que aborda la unificación conceptual del fuero de salud, sus características básicas, población objetivo y condiciones de reconocimiento y, la segunda, se concentra en establecer la forma en la que opera la sanción en materia de contratos de prestación de servicios. Este trabajo solo se ocupa de la primera parte que, a juicio del autor, es la que presenta una argumentación jurídica equivocada y la que genera efectos negativos en el mercado laboral.

La sentencia de unificación se emite atendiendo al hecho de que existe una divergencia entre la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional frente al fuero de salud, así:

	CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	CORTE CONSTITUCIONAL
Alcance art. 26 L. 361	Ninguna persona con discapacidad podrá ser despedida o su contrato terminado por razón de su minusvalía, salvo que medie autorización de la Oficina de Trabajo.	La estabilidad ocupacional reforzada no deriva únicamente de la Ley 361 de 1997, ni es exclusivo de quienes han sido calificados con pérdida de capacidad laboral moderada, severa o profunda.
Población objetivo	Todas aquellas que tienen un grado de invalidez superior a la limitación moderada, es decir, la que está entre el 15% y el 25% de capacidad laboral.	Protege a todas las personas que tengan una afectación en su salud que les “impida o dificulte sustancialmente el desempeño de sus labores en las condiciones regulares: genera debilidad manifiesta

5.1. Fundamentos de la estabilidad laboral reforzada

La estabilidad laboral ha sido entendida por la Corte Constitucional, especialmente, a partir de esta sentencia fuera del rango legal, de manera que encuentra su fundamento directamente en la Constitución Política. La consecuencia de esta precisión se refleja en el hecho de que la Ley 361 de 1997 tiene un ámbito de aplicación que en la práctica es absoluto, contrario a lo que se había entendido por amplios sectores de la doctrina (Barona, 2014), las siguientes son las bases que fundamentan este criterio:

- En el derecho a “la estabilidad en el empleo” (CP art 53);¹⁶
- en el derecho de todas las personas que “se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta” a ser protegidas “especialmente” con miras a promover las condiciones que hagan posible una igualdad “real y efectiva” (CP arts. 13 y 93);¹⁷
- en que el derecho al trabajo “en todas sus modalidades” tiene especial protección del Estado y debe estar rodeado de “condiciones dignas y justas” (CP art 25);
- en el deber que tiene el Estado de adelantar una política de “integración social” a favor de aquellos que pueden considerarse “disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos” (CP art 47);¹⁸
- en el derecho fundamental a gozar de un mínimo vital, entendido como la posibilidad efectiva de satisfacer necesidades humanas básicas como la alimentación, el vestido, el aseo, la vivienda, la educación y la salud (CP arts. 1, 53, 93 y 94);

16. Sentencia T-1219 de 2005 (MP. Jaime Córdoba Triviño). En ella, la Corte examinaba si una persona que sufría de diabetes y ocultaba esa información en una entrevista de trabajo para acceder al empleo, tenía derecho fundamental a la estabilidad laboral reforzada frente a la decisión de la empresa de desvincularlo por haber ocultado dicha información. Para decidir, la Corte consideró que cuando se trata de personas en “circunstancias excepcionales de discriminación, marginación o debilidad manifiesta”, la estabilidad en el empleo contemplada en el artículo 53 Superior tiene una relevancia especial y puede ser protegida por medio de la acción de tutela, como garantía fundamental. Concluyó que, en ese caso, a causa de las condiciones de debilidad, sí tenía ese derecho fundamental. En consecuencia, ordenó el reintegro del trabajador.

17. Sentencia T-520 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). En esa oportunidad, al examinar si un accionante de tutela tenía derecho a la estabilidad laboral reforzada, la Corte concluyó que sí, debido a sus condiciones de salud, pero que no se lo había violado su empleador. Para fundamentar el derecho a la estabilidad laboral reforzada, la Corte aludió al derecho a la igualdad de las personas que por su condición física o mental “se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta”, consagrado en el artículo 13 Superior.

18. Sentencia T-263 de 2009 (MP Luís Ernesto Vargas Silva). Al estudiar el caso de una mujer que había sido desvinculada de su trabajo sin aprobación de la autoridad competente, a pesar de que tenía cáncer, la Corte Constitucional señaló que se le había violado su derecho a la estabilidad laboral reforzada y ordenó reintegrarla en condiciones especiales. En sus fundamentos, la Corte indicó que una de las razones hermenéuticas que sustentan el derecho fundamental a la “estabilidad laboral reforzada” es el deber del Estado de adelantar “una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”, contemplado en el artículo 47 Superior.

- en el deber de todos de “obrar conforme al principio de solidaridad social” (CP arts. 1, 48 y 95).¹⁹

La estabilidad laboral en los términos planteados por la Corte Constitucional obedece a la necesidad de estructurar una política pública que cumpla con este cometido. Es claro que el despido por motivos de salud debe ser sancionado, pero no con la petrificación laboral y tampoco sin consultar parámetros objetivos, por ejemplo sin determinar la pérdida de capacidad laboral y el nexo causal entre esta situación y el despido, o el cumplimiento del objeto contractual que informa la relación laboral.

5.2. El principio de solidaridad

Recurrir al principio de solidaridad e integración social, previsto en los artículos 1, 43 y 95 de nuestra Constitución Política para este caso es fundamental en el criterio de la Corte.

El fundamento consiste en la materialización de medidas que permitan la redistribución de la riqueza. Remite a que se deben “asumir como propias causas en principio ajenas, cuando el titular de ellas no puede por razones objetivas ejercer su defensa y protección individualmente de forma integral” (Sentencia SU 049 de 2017, 4.6). Y más aún, si este mandato constitucional no es acogido de manera voluntaria, el Estado está en la capacidad de obligar dicho cumplimiento.

Sin embargo, la Corte no concreta en una regla objetiva este deber de solidaridad. Por el contrario, expone una serie de situaciones eventuales que pueden configurarla, vg. la pérdida de capacidad laboral en un grado considerable, o la experimentación objetiva de una dolencia o problema de salud que afecte sustancialmente el desempeño en condiciones regulares de las labores de las cuales uno o más seres humanos derivan su sustento. En este orden de ideas, la textura tan abierta del término “sustancialmente” implica una solidaridad absoluta, sin restricción alguna, y más aún si no se cuenta con un parámetro médico-laboral claro y específico que la concrete.

19. Sentencia T-519 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy), citada. La Corte vinculó los fundamentos del derecho fundamental a la estabilidad laboral reforzada al principio de solidaridad. Dijo, a este respecto, que el derecho a la estabilidad especial o reforzada, que se predica respecto de ciertos sujetos, “se soporta, además [...] en el cumplimiento del deber de solidaridad; en efecto, en estas circunstancias, el empleador asume una posición de sujeto obligado a brindar especial protección a su empleado en virtud de la condición que presenta”.

La consecuencia de adoptar este criterio consiste en que corresponde al empleador

hacerse cargo total o parcialmente de los costos humanos que implica para la persona su situación de salud. Si no se observa una asunción voluntaria del deber de solidaridad, el Estado puede distribuir las cargas de la persona afectada de forma razonable entre otras personas (Sentencia SU 049 de 2017, 4.6).

La solidaridad como principio tiene diversas manifestaciones en el sistema de seguridad social por ejemplo los aportes adicionales que deben realizar las personas con ingresos superiores a 16 salarios mínimos en el sistema de pensiones, la atención a vinculados en el sistema de salud, (Cañón, 2017).

Incluso la Corte Constitucional²⁰ ha reconocido que los periodos de carencia, fidelidad, incremento de edades para acceder a derechos pensionales e incluso el incremento de la cotización son criterios prácticos del principio de solidaridad. Pero estos corresponden al Estado. No es aceptable que con la existencia de un sistema de seguridad social que funciona para lo que fue previsto, se condene al empleador a asumir de manera exclusiva la carga de una política pública de población en estado de discapacidad, pues esta medida se convierte en un incentivo para no contratar u ofrecer condiciones laborales a este grupo poblacional.

Una de las reflexiones más importantes en este sentido es ofrecida por el profesor López (2011) cuando señala que asumir una equivocada noción de la solidaridad puede generar graves desórdenes en el núcleo principal de nuestro modelo de sociedad. Un ejemplo de este tipo de situaciones se evidencia cuando se pretende hacer pasar por solidaridad subsidios regresivos pagados por el Estado, o como privilegios a favor de segmentos de empleados públicos de más altos ingresos. El punto esencial de su idea, a propósito de igualar las prestaciones de un régimen asistencial con las de uno contributivo, se concreta en el hecho de que esto es ofrecer un trato igualitario a una situación que amerita consideraciones diferentes, lo cual conlleva repercusiones sumamente gravosas: “la de desincentivar un sistema contributivo fuerte” (López, 2011).

En materia de protección social la tendencia en los países de la OCDE se orienta a tres objetivos: (i) mitigar el riesgo de pobreza para la tercera edad, (ii) redistribuir la riqueza y (iii) inducir al ahorro en función de la vejez. El cumplimiento de estos implica una serie de medidas de alta complejidad, sin embargo, perciben con claridad

20. Corte Constitucional. Sentencia C-111 de 2006 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

que el financiamiento no puede ser con cargo a “subsidios cruzados, contribuciones o similares, dados las distorsiones que estos instrumentos generan en el mercado laboral” (Daude, 2016).

Trasladar la política pública de empleo forzoso para personas en estado de debilidad manifiesta por cualquier motivo de salud a cargo del sector productivo, afecta el mercado laboral. La protección laboral reforzada para madres es un ejemplo que muestra cómo la imposición de un marco normativo que genere niveles de protección diferentes conlleva un efecto negativo en materia de empleabilidad.

Este efecto perverso sobre la empleabilidad de las mujeres fue reconocido por la Corte Constitucional al punto que cambió su precedente judicial y limitó el alcance del fuero en la sentencia de unificación SU-075 de julio 24 de 2018, en la que consideró excesivo imponer al empleador medidas, como por el ejemplo, el reintegro laboral y el pago de prestaciones y cotizaciones al sistema de seguridad social, incluso cuando no existe discriminación contra la trabajadora en razón de su embarazo, porque con ello “se desincentiva la contratación de mujeres y se limita su acceso al mercado laboral”.

El Banco de la República señaló que una de las causas del desempleo femenino en Colombia son los costos que los empleadores debían asumir por el pago de las licencias de maternidad, razón por la cual, incluso la OIT (como se citó en Arango, 2016)

ha resaltado la urgencia de generar condiciones institucionales que permitan una reducción de los costos que asumen los empleadores cuando tienen que pagar las licencias de maternidad, a fin de disminuir el efecto discriminatorio que estas pueden generar para las mujeres trabajadoras. (p. 269)

Las recomendaciones realizadas en esta investigación sobre la incidencia de la maternidad en el mercado laboral femenino parten de la siguiente premisa: “Estos efectos laborales adversos para las mujeres en edades de alta fertilidad ponen de manifiesto que, en algunos casos, las protecciones jurídicas imponen costos a quienes se intenta beneficiar.” (Arango, 2016, p. 271) Es decir, que en lugar de proteger generan desprotección al desincentivar el empleo femenino, pues para el empleador resulta menos costoso contratar hombres.

Por estas razones, para evitar que se afecte la capacidad de emplearse para este colectivo de personas, las sugerencias realizadas en el estudio fueron, entre otras, la de impulsar el diseño de una política pública de licencia de paternidad que pueda ser disfrutada por los dos padres en igual o muy similares proporciones (Arango, 2016).

5.2.1. ¿Qué es estabilidad ocupacional reforzada?

La estabilidad ocupacional reforzada para las personas en condiciones de debilidad manifiesta por problemas de salud y en situación de debilidad manifiesta no tiene una definición concreta, falencia que no solo pesa sobre la Sentencia SU 049 de 2017, sino en su línea jurisprudencial previa (Bermúdez, 2016).

En este orden de ideas, tienen derecho a las prerrogativas de la Ley 361 de 1997 no solo quienes han tenido una pérdida ya calificada de capacidad laboral en un grado moderado, severo o profundo “definido conforme a la reglamentación sobre la materia”, sino también quienes experimentan una afectación de salud que les “impide o dificulta sustancialmente el desempeño de sus labores en las condiciones regulares” (Sentencia T-443 de 2017).

La ausencia de una regla clara y universal puede afectar el carácter vinculante del precedente judicial, especialmente, porque no se cumple con una característica esencial: la predictibilidad (Quinche, 2014). Esto significa que el precedente judicial unifica y da coherencia al ordenamiento jurídico, de ahí la importancia de su función unificadora y ordenadora; sin embargo, para que esto sea así se debe cumplir con reglas mínimas de argumentación que eviten falacias y contradicciones (Quinche, 2014). En este caso las reglas de la sentencia de unificación y de su línea jurisprudencial son tan abiertas e indeterminadas que le restan al ordenamiento jurídico y a las relaciones laborales la seguridad jurídica mínima que requieren para su correcto funcionamiento, pues a la fecha, y utilizando un argumento extremo, un dolor de cabeza permite la configuración de esta excesiva protección.

5.2.2. Problema central

En este orden de ideas, en esta sentencia la Corte Constitucional consideró que

la posición jurisprudencial que circunscribe el derecho a la estabilidad ocupacional reforzada únicamente a quienes tienen una pérdida de capacidad laboral moderada, severa o profunda considera como constitucionalmente indiferente que a una persona se le termine su vínculo contractual solo o fundamentalmente por contraer una enfermedad o problema de salud que acarree un grado de pérdida de capacidad inferior, aunque ciertamente interfiera en el desarrollo de sus funciones y los exponga a un trato especial adverso únicamente por ese hecho. (Sentencia SU-049 de 2017, 4.8).

De manera que abordó esta problemática como un “problema constitucional objetivo”, bajo el entendido de que los seres humanos no son objetos o instrumentos con vocación de utilidad. Este criterio motivó una solución constitucional: abrir un espacio de interpretación de “debilidad manifiesta” sin contar con parámetros objetivos que permitan conocer cuándo y en qué condiciones se configura esta causal, contradiciendo su propio criterio en la Sentencia C-606 de 2012²¹:

Por lo anterior, la Corte Constitucional considera que la estabilidad ocupacional reforzada no se ha de limitar a quienes tienen una calificación de pérdida de capacidad laboral moderada, severa o profunda, definida con arreglo a normas de rango reglamentario, sino a todas las personas en condiciones de debilidad manifiesta, evaluadas conforme a los criterios antes indicados y desarrollados por la jurisprudencia constitucional.

5.2.3. Reglas jurisprudenciales de la estabilidad laboral reforzada

Como consecuencia de los planteamientos anteriores las reglas aplicables son las siguientes:

- La Ley aplica a todas las personas en situación de discapacidad, sin que esto implique agravar las condiciones de acceso a sus beneficios que traía la Ley en su versión original, que hablaba de personas con “limitación” o “limitadas” (Sentencia C-458 de 2015).
- Sus previsiones se extienden a todas las personas en situación de discapacidad “sin entrar a determinar ni el tipo de limitación que se padezca, ni el grado o nivel de dicha limitación” (Sentencia C-824 de 2011).
- Para exigir la extensión de los beneficios contemplados en la Ley es útil pero no necesario contar con un carné de seguridad social que indique el grado de pérdida de capacidad laboral (sentencia C-606 de 2012).
- En todo caso no es la Ley expedida en democracia la que determina cuándo una pérdida de capacidad es moderada, severa o profunda, pues esta es una regulación reglamentaria.

21. La historia clínica, cualquier documento pertinente de su médico personal, incapacidades debidamente concedidas, concepto del experto en salud ocupacional, recomendaciones del área de medicina laboral de la EPS, informe individual de accidente de trabajo rendido por la ARP, informe de la Junta de invalidez competente, o la calificación de pérdida de capacidad laboral.

5.2.4. Síntesis de la unificación

La *ratio decidendi* y las reglas básicas de esta sentencia se sintetizan de la siguiente manera:

- El derecho fundamental a la estabilidad ocupacional reforzada es una garantía de la cual son titulares las personas que tengan una afectación en su salud que les impida o dificulte sustancialmente el desempeño de sus labores en las condiciones regulares.
- Con independencia de si tienen una calificación de pérdida de capacidad laboral moderada, severa o profunda.
- La estabilidad ocupacional reforzada es aplicable a las relaciones originadas en contratos de prestación de servicios, aun cuando no envuelvan relaciones laborales (subordinadas) en la realidad.
- La violación a la estabilidad ocupacional reforzada debe dar lugar a una indemnización de 180 días, según lo previsto en el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, interpretado conforme a la Constitución, incluso en el contexto de una relación contractual de prestación de servicios, cuyo contratista sea una persona que no tenga calificación de pérdida de capacidad laboral moderada, severa o profunda.

De esta manera, es viable concluir que el efecto de esta sentencia de unificación consiste en que el derecho a la estabilidad reforzada implica:

- Mantener vigente el contrato de trabajo, pues la única forma de terminación aceptables es por la vía de una causa objetiva de despido y contando, de manera previa y necesaria, con la autorización del Ministerio de Trabajo y,
- el trabajador debe ser reubicado en cargos en los que pueda laborar sin afectar su salud.

No cumplir con estos requisitos trae las siguientes consecuencias:

- La ineficacia de pleno derecho del acto de despido.
- Permite el reintegro del trabajador por parte del empleador en un cargo de iguales o mejores condiciones.
- Obliga al pago de salarios y prestaciones causadas desde el despido y hasta el reintegro y,
- el pago de la indemnización de 180 días de salarios (Artículo 26 L. 361 de 1997).

6. Elementos estructurales que generan la inseguridad jurídica del fuero de salud

En este apartado se cuestionan dos puntos: (i) determinar en qué consiste la debilidad manifiesta en las dos versiones que ha dictaminado la Corte Constitucional, especialmente a partir de la Sentencia SU 049 de 2017; y (ii) si a la luz del principio de igualdad, estas dos versiones son comparables frente a los efectos de la estabilidad laboral reforzada.

6.1. ¿Qué es debilidad manifiesta?

El punto que amerita mayor debate conceptual es el que corresponde a establecer el contenido o las reglas que permitan identificar cuando una persona se encuentra en situación de debilidad manifiesta. La respuesta de la Corte Constitucional ha sido la de dividirla en dos situaciones: (i) la debilidad manifiesta por razones de salud y (ii) la debilidad manifiesta por razones de discapacidad.

Lo que aparece como incongruente en esta división es el argumento que utilizó la Corte en la sentencia de unificación. Acudió a sentencias cuyas bases fácticas no pueden estar más alejadas de la estabilidad laboral. La Tabla 1 muestra que la definición de debilidad manifiesta que fundamenta este pronunciamiento se construyó sobre la base del peligro que debió asumir un exguerrillero desmovilizado que cuestionó el cumplimiento del Estado en materia de protección, en otros a temas relativos al proceso de restablecimiento de derechos de menores de edad o de convivencia en materia de pensión de sobrevivientes. Es viable concluir que, para soportar su versión de debilidad manifiesta, la Corte se auto-referenció utilizando casos extremos sobre problemáticas que no tienen relación con la estabilidad laboral reforzada por eventos de discapacidad o de salud.

Tabla 1. Debilidad manifiesta según la Sentencia SU 049 de 2017

	PRECEDENTE UTILIZADO	TEMA
1	T-719 de 2003	La seguridad personal como derecho constitucional fundamental. El régimen de responsabilidad por presencia de riesgos excepcionales. Igualdad ante las cargas públicas –que impide obligar a una persona a soportar riesgos desproporcionados –, así como en el deber elemental de las autoridades de proteger la vida e integridad de los ciudadanos.
2	T-1042 de 2010	Proceso de restablecimiento de derechos de menores de edad.
3	T-167 de 2011	El elemento de la convivencia para el reconocimiento de la pensión sustitutiva al cónyuge o compañero(a) superstite.
4	T-352 de 2011	Caso en el que un patrullero sufrió un accidente en acto del servicio y no se volvieron a pagar los salarios.
5	T-206 de 2013	Prestaciones de salud no incluidas en el POS. Reconocimiento de gastos de traslado de pacientes.
6	T-269 de 2013	Reconocimiento de acreencias laborales.

En la Tabla 2 se muestra cómo a partir de una definición de debilidad manifiesta fundamentada en casos extremos y ajenos al denominado fuero de salud, se asume que este en efecto se encuentra en dos situaciones: (i) la debilidad manifiesta por razones de salud y (ii) la debilidad manifiesta por razones de discapacidad, pero que su base de determinación es abierta y no requiere un proceso de calificación médico objetivo. Tesis que reitera en las sentencias expedidas en lo transcurrido del año 2017.

Tabla 2. Sentencias de tutela que excluyen la calificación de pérdida de capacidad laboral como criterio determinante del estado de debilidad manifiesta o afectación del estado de salud

SENTENCIA	CRITERIO O PARÁMETRO OBJETIVO PARA DETERMINAR LA PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL
T-1040 de 2001 T-597 de 2014 T-106 de 2015 T-351 de 2015 T-405 de 2015 T-594 de 2015 T-691 de 2015 T-057 de 2016 T-141 de 2016 T-251 de 2016	La calificación de pérdida de capacidad laboral es un elemento que no es definitivo para la determinación del estado de debilidad manifiesta. Este criterio se aplicó en las sentencias más recientes: T 188 de 2017, T 203 de 2017, T 317 de 2017 y T 442 de 2017.

Uno de los ejemplos que puede mencionarse en este sentido es la sentencia T-188 de 2017. Concedió el amparo de estabilidad laboral reforzada a una serie de trabajadores con afectaciones de salud. Para ninguno exigió la calificación de pérdida de capacidad laboral y, señaló que para la Corte Constitucional

los trabajadores que puedan catalogarse como (i) inválidos, (ii) en condición de discapacidad, (iii) disminuidos físicos, psíquicos o sensoriales, y (iv) en general todos aquellos que (a) tengan una considerable afectación en su salud; (b) que les “impida o dificulte sustancialmente el desempeño de sus labores en las condiciones regulares”, y (c) se tema que, en esas condiciones particulares, pueden ser discriminados por ese solo hecho, están en circunstancia de debilidad manifiesta y, por tanto, tienen derecho a la “estabilidad laboral reforzada.

Lo anterior muestra que el único parámetro objetivo es el que determine el juez al momento de valorar judicialmente la situación. En consecuencia, la estabilidad laboral reforzada, como medida de política pública para proteger a esta población, no representa ninguna seguridad jurídica, pues todo depende de la valoración que se haga del caso y, en la mayoría de estos se privilegia la vinculación al trabajo como medio para garantizar la continuidad de la atención a salud, pero esta responsabilidad

no puede recaer en el sector productivo, pues para ello está el sistema de seguridad social. De acuerdo con la Ley 1751 de 2015, estatutaria de salud, al tratarse de un derecho fundamental, su provisión no puede ser negada por ninguna institución y por ningún motivo.

6.2. Juicio de igualdad en la Sentencia SU 049 de 2017

Una breve referencia al juicio de igualdad es importante para determinar la coherencia del precedente judicial. La regla abierta de debilidad manifiesta otorga igualdad de beneficios y, por tanto, de tratamiento a dos supuestos absolutamente diferentes: la discapacidad y la afectación de salud.

Al respecto el sistema de protección social contempla una estructura que se ha ido fortaleciendo de manera progresiva. Actualmente se garantiza la continuidad del servicio integral de salud en todo caso, se garantiza la atención a personas vinculadas, se fortalecieron las diferentes fuentes de financiación del sistema para la atención de aquellas personas que no tengan capacidad contributiva; se cuenta además con mecanismos de protección al cesante por medio del sistema de subsidio familiar, por el cual incluso se subsidian las cotizaciones a los subsistemas de salud y pensiones; mecanismo de solidaridad en materia pensional que se concretan en los programas del Fondo de Solidaridad Pensional; en riesgos laborales por medio de la gestión de promoción y prevención de los accidentes de trabajo (Cañón, 2017), entre otros; es decir, Colombia cuenta con una institucionalidad de la seguridad social robusta que atiende los percances de salud por los cauces adecuados.

Esta es la razón que explica la necesaria diferenciación de tratamiento que se debe hacer respecto de las personas que sufren alguna afectación en salud, frente a aquellas que se califican con alguna discapacidad.

La Corte ha utilizado la tesis del juicio de igualdad en diferentes pronunciamientos para justificar tratamientos diferenciales²². En este caso, considerando que la situación de uno y otro universo (discapacidad y afectación en salud) presentan características diferentes. La discapacidad, como señala la (OIT, 2014; OIT, 2017) requiere de conocer y planificar las condiciones de trabajo y las del trabajador con el fin de potencializar su productividad.

Sin embargo, esta potencial empleabilidad, que era el objetivo principal de la Ley 361 de 1997, no tuvo vocación de aplicación real, porque con la ampliación de su

22. Ver la sentencia C-336 de 2014 la Corte evaluó la distinción legal en el sistema general de pensiones entre los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes en el evento de convivencia no simultánea.

campo de aplicación por vía de tutela, el imaginario de los empleadores consiste en que contratar a una persona discapacitada equivale, en la práctica, a vinculación sin solución de continuidad, aún si la labor que se pretende cumplir ya finalizó o se incumplió:

No obstante, por la estabilidad laboral reforzada que gozan estos, no han sido suficientes. Por el contrario, esto ha tenido un efecto negativo porque ahora se estigmatiza este tipo de vinculación, al considerarla que nunca se terminará, y por consiguiente, ha desincentivado la contratación de personas en situación de discapacidad. Esto, sin duda, constituye una violación a los derechos humanos de estas personas, como el derecho a la igualdad, a su dignidad humana, a la libertad, porque su pérdida en la capacidad laboral no significa que de manera definitiva tienen que retirarse del ámbito laboral. Esta situación es totalmente excluyente y responde solo a un modelo que ve a la persona con discapacidad como una carga, pero no las posibilidades laborales de la misma (Buitrago, 2015) (Subraya fuera de texto).

En este sentido, identificar a las personas que sufren afectaciones en salud con aquellas en situación discapacidad, incrementa para estas últimas las limitaciones o dificultades en la consecución de empleo, pues les

resta la prioridad que tienen estas últimas como destinatarias de las acciones afirmativas y por el contrario, generan escenarios de segregación aún más difíciles de superar, como lo es la barrera del desempleo por la dificultad jurídica que implica la terminación legítima del contrato de trabajo. (González, 2013)

El juicio de igualdad, en términos constitucionales, de estos dos grupos de personas no admite que se ofrezca un trato semejante:

- Porque las personas con discapacidad pueden emplearse siempre que se caractericen de manera adecuada sus funciones y sus capacidades, de manera que sean productivas y, por otro lado, las personas con afectaciones de salud disponen de toda una institucionalidad exclusivamente dispuesta para ellos.
- En el plano jurídico es fundamental tener en cuenta que, por ejemplo, para el caso de la Sentencia SU 049 de 2017, el empleador es responsable no de la estabilidad laboral reforzada, sino del cumplimiento de sus obligaciones con

el sistema general de seguridad social, que verifique tanto la afiliación como el pago de los aportes, de manera que frente a un accidente laboral el sistema general de riesgos laborales contemple las prestaciones de salud y económicas pertinentes. Este es un aspecto fundamental que se reglamentó por el Decreto 1273 de 2018 que dispuso el pago por mes vencido y la retención de aportes al sistema integral de seguridad social de los trabajadores independientes. Además, la prevención de los accidentes de trabajo y la implementación de un sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo, son elementos que hacen parte del sistema general de riesgos laborales, precisamente, con el fin de mitigar las consecuencias de la exposición al riesgo.

- Estos elementos permiten constatar que deben diferenciarse las situaciones de estas dos poblaciones y generar una política pública adecuada de trato diferente desde la Constitución, que incentive estabilidad laboral sin sacrificar al empleador que, por este criterio equivocado de solidaridad, cumple una labor de reemplazo de la función estatal.

7. El nuevo enfoque del fuero de salud de la Corte Suprema de Justicia. La necesaria claridad entre discriminación e incompatibilidad

La Corte Suprema de Justicia por medio de la Sentencia SL1360-2018 brinda una alternativa necesaria y razonable para procurar el equilibrio que debe existir entre la protección a trabajadores discapacitados, el derecho al trabajo y el mercado laboral. En este orden de ideas, la interpretación que hace del artículo 26 de la Ley 361 de 1997 consiste en que no es válido presumir la estabilidad laboral reforzada, de tal manera que no es válido conjeturar que la terminación del vínculo laboral obedece al hecho conocido de la discapacidad o afectación al estado de salud del trabajador.

El cambio consiste en que el correcto entendimiento de este artículo es que no prohíbe el despido del trabajador en situación de discapacidad, dado que lo que se sanciona es que tal acto esté precedido de un criterio discriminatorio. Por esta razón, el rol del Ministerio del Trabajo es verificar si, en efecto, el estado de salud del trabajador es incompatible o insuperable con el cargo que ejercía o en otro existente en

la empresa. Así las cosas, la invocación de una justa causa legal permitiría no acudir al Inspector del Trabajo porque se trata de una razón objetiva, eliminando la presunción legal de discriminación.

En este orden de ideas, el despido de un trabajador en estado de discapacidad se presume discriminatorio, a menos que el empleador demuestre en juicio la ocurrencia real de una justa causa bajo las siguientes reglas:

- Las decisiones motivadas en un principio de razón objetiva son legítimas para dar por concluida la relación de trabajo.
- El artículo 26 de la Ley 361 de 1997 no prohíbe el despido del trabajador en situación de discapacidad, lo que se sanciona es que tal acto esté precedido de un criterio discriminatorio.
- La decisión tomada puede ser controvertida por el trabajador, a quien le bastará demostrar su estado de discapacidad para beneficiarse de la presunción de discriminación, lo que implica que el empleador tendrá el deber de acreditar en el juicio la ocurrencia de la justa causa.
- La cuestión no es proteger por el afán de hacerlo, sino identificar y comprender los orígenes o causas de los problemas de la población con discapacidad y, sobre esa base, interpretar las normas de un modo tal que las soluciones a aplicar no los desborden.

La nueva versión del fuero de salud gira entorno al principio de que nadie está obligado a lo imposible y, en este sentido, si la afectación a la salud del trabajador lo hace incompatible con sus obligaciones laborales, es viable la terminación del vínculo laboral sin autorización del Ministerio de Trabajo. Para el efecto, cuando la terminación del contrato de trabajo de una persona con discapacidad fuera por justa causa (art 62 CST), previo el correspondiente proceso disciplinario en las causales que aplique el mismo, se desvirtúa la presunción de que el despido se originó por causa y con ocasión de la discapacidad del trabajador, por lo que no sería necesaria la intervención del Inspector de Trabajo para validar dicho despido.

El cambio jurisprudencial de la Corte Suprema consistió en permitir la justa causa de terminación del contrato de trabajo por parte del empleador como exigente de la solicitud de autorización del despido de un trabajador discapacitado ante el Ministerio de Trabajo. Conforme con la anterior postura, aun si existiera una justa causa de terminación, en todo caso era indispensable solicitar la autorización ante el Ministerio de Trabajo.

Se entiende, por tanto, que la finalidad legal y constitucional del artículo 26 de la Ley 361 de 1997, que prohíbe la terminación del contrato laboral de una persona en razón a su limitación sin que medie autorización de la Oficina del Trabajo, consiste en que un tercero objetivo intervenga en aquella decisión para establecer si la disminución física del empleado es la causa de la misma, más no por un motivo de discriminación, sino de incompatibilidad de aquél con su cargo o con cualquier otro cargo de la empresa, para resaltar con ello que “nadie está obligado a lo imposible”.

En consecuencia, este nuevo precedente señala que la autorización del Inspector del Trabajo para la terminación del contrato laboral de un empleado con discapacidad (Sentencia C 531 de 2000) se circunscribe a aquellos eventos en que el desarrollo de las actividades laborales a cargo del trabajador discapacitado sea «incompatible e insuperable» con el correspondiente cargo o con otro existente en la empresa: el Inspector de Trabajo debe verificar que la terminación del vínculo laboral cumpla con estas dos reglas:

- Que el empleador hubiera aplicado diligentemente todos los ajustes razonables orientados a preservar en el empleo al trabajador, lo cual implica su rehabilitación funcional y profesional, la readaptación de su puesto de trabajo, su reubicación y los cambios organizacionales y/o movimientos de personal necesarios (art. 8 de la L. 776/2002).
- Por lo tanto, solo cuando se constate que la reincorporación es inequívocamente «incompatible e insuperable» en la estructura empresarial, podrá emitirse la autorización correspondiente.

Acreditando estos requisitos, bajo el principio de que nadie está obligado a lo imposible o a soportar obligaciones que exceden sus posibilidades, es viable rescindir el vínculo laboral, con el pago de la indemnización legal.

8. Conclusiones

- La más importante consiste en que el replanteamiento de su propio criterio por parte de la Corte Suprema de Justicia abre una compuerta de compatibilidad entre su postura y la de la Corte Constitucional, al tiempo que resuelve en la práctica una tensión que nunca debió existir: la protección del trabajador y su derecho a la estabilidad del empleo frente a las razones objetivas para preservarlo, es decir, preservar la utilización plena de sus competencias y talento con el fin de reconocer y acomodar sus necesidades individuales con las de la empresa.
- Con esta postura es viable crear entornos de trabajo que incentiven la diversidad del personal trabajador y se contribuye a un mayor éxito empresarial.
- El exceso de protección judicial restringe la generación de condiciones de empleo para personas en situación de discapacidad porque adopta como criterio absoluto el concepto indeterminado de estado de debilidad manifiesta.
- Este criterio traslada al empleador la función de la seguridad social, pues desconoce la existencia del sistema de seguridad social que protege los riesgos comunes y laborales, del cual hacen parte no solo las administradoras (de pensiones, riesgos laborales y salud) sino los trabajadores y empleadores con roles diferenciados y definidos.
- La jurisprudencia constitucional violenta el principio de igualdad porque aplica los mismos postulados a personas en situaciones diferentes. No diferencia las personas discapacitadas de las que presentan alguna afección de salud.
- Las personas en situación de discapacidad requieren de una política pública que incentive su empleo, no de decisiones judiciales que lo limiten.
- Las personas y trabajadores con afectaciones de salud tienen un sistema de seguridad social que responde por ellas. En el caso de la Sentencia SU 049 de 2017, el empleador y el contratista son responsables de verificar sus aportes al sistema no solo de pensiones, sino de riesgos laborales y de salud.
- Cumplir con la afiliación y el aporte al sistema de seguridad social otorga al trabajador el derecho a ser reubicado de manera adecuada y de recibir atención en salud laboral, sin necesidad de recurrir a la estabilidad laboral reforzada.
- En síntesis, la aplicación del criterio constitucional requiere comprobar que el empleador (a) despidió a un trabajador que presente una afectación en su salud que le impida o dificulte sustancialmente el desempeño de sus labores de manera regular, al margen del porcentaje de discapacidad que padezca, inclusive en

contratos laborales a término fijo o de obra o labor; (b) sin la autorización de la oficina del trabajo, (c) conociendo que el empleado se encuentra en situación de discapacidad o con una afectación de su salud que le impide o le dificulta el desempeño de labores y (d) no logra desvirtuar la presunción de despido discriminatorio, pues se activa una presunción legal en contra del empleador

- Para efectos prácticos, la calificación de debilidad manifiesta se encuentra, exclusivamente, en la discapacidad o limitación genérica de salud, cuya definición debe realizarse en cada caso concreto, pues no se cuenta con criterios objetivos que limiten los excesos de los demandantes lo cual genera un grado considerable de inseguridad jurídica.
- Es necesario reestablecer el criterio de calificación de pérdida de capacidad laboral con el fin de verificar, de manera objetiva, la debilidad manifiesta.
- La Corte Constitucional aún no es clara frente al alcance del derecho a ser reubicado por condiciones de salud. Este punto es de gran importancia, pues tiene alcances diferentes dependiendo del ámbito en el cual opera el derecho. En consecuencia, son tres aspectos básicos que se deben considerar porque limitan o restringen esta posibilidad: (a) el tipo de función que desempeña el trabajador, (b) la naturaleza jurídica y (c) la capacidad del empleador.
- Si la reubicación desborda la capacidad del empleador, o si impide o dificulta excesivamente el desarrollo de su actividad o la prestación del servicio a su cargo, el derecho a ser reubicado debe ceder ante el interés legítimo del empleador. Sin embargo, este tiene la obligación de poner tal hecho en conocimiento del trabajador, dándole, además, la oportunidad de proponer soluciones razonables a la situación: Sentencia T-1040 de 2001.
- La aplicación abstracta e ilimitada de este criterio se configura en un incentivo negativo para contratar a esta población, especialmente, para el segmento de la pequeña y mediana empresa.
- Las cifras presentadas por la ANDI son consecuentes con las que registra Fasecolda, en la medida que el número de casos de incapacidad temporal de origen laboral por trabajador, en promedio para el año 2017, era de 1.9 casos, inferior al 2.2 de 2009.
- Desde el 2015, se observa un descenso de eventos de incapacidad por origen laboral frente a las registradas por origen común que, entre varios aspectos, puede obedecer al esfuerzo de mayor inversión en los programas de promoción y prevención contra el riesgo laboral por parte de las ARL.

- Al desagregar las causas del ausentismo, la enfermedad general es la mayor de ellas, seguida por otros permisos y licencias y, por último, se encuentran los accidentes y enfermedades de origen laboral, lo cual significa que el fenómeno de la estabilidad laboral reforzada generada por el fuero de salud se concentra en afectaciones de salud de origen común y residualmente en las de origen laboral.

Referencias

- (1991). *Constitución Política de Colombia*.
- Asociación Nacional de Empresarios de Colombia. (2017). Salud y estabilidad en el empleo: retos jurídicos y económicos para la sostenibilidad de las empresas. Medellín, Colombia: Editorial Mundo Libro.
- Arango, L. E. (2016). *Desempleo femenino en Colombia*. Bogotá D.C., Colombia: Banco de la República.
- Arenas, G. (2018). *El derecho colombiano de la seguridad social*. Bogotá D.C., Colombia: Legis.
- Barona, R. (2014). *El principio de estabilidad laboral*. Bogotá D.C., Colombia: Ediciones Nueva Jurídica.
- Bermúdez, K. E. (2016). *Debilidad manifiesta: garantía de protección laboral constitucional*. Bogotá D.C., Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Buitrago, A. E. (2015). La discapacidad en el ordenamiento jurídico colombiano. *Revista Republicana*, 18, 135-158.
- Cañón, L. (2017). La solidaridad como fundamento del estado social de derecho, de la seguridad social y la protección social en Colombia. *Páginas de Seguridad Social*, 5-29.
- Congreso de la República de Colombia. (7 de febrero de 1997). Ley 361 de 1997. Por la cual se establecen mecanismos de integración social de la personas con limitación y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <http://www.sociedadescientificas.com/userfiles/file/LEYES/361%2097.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (17 de diciembre de 2002). Ley 776 de 2002. Por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales. Recuperado de <http://fondoriesgoslaborales.gov.co/documents/Normatividad/Leyes/Ley776-2002.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (julio 11 de 2012). Ley 1562 de 2012. Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional. Recuperado de http://copaso.upbbga.edu.co/legislacion/Ley_1562_2012_RIESGOS_LABORALES.pdf.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-719 de 2003. Acción de tutela instaurada por Biviana Andrea Flórez Echavarría en contra del ministro del Interior y de Justicia y de la Dirección General para la Reinserción. MP. Manuel Jose Cepeda Espinosa. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-719-03.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-1042 de 2010. Acción de tutela instaurada por el Personero Municipal de Zipaquirá, en nombre de los niños Antonio, Alejandro y Camila, contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-1042-10.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-691 de 2015. Acción de tutela instaurada por Gilberto Motivar Suárez contra la Empresa Municipal de Servicios Públicos de Villa de Leyva E.S.P. MP. Jorge Iván Palacio Palacio. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-691-15.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-352 de 2011. Acción de tutela instaurada por Graciela Esperanza Rodríguez Bernal, contra de la Policía Nacional – Tesorería Comando Departamento de Policía Metropolitana de Bogotá. MP. Luis Ernesto Vargas Silva. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-352-11.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-141 de 2016. Acción de tutela instaurada por José Concepción Contreras Contreras contra AIG Seguros Colombia S.A. y Adecco Colombia S.A.; Wilfran Andrés Santiago Santiago contra el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, el Ministerio de Defensa, el Batallón Especial Energético y Vial No 10 y el Ejército Nacional, respectivamente. MP. Alejandro Linares Cantillo. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-141-16.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-203 de 2017. Acción de tutela instaurada por: José Ferney Rivera Villegas contra Incauca Cosecha S.A.S. MP. Alejandro Linares Cantillo. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-203-17.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-597 de 2014. Acción de tutela interpuesta por Jairo Enrique Triana Triana, contra la Sala Laboral del Tribunal

Superior del Distrito Judicial de Bogotá. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-597-14.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-443 de 2017. Acción de tutela interpuesta por Martha Yolanda Guzmán Reyes contra la Secretaría de Integración Social de la Alcaldía de Bogotá. MP: Iván Humberto Escrucería Mayolo. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-443-17.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-422 de 2017. Acción de tutela presentada por Rubén Darío Rico Correa, en contra de Institución Auxiliar del Cooperativismo IAC Gestión Administrativa -en liquidación- y Saludcoop E.P.S. -en liquidación-. MP. Alberto Rojas Ríos. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-442-17.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-317 de 2017. Acción de tutela presentada por Víctor Hugo Martínez contra Fortox Security Group y otro. MP. Antonio José Lizarazo Ocampo. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-317-17.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-453 de 2002. Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 9 (parcial) del Decreto Ley 1295 de 1994 “por el cual se determina la organización y administración del sistema general de riesgos profesionales”. MP. Alvaro Tafur Galvis. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2002/C-453-02.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-269 de 2013. Acciones de tutela instauradas por Francia Elena Marín Herrera (T-3742508), Wilmar de Jesús Zuleta Villada (T-3742509), Hernán Castañeda Herrera (T-3742510), Rafael Orlando Pinto Vargas (T-3742515), Robinson Rendón Raigoza (T-3742516) y Claudia Consuelo Chacón Villada (T-3742517), en contra del Hospital San Rafael de Risaralda –Caldas–.MP. María Victoria Calle Correa. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-269-13.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-106 de 2015. Acciones de tutela instauradas por los señores Valerio Florián Castiblanco contra Columbia Coal Company, COOPMICAR Ltda., CARBOSUR y CARBOCOQUE (T-4596125); y Pablo Bucurú contra Área de Apoyo S.A.S, Área Administrativa S.A.S., Juan Carlos Olaya y Luis Ariel Velásquez Garnica (T-4599220). MP. Gloria Stella Ortiz Delgado. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-106-15.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-405 de 2015. Acciones de tutela instauradas por: Rosmary Cely Morantes contra las empresas Aseo Urbano S.A.S. E.S.P. y Altixer S.A.S. (T-3919246); Rafael Antonio Farfán Castillo contra el Consor-

cio Vías Tocancipá II (T-3921904); María Yisenia Sánchez Pinzón contra el Grupo Achury Santos S.A.S. y Achury Grajales AG Groupe S.A.S. (T-3925289); y Hernando Mina Lasso contra la empresa Zonas Verdes del Valle S.A.S. (T-3928410). MP. María Victoria Calle Correa. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-405-15.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-594 de 2015. Acciones de tutela instauradas, en forma separada, por Ruby Jazmín Tavera Tafur, contra la industria de alimentos Zenú S.A.S, la ARL SURA y SURA EPS; Nelson Gabriel Uribe Hernández contra Ecopetrol S.A.-; Álvaro Bravo Molina contra el Banco Popular S.A. y Yilma Barona Rodríguez contra el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Popayán. MP. Luis Ernesto Vargas Silva. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-594-15.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-206 de 2013. Acciones de tutela interpuestas por Kerly Medina Gutiérrez contra Comfamiliar Huila EPS-S, Hernán Motta Quintero contra Saludcoop EPS, Audiela Tumay Chavita contra Capresoca EPS-S, y María Mercedes Echavarría Echavarría contra Coosalud EPS y otro. MP. Jorge Iván Palacio Palacio. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/T-206-13.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-188 de 2017. Acciones de tutela presentadas por Ady Esperanza Aragón Bernate contra Jah Company Services S.A.S. (T-5813545); Ruvinson Morales Peñuela contra el Consorcio Marpetrol (T-5886149); Gizethe Estefanía Rico Díaz contra Activos S.A. (T-5889183); Luis Ramón Amay Martínez contra la E.S.E. Hospital el Socorro de San Diego, Cesar (T-5904926), y Blanca Cecilia Ríos Remicio contra ConSalfa S.A.S. (T-5905097). MP. María Victoria Calle Correa. Recuperado de http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol_cbecfd46ac19439499e1b10b4cb9d8f3

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-251 de 2016. Acciones de tutela presentadas por: (i) Amílcar Fernando Delgado Alonso en contra de Ecopetrol S.A.; y (ii) Alfonso José Morales Infanzón en contra de CBI Colombiana S.A. MP. Alberto Rojas Ríos. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-251-16.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-410 de 1996. Acciones públicas de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1o. (parcial) del artículo 81 del Decreto 1214 de 1990. “Por el cual se reforma el Estatuto y Régimen Prestacional del Personal Civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional”. MP. Hernando Herrera Vergara. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-410-96.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-606 de 2012. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5° (Parcial) de la Ley 361 de 1997. MP. Adriana maría Guillén Arango. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-606-12.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-458 de 2015. Demanda de inconstitucionalidad contra algunas expresiones contenidas en las leyes 100 de 1993, 115 de 1994, 119 de 1994, 324 de 1996, 361 de 1997, 546 de 1999, 860 de 2003, 797 de 2003, 1114 de 2006, 1438 de 2011 y 1562 de 2012. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-458-15.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-460 de 2013. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1° (parcial) de la Ley 1539 de 2012 “Por la cual se implementa el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego y se dictan otras disposiciones”. MP: Alberto Rojas Ríos. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-460-13.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-250 de 2004. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 16, parcial, del Decreto ley 1295 de 1994 “Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales.”. MP. Alberto Beltrán Sierra. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-250-04.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-824 de 2011. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1° de la Ley 361 de 1997 “Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones.”. MP. Luis Ernesto Vargas Silva. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-824-11.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-336 de 2012. Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 216 (Parcial) del Código Sustantivo del Trabajo. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-336-12.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-336 de 2014. Demanda de inconstitucionalidad contra el literal b) (parcial) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003 “Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”.MP. Mauricio González Cuervo. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-336-14.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-531 de 2000. Demanda de inconstitucionalidad contra los incisos 1o. (parcial) y 2o., del artículo 26 de la Ley 361 de 1997. MP: Álvaro Tafur Galvis. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-531-00.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-509 de 2014. Demanda de inconstitucionalidad: contra los incisos segundo y tercero del artículo tercero de la Ley 1562 de 2012 (parcial) “Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”. MP. Mauricio González Cuervo. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-509-14.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-049 de 2017. Acción de tutela presentada por Ángel María Echavarría Oquendo contra Inciviles S.A. MP. María Victoria Calle Correa. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/SU049-17.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-167 de 2011. expediente T-2813791 Acción de tutela instaurada por Carmen Lucía Agamez Saltarín, en calidad de Personera Delegada en Derechos Humanos – Ministerio Público en representación de María del Socorro Rebolledo Machacón contra el Ministerio de Protección Social – Grupo Interno para el Pasivo Pensional de Puertos de Colombia; Expediente T-2843743 Acción de tutela instaurada por Rita María Jiménez Ayola contra el Fondo de Pensiones Públicas FOPEP y otro; Expediente T-2798193 Acción de tutela instaurada por María Eugenia Medrano y otros contra el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y la Secretaría de Educación de Sahagún, Córdoba. MP. Juan Carlos Henao Pérez. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-167-11.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-351 de 2015. Expediente T-3.010.397. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-351-15.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-057 de 2015. expediente T-5.202.686. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-057-16.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-1040 de 2001. Expedientes Acumulados T-445.134 y T-457.673. MP. Rodrigo Escobar Gil. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/t-1040-01.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-293 de 2010. Revisión de la Ley 1346 de julio 31 de 2009, “Por medio de la cual se aprueba la ‘Convención sobre los

derechos de las personas con discapacidad' adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006". MP. Nilson Pinilla Pinilla. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-293-10.htm>

Corte Suprema de Justicia. Sentencia SL 1360-2018. Cambio Jurisprudencial estabilidad laboral reforzada por fuero de salud. MP. Clara Cecilia Dueñas Quevedo. Recuperado de <http://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/la/bjun2018/SL1360-2018.pdf>

Cortés, J. C. (2016). *Seguridad social derecho para todos*. Bogotá D.C., Colombia: Legis.

Daude, C. (2016). Tendencias en los países de la OCDE. En C. Daude. *Los sistemas de pensiones multipilares: Invirtiendo en el futuro* (pp. 45-55). Santiago de Chile, Chile: CIEDESS.

Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Misión para la Transformación del Campo*.

González, J. (14 de junio de 2013). *Estabilidad laboral reforzada por salud: Inmovilidad por debilidad manifiesta*. Recuperado de Universidad de los Andes: <http://repositorio.uniandes.edu.co/xmlui/handle/1992/6030>

Heron, R. (2008). *Análisis del empleo y del trabajo: Directrices para identificar empleos para personas con discapacidades*. Ginebra, Suiza: OIT.

Landau, D. (2011). Instituciones políticas y función judicial en derecho constitucional comparado. *Revista de Economía Institucional*, 13 (24), 13-83.

López, E. (2011). *Seguridad Social. Teoría crítica*. Medellín, Colombia: Universidad de Medellín.

Ministerio de Hacienda. (2016). *Exposición de motivos al proyecto de ley "por medio de la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones"*. Recuperado de www.minhacienda.gov.co: http://www.minhacienda.gov.co/Home-Minhacienda/ShowProperty?jsessionid=nIgraKIjJKfmzuBozGpMR9L10xTaya-4GFm_ig8D1ksLcE4CE_6zI!508618735?nodeId=%2FOCS%2FMIG_6012612.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Organización Internacional del Trabajo. (2014). *Lograr la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidades a través de la legislación: directrices*. Ginebra: OIT.

Organización Internacional del Trabajo. (2015). *Trabajo decente para personas con discapacidad: promoviendo derechos en la agenda global de desarrollo*. Ginebra: OIT.

Organización Internacional del Trabajo. (2017). *Fomentando la diversidad y la inclusión mediante ajustes en el lugar de trabajo*. Ginebra: OIT.

Organización Mundial de la Salud. (2011). *Informe mundial sobre la discapacidad*. Malta: OMS - Banco Mundial.

Ponce, G. (2017). *Seguridad social. Tratado del régimen de prima media*. Bogotá D.C., Colombia: Universidad de la Sabana.

Presidencia de la República de Colombia. (20 de noviembre de 2001). Decreto 2463 de 2001. Por el cual se reglamenta la integración, financiación y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez. Recuperado de <http://fondoriesgoslaborales.gov.co/documents/Normatividad/Decretos/Dcto-2463-2001.pdf>

Presidencia de la República de Colombia. (s.f.). Código Sustantivo del Trabajo. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_sustantivo_trabajo.html

Presidencia de la República de Colombia. (s.f.). Decreto 1273 de 2018. Por el cual se modifica el artículo 2.2.1.1.1.7, se adiciona el Título 7 a la Parte 2 del Libro 3 del decreto 780 de 2016. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201273%20DEL%2023%20DE%20JULIO%20DE%202018.pdf>

Quinche, M. (2014). *El precedente judicial y sus reglas*. Bogotá D.C., Colombia: Legis.

Schor, M. (2011). Un ensayo sobre el surgimiento de las cortes constitucionales: los casos de Colombia y México. *Revista de Economía Institucional*, 13 (24), 85 - 109.

Uribe, M. (2015). Balance de la problemática del sistema de pensiones en Colombia. En G. M. et al, *Historia, avances y Proyección de la seguridad social en Colombia: salud, pensiones y riesgos laborales, envejecimiento, cajas de compensación. Inspección, vigilancia y control* (pp. 328). Organización Internacional de la Seguridad Social - OISS.

05.

El empleo público en Colombia

Norberto Rojas D.

Iván M. Durán

Los autores son, respectivamente, director de PolisData y socio-investigador de PolisData. Los autores agradecen los comentarios, sugerencias y aportes de Hernán Avendaño, Wilson Mayorga y Germán Ponce de Fasescolda. No obstante, los errores, opiniones y omisiones son responsabilidad de los autores.

1. Introducción

Los temas relacionados con la magnitud del empleo público, su gestión y financiación son un aspecto muy relevante para el Gobierno, con importantes implicaciones estratégicas, no solo para el buen funcionamiento del aparato público, sino del privado. La gestión adecuada del recurso humano en el sector público es un aspecto crítico en la creación de un mejor entorno para una buena provisión de los bienes y servicios a los ciudadanos y las empresas.

Uno de los paradigmas actuales en la administración pública se centra en el concepto de valor público, entendido como el mayor valor social creado por el Estado, gracias a la calidad de los servicios que provee, el buen entorno generado por un adecuado marco regulatorio y el diseño y puesta en marcha de políticas públicas que satisfagan de la mejor manera las necesidades de la población y de las empresas (Escobar, 2016). En ese objetivo, la buena planeación, dimensionamiento y calidad del capital humano en las entidades públicas cobran un papel protagónico de la gestión y la maximización del valor público.

No obstante, según Bernal et al. (2017) existen tres grandes limitantes en el país para el análisis del empleo público. En primer lugar, hay dificultades para medir el tamaño y las características del empleo público y su costo. En segundo lugar, se evidencian debilidades institucionales y funcionales de los distintos sistemas de la carrera administrativa pública. Por último, se encuentran problemas de gestión del recurso humano y rigidez legal de las relaciones laborales en el sector público.

Todos esos aspectos constituyen un verdadero cuello de botella en la búsqueda de un sector público más eficiente y garante de los derechos ciudadanos, no solo en el nivel central, sino especialmente en los territorios que adolecen de instrumentos para una mejor gestión de las necesidades y calidad de su recurso humano.

En esa vía, el objetivo de este capítulo es contribuir en el análisis del tamaño del empleo público y sus características, a partir de la información que provee la base de información del SGRL. En primer lugar, se presentará un análisis del tamaño y la composición general de dicho empleo, en particular explorar la utilidad de la información del SGRL para tener una medida del empleo gubernamental. En segundo lugar, se mostrarán algunas clasificaciones que permitirán tener un acercamiento a las características de los empleados públicos, tales como el tipo de género, rangos de edad y zonas geográficas. Adicionalmente, se presentará un análisis de los aspectos salariales. Finalmente, se darán las principales conclusiones.

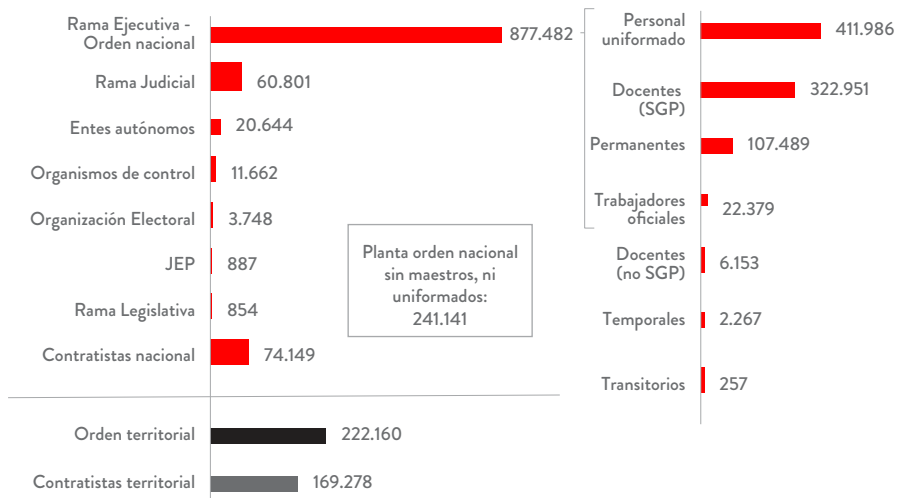
2. El tamaño y composición del empleo público

Según lo encontrado por la Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017), las cifras del empleo público están fragmentadas y quizás no estén mostrando su verdadera dimensión. Entre otras cosas, por las diferentes formas de financiación y por el aumento de los contratos de prestación de servicios, que son contabilizados en el rubro de inversión y no como gastos de nómina, lo cual hace difícil su seguimiento.

De acuerdo con la información de la Función Pública, que tiene como fuente el SIGEP, y la información reportada por las entidades públicas (Gráfico 1), para el año 2017 el país contaba con cerca de 1.198.238 servidores públicos de planta, de los cuales el 73% corresponden a la rama ejecutiva del orden nacional, y dentro de este rubro el 34% son uniformados y el 27% maestros pagados por el situado fiscal. Asimismo, el 18,5% pertenecen al nivel territorial y el restante 8,2% son de la rama judicial, organismos de control, electorales y la rama legislativa, entre otros.

Adicionalmente, están los contratos de prestación de servicios, que se han convertido en una modalidad muy usada y de difícil seguimiento. Al incluir la contratación por prestación de servicios que estimó la Comisión del Gasto, el total del empleo público ascendería a 1.441.665 personas, es decir 243 mil empleos adicionales a los 1.198.238 de planta.

Gráfico 1 . Composición y tamaño del empleo público



Fuente: Función Pública y Comisión de del Gasto.

Con el fin de contrastar ese panorama, se utilizó la base de registro de la población ocupada al SGRL, que administran las compañías aseguradoras, para analizar si con ella se puede tener una medida adecuada del tamaño del empleo público y sus características.

En primer lugar, es necesario tener en cuenta el cambio que introdujo la Ley 1562 de 2012 al Sistema de Riesgos laborales, que fue reglamentado por el Decreto 723 de 2013, en donde se amplió el derecho a la afiliación a riesgos a una parte de trabajadores que no estaban obligados a tal afiliación. En concreto se estableció la obligatoriedad de afiliarse a aquellos trabajadores vinculados con contrato de prestación de servicios con una duración superior a un mes. Lo anterior implica que después de 2013 los trabajadores con prestaciones de servicios contratados por el sector público comenzaron a ser afiliados al SGRL. Con lo cual, lo esperado es que progresivamente se vaya observando cada año un aumento de la afiliación de empleados públicos en la base de riesgos laborales, pues las entidades públicas no comenzaron de inmediato a cumplir la norma, sino que su aplicación se fue introduciendo paulatinamente después de 2013.

En segundo lugar, se identificaron las personas, en la base del SGRL, que se reportan con una filiación laboral con el sector público¹. En el Gráfico 2 se muestra la evolución de los afiliados a riesgos laborales que se identificaron como trabajadores del sector público². Se constata que, efectivamente, después del Decreto 723 de 2013 se comienza a evidenciar un aumento sistemático de las personas identificadas como trabajadores del sector público (Gráfico 2), que pasan de 444 mil personas en 2012 a 1,13 millones para el año 2017. Se aprecia que la serie es muy estable entre 2009 y 2012, y se infiere que ese nivel está cercano al número de personas empleadas como personal de planta, que es muy similar al reportado por la Función Pública y el Ministerio de Hacienda en 2017 (463 mil).

Según las cifras de la Función Pública y la Comisión del Gasto el empleo público total asciende a 1.4 millones de personas, al sustraerle la población de uniformados (412 mil) y de los maestros del situado fiscal (323 mil), que no están afiliados al sistema de riesgos tradicional, se obtiene que el total de empleados públicos, según esa fuente, que deberían estar afiliados a riesgos laborales ascienden a 707 mil personas para 2017. Sin embargo, el dato de afiliados a riesgos laborales, y que se identificaron como trabajadores del sector público, registrados en la base de las administradoras de riesgo laboral, es de 1.13 millones de personas (año 2017), casi 400 mil empleados adicionales que no se estarían contabilizando en las cifras del Gobierno³.

1. El proceso para identificar a los trabajadores públicos seguido por Fasecolda, consistió en cruzar la base original de riesgos laborales, con la base de la Contaduría Pública que contiene los NIT de todas las entidades del Estado, tanto del orden nacional como territorial. El siguiente paso fue identificar en aquellos trabajadores que no cruzaron con algún NIT, en el paso anterior, si su actividad principal es prestarles servicios a la administración pública y defensa (código 75). En este último grupo pueden estar personas empleadas directamente con el sector público que su NIT quedó mal diligenciado, pero, también, aquellos trabajadores que por medio de terceras empresas prestan servicios al Gobierno, tales como las empresas de servicios generales, vigilancia, etc. La base final está conformada por estos dos conjuntos de personas. Para 2017 el 74% de las personas identificadas como trabajadores del sector público pertenecen al grupo al cual se le pudo asociar un NIT.

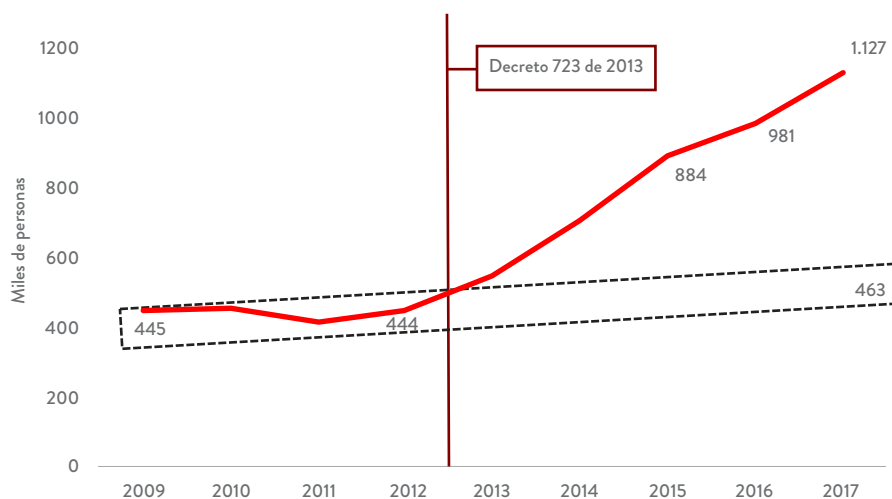
2. Por disposición de la Ley 100 de 1993 los maestros del sector público y los miembros uniformados de las fuerzas militares mantuvieron un régimen de excepción en materia de seguridad social, por lo que no se afilian a las administradoras de riesgo tradicionales. No obstante, la Ley 812 de 2003 determinó que la población de educadores que se incorporara a partir de esa fecha sería vinculada al Sistema General de Seguridad Social. Así las cosas, en la base del SGRL no se encuentran los miembros de las fuerzas armadas (412 mil personas), ni los maestros antiguos previos a la Ley 812 (323 mil personas).

3. Esta diferencia puede ser explicada por el no reporte o errónea clasificación de los puestos y contratos de trabajo en la plataforma SIGEP y SECOP. De otro lado, una parte puede deberse a la mala clasificación del sector económico en el momento de la afiliación al SGRL.

Si al dato proveniente del sistema de riesgos laborales le adicionamos el personal uniformado y los maestros, el tamaño del Estado en Colombia sería de cerca de 1.86 millones de personas, con lo cual su proporción en el empleo total llegaría al 8.3%, una cifra aún baja con relación al estándar internacional, pero más alta que el 5.3% si el cálculo se hace con la información de la planta de la Función Pública.

Estas diferencias son importantes y abren un camino de análisis que, en primer lugar, deberá revisar los filtros y la forma de registro de la actividad económica del trabajador en la base del SGRL, y, de otro lado, explorar la calidad de los sistemas de información oficiales del empleo público, con lo cual se podrán observar las verdaderas disparidades. En todo caso, esta primera comparación parece mostrar que es posible que el subregistro en la forma de contabilizar el tamaño del empleo público pueda estar dejando a un buen porcentaje de personas por fuera, que conlleva a una planeación deficiente de la gestión pública, tanto en los aspectos operativos como en los presupuestales.

Gráfico 2. Evolución del registro del empleo público en el SGRL



Fuente: Fasecolda.

3. Caracterización del empleo público

Con la información recolectada en los registros administrativos de la base de datos de riesgos profesionales es relevante mostrar algunas clasificaciones que permiten tener un acercamiento a las características de los empleados públicos. En primer lugar, en aspectos como el trabajo temporal o de prestación de servicios, el tipo de género, rangos de edad y zonas geográficas. Adicionalmente, se presentará un análisis de los aspectos salariales usando el índice base de cotización (IBC). Este análisis se hará para diferentes agrupaciones del empleo público y alguna referencia con respecto al salario de los demás sectores en base a la información del DANE.

3.1. Una aproximación al empleo independiente o por prestación de servicios

Uno de los grandes interrogantes es saber a cuánto asciende el empleo independiente o por prestación de servicios en el empleo público, debido a la dificultad de seguimiento por parte de la Función Pública, dado que su financiamiento se da por el rubro de inversión. De tal manera, se mostrará una inferencia del posible tamaño de ese empleo con los datos del SGRL.

Como primera medida, es necesario mencionar que, del total de empleados identificados en la base, solo una pequeña parte se clasifica como tipo de vinculación trabajador independiente⁴ En particular para el año 2017 solo el 15% (164 mil personas) fueron clasificadas como independientes, lo cual es una cifra muy baja⁵, esto significaría que el empleo de planta fuera el restante con el 75% (962 mil), un número muy por encima del reportado por la Función Pública y el Ministerio de Hacienda (463 mil), sobre el que se tiene certidumbre, pues queda de manera transparente en los presupuestos anuales.

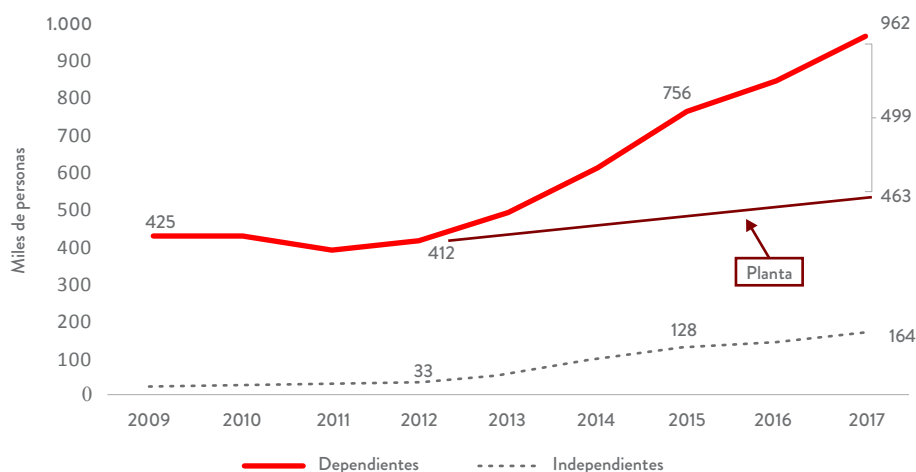
Para hacer una inferencia de cuál puede ser el número de empleados de planta y los independientes, se estableció que los empleados reportados como dependientes desde 2012 hacia atrás, son la mejor aproximación al empleo de personal de planta. Asimismo, se sabe que dicho empleo según las cifras oficiales es de 463 mil en 2017,

4. Estos son las personas que tienen código 5 como tipo de afiliación.

5. La baja proporción de empleo independiente, en la base del SGRL, puede estar explicada por que un buen porcentaje de los trabajadores con este tipo de contratación están siendo inscritos como dependientes en la base. Lo anterior se deduce de un ejercicio que llevamos a cabo: que consistió en tomar una muestra de cerca de 50 personas que tienen contratos de prestación de servicios con el sector público, y se buscaron en la base del SGRL, encontrando que estaban reportados como dependientes.

entonces el empleo de planta se supone que habría evolucionado como muestra la línea de tendencia en el Gráfico 3. Con esto el personal independiente o por prestación de servicios estaría conformado por el área entre la curva empleados independientes y la de empleados de planta, más los independientes directamente identificados en la base. Para el caso de 2017 esa cifra asciende a 663 mil personas (499+164), es decir el 56% del empleo público identificado en la base del SGRL. Esta cifra es superior a la que se reporta en el informe de la Comisión del Gasto Público que dice que el empleo de contratista fue de 243 mil personas.

Gráfico 3. Evolución del registro del empleo público en el SGRL



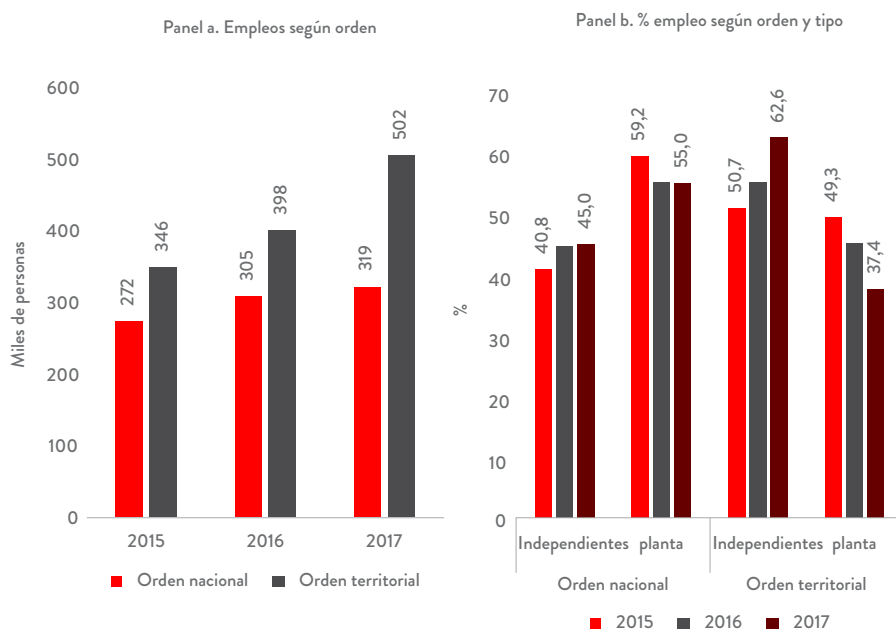
Fuente: Fasecolda.

De otro lado, en el Gráfico 4 se aprecia la clasificación del empleo que en la base del SGRL se pudo identificar con un NIT de alguna entidad del Estado, que para 2017 fue de 821 mil personas, de los cuales el 39% son empleados del orden nacional y 61% territorial (panel a). Asimismo, se infirió⁶ que en el 2015 el 46% del total de

6. Al igual que en el caso general, se supuso que el empleo independiente observado en 2012 es una buena proxy del empleo de planta de cada nivel territorial, de tal manera que se usó ese valor como nivel para ese tipo de empleo y el residuo se considera empleo independiente.

personas correspondían a la modalidad de contratación independiente y, para 2017 esta cifra subió al 56%. Adicionalmente, se observa que, del total de empleo en el orden territorial, la participación de empleo independiente pasó de ser un 50.7% en 2015 a un 62.6% en 2017 (panel b). Para el orden nacional, los independientes representaban el 40.8% en 2015 y para 2017 eran el 45%. De tal manera, que el mayor crecimiento del empleo independiente se ha dado en las entidades del orden territorial.

Gráfico 4. Registro del empleo público en el SGRL por orden nacional o territorial



Fuente: Fasecolda.

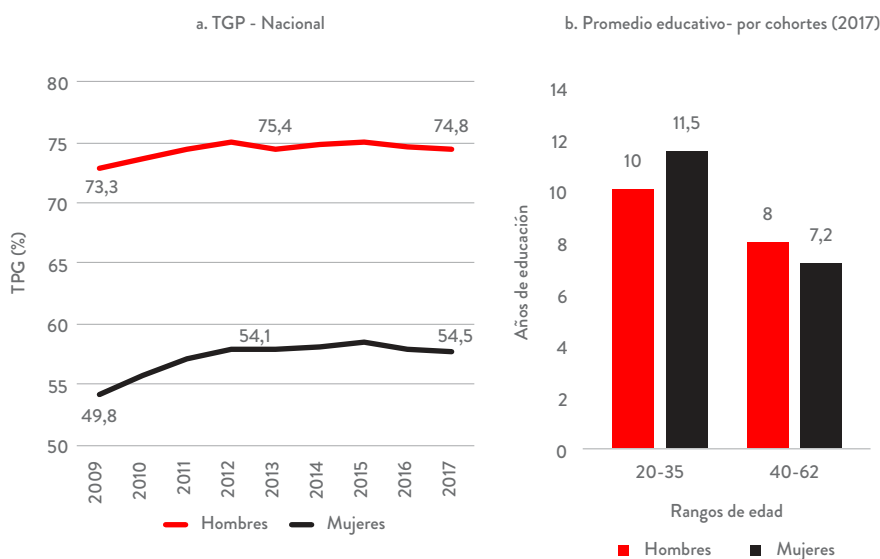
3.2. Trabajadores públicos por género

A lo largo de las últimas décadas la mujer se ha venido incorporando al mundo del trabajo de una manera sistemática. Por un lado, cada vez hay más mujeres que quieren trabajar y las jóvenes se insertan con mayores niveles educativos. En efecto,

de acuerdo con el Gráfico 5 entre 2009 y 2017 la participación laboral (TGP) ha crecido un 9.4%, mientras que la TGP de los hombres se ha estabilizado alrededor del 73%, y solo creció un 2%, en el mismo período (Gráfico 5- panel a).

Adicionalmente, las cohortes de la población más joven muestran que las mujeres han superado el promedio educativo de los hombres, pues se observa, para 2017, que las mujeres entre 20 y 35 años tienen cerca de 11.5 años de educación, mientras que los hombres del mismo rango de edad poseen 10 años, en promedio (Gráfico 5- panel b). La situación contraria se da en las cohortes de más años (40-62), donde los hombres superan el promedio educativo de las mujeres.

Gráfico 5. Inserción al mercado laboral por género

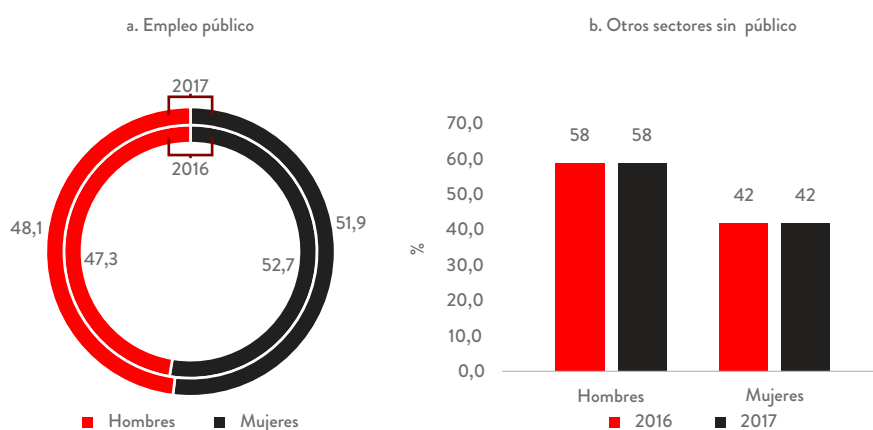


Fuente: DANE-GEIH, cálculos Fasecolda.

A pesar del progreso de la mujer en su inserción en el mercado de trabajo, siguen existiendo importantes brechas en relación con los hombres, que se manifiestan en mayores tasas de desempleo y mayor participación del empleo masculino dentro del empleo total. Al respecto, los datos del SGRL nos muestran que, por el contrario, el

sector público parece favorecer el enganche de las mujeres. El Gráfico 6 muestra que la participación de las mujeres es mayor dentro del empleo generado por el sector público (panel a), con una proporción cercana al 53%. Lo anterior contrasta con la situación en los demás sectores formales, sin incluir el público, donde los hombres tienen una mayor absorción de empleo (panel b).

Gráfico 6. Composición del empleo por género y sectores (%)



Fuente: Fasescolda.

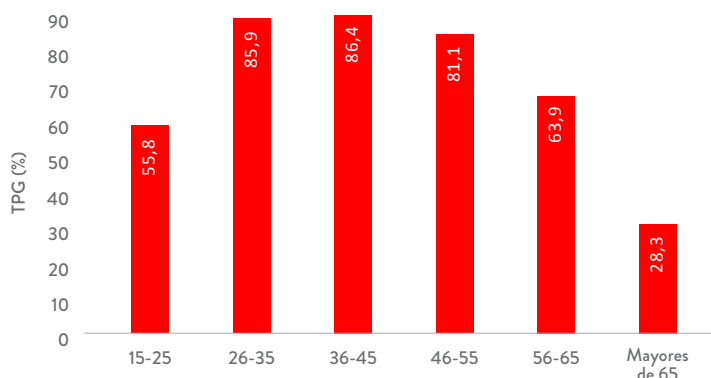
3.3. Trabajadores públicos por edad

En el mercado laboral se observa lo que se denomina el ciclo laboral de vida (López, 2010), que muestra cómo la población, a lo largo de su ciclo vital, comienza con una baja participación laboral, que se va incrementando con los años hasta alcanzar su máximo en la edad madura, para luego ir descendiendo hasta llegar al retiro. El Gráfico 7 muestra precisamente la forma en la participación laboral observada en 2017 y que ejemplifica dicho ciclo. La participación laboral para las personas entre 15 y 25 años es del 56%, lo que refleja que un buen porcentaje de este grupo aún está en su período de acumulación de educación, por lo que no están en búsqueda de empleo.

Por su parte, la mayor participación en el mercado laboral se da en las edades entre 36 y 45 años en donde la población se encuentra en el máximo de su potencial

laboral. Con los años dicha participación va descendiendo, hasta llegar a un 28% para los mayores de 65 años. No obstante, este nivel de actividad para la población mayor es aún alto, toda vez que la edad de jubilación en el país es de 57 años para las mujeres y 62 años para los hombres, y se supondría que la participación en el mercado laboral descendiera drásticamente para las personas por encima de la edad de jubilación. Sin embargo, las pocas posibilidades de pensionarse, precisamente por los bajos niveles de formalidad presentes en el país, hace que un buen número de personas deban seguir activos para poder generar ingresos. Adicionalmente, la mayor esperanza de vida y la mejoría en las condiciones de salud de la población también han hecho que las personas alarguen su ciclo de vida laboral de manera voluntaria.

Gráfico 7. Tasa global de participación (TGP) por rangos de edad
Total nacional - 2017



Fuente: DANE-GEIH, cálculos Fasecolda.

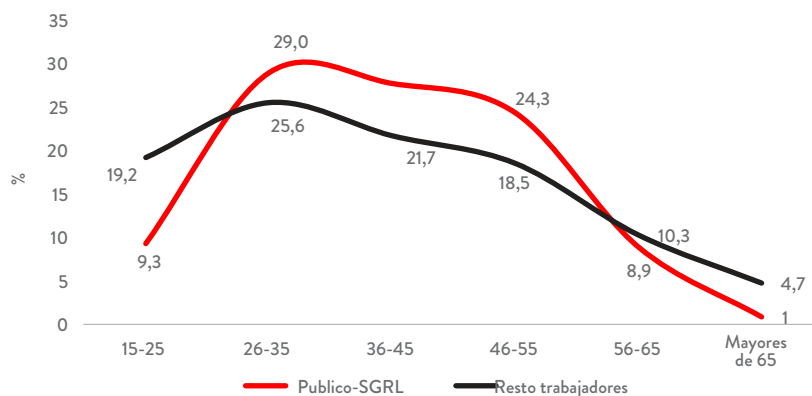
El Gráfico 8 muestra la composición del empleo por los diferentes grupos de edad para 2017. De un lado, se presenta la participación del empleo público por edad (línea continua) y del empleo en los demás sectores (línea punteada). En general, la forma de las dos gráficas es similar, y replican el ciclo de vida laboral, es decir dada

la menor participación en los extremos de la estructura etaria, el peso dentro del empleo también lo es para esos grupos de edad. No obstante, se evidencian algunas particularidades.

En primer lugar, en el sector público la población más joven (15-25) solo representa el 9,3% del empleo, esto es 10 puntos porcentuales (pp) menos que los jóvenes del resto de afiliados a SGRL que ocupan el 19,2% de personas en esa edad. Con lo cual, pareciera que para engancharse al sector público es necesario acumular experiencia laboral. En el otro extremo, las personas mayores a 65 años tan solo participan en el empleo público en un 1% y en el resto de los sectores cerca del 5%, es decir que el sector privado ocupa, levemente, más personas mayores.

Se destaca que, en las edades medias, entre 26 y 55 años, se concentra el 81% de los ocupados del sector público, esta cifra es de 15 pp superior a la participación del empleo privado en ese mismo rango de edad, donde se acumula el 66% de las personas.

Gráfico 8. Participación dentro del empleo por rangos de edad - 2017



Fuente: Fasecolda.

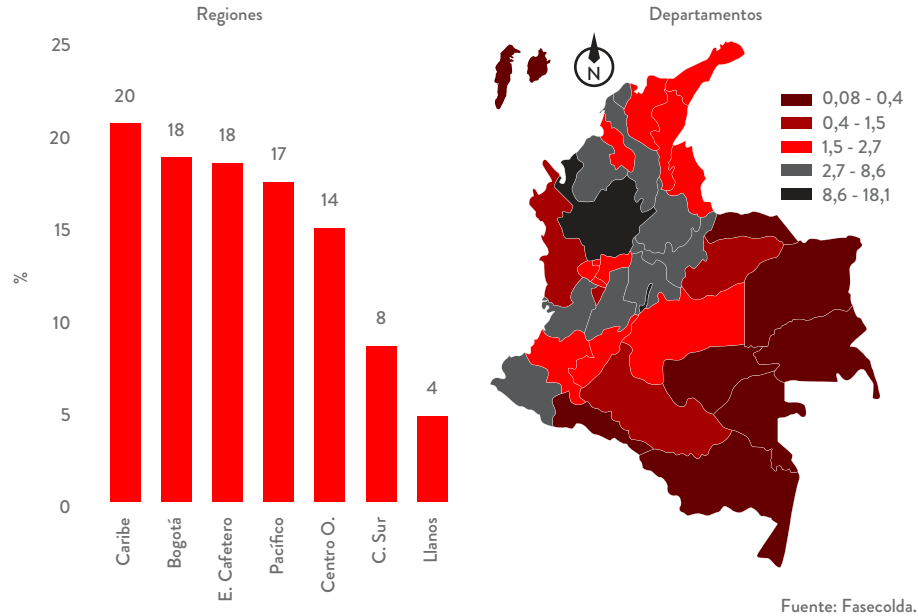
3.4. Trabajadores públicos por región

Uno de los grandes retos que tiene el país es lograr que los entes territoriales mejoren su capacidad de gestión y, así, incidir de manera más efectiva en el desarrollo social y económico de las regiones. Entre los elementos importantes en el mejora-

miento de dicha gestión se encuentra, sin duda, la capacidad que tengan de llevar a cabo una buena administración de su talento humano. En esa vía es importante tener una aproximación del tamaño del empleo público en las regiones. Por medio de la información del SGRL se dará una primera mirada a la dimensión del empleo regional y departamental, que abre una interesante línea de análisis e investigación futura.

De los 1.13 millones de empleados públicos que se detectaron en la base, el mayor porcentaje se localiza en la región Caribe, con un 20.1% (Gráfico 9). No obstante, es Bogotá la ciudad con mayor participación dentro de este empleo (18%), toda vez que es el centro administrativo del gobierno nacional, del departamento de Cundinamarca, de la administración distrital y sede de muchos organismos y entidades del orden nacional. Las regiones con menor contribución son, en su orden, Centro Sur (8.1%) y Llanos (4.4%).

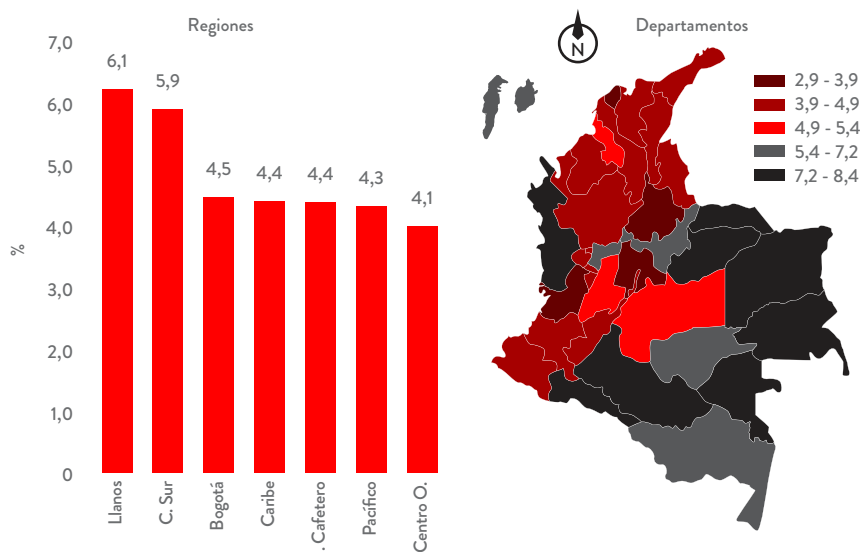
Gráfico 9. Participación dentro del empleo público por región y departamento año 2017 (%)



La anterior distribución nos da una mirada absoluta de cómo se reparte el empleo público en las regiones, pero no nos dice qué tan grande es, en términos relativos, dentro del mercado laboral de cada una. El Gráfico 10 muestra la participación del empleo público en el empleo total de cada región y departamento. Se observa que las dos regiones donde el empleo gubernamental es más importante en la generación de empleo son Llanos (6.1%) y Centro Sur (5.9%). En las demás regiones el empleo público contribuye al empleo total entre un 4.1% y un 4.5%.

En el plano podemos ver el mapa de calor de la distribución de esta relación para cada departamento. Se aprecia que, en un buen porcentaje de los departamentos de la región de los Llanos, la contratación de empleo público se ubica entre el 7.2% y el 8.4% de su empleo total. En el mismo rango se encuentran Putumayo y Caquetá en Centro Sur, y Chocó en la región Pacífico. De otro lado, el sector público de Cundinamarca y Caldas generan entre el 5.4% y el 7.2% del empleo de esos departamentos. En general, la participación del empleo público en el total se puede considerar bajo con respecto a estándares internacionales. Como muestra Bernal et. al (2017), la mayoría de los países de América Latina ostentan entre un 12% y un 16% de dicha participación, y los países de la OCDE alrededor del 23%.

Gráfico 10. Participación del empleo público dentro del empleo total por región y departamento - 2017 (%)



Fuente: Fasecolda y DANE.

En la Tabla 1 se muestra el porcentaje acumulado del empleo público por entidades, dentro del orden nacional y territorial. Se observa que en el primer caso (Tabla 1-panel a), la entidad que de lejos tiene la mayor participación es el SENA con un 22.4% del empleo, seguido de la Universidad Nacional de Colombia con cerca del 6%. Adicionalmente, las 17 entidades listadas acumulan el 60% del empleo público del orden nacional. De otro lado, la parte administrativa de la Alcaldía de Bogotá ocupa el primer lugar en la participación del empleo a nivel territorial, con un 5%. En este caso 25 entidades acumulan cerca del 40% (Tabla 1-panel b) del empleo territorial y cerca de 73 representan el 60%.

Tabla 1. Participación del empleo público por niveles de Gobierno y entidad
a. Orden nacional

	% acumulado
Servicio Nacional de Aprendizaje	22.4
Universidad Nacional de Colombia	28.1
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario	33.0
Registraduría Nacional del Estado Civil	37.6
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	41.8
U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - Recaudadora	45.3
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	47.1
Universidad Pedagógica Nacional	48.7
Departamento Administrativo Nacional de Estadística	50.3
Fiscalía General de la Nación	51.8
Procuraduría General de la Nación	53.1
Universidad del Cauca	54.4
Contraloría General de la República	55.7
Instituto Colombiano Agropecuario	57.0
Universidad Tecnológica de Pereira	58.2
Universidad de Caldas	59.4
Defensoría del Pueblo	60.5

Fuente: Fasecolda.

a. Orden territorial

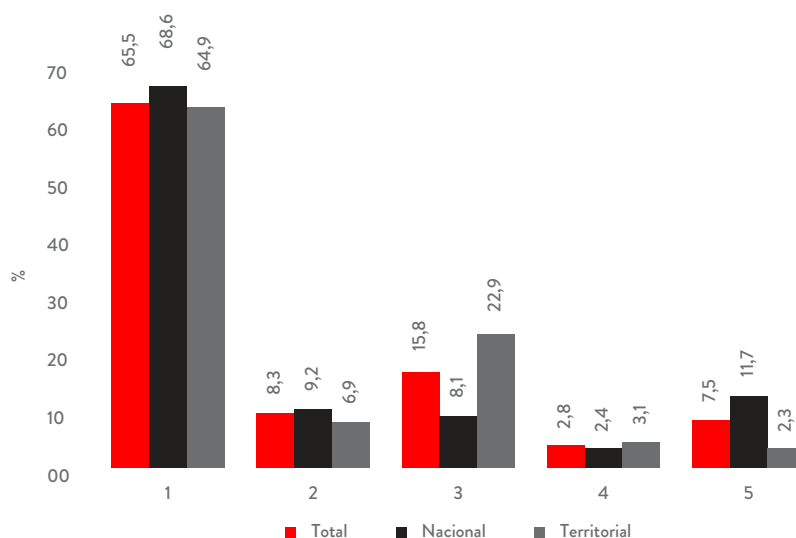
	% acumulado
Bogotá D.C.	5.0
Departamento de Boyacá	9.1
Universidad de Antioquia	12.8
Santiago de Cali	15.3
Departamento del Cauca	17.8
Departamento del Tolima	20.1
Universidad Industrial de Santander	21.9
Departamento del Huila	23.4
Departamento de Antioquia	25.0
Universidad del Valle	26.4
Neiva	27.6
Departamento del Norte de Santander	28.8
San José de Cúcuta	30.0
E.S.E Subred Integrada de Servicios de Salud Norte	31.0
Universidad de Cartagena	32.1
Bucaramanga	33.0
Universidad Distrital Francisco José de Caldas	34.0
Departamento del Valle del Cauca	34.9
E.S.E Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente	35.7
Universidad del Magdalena	36.6
E.S.P. Aguas de Bogotá S.A.	37.4
E.S.P. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	38.1
E.S.E. Metrosalud	38.9
Universidad de Atlántico	39.6
Universidad de Pamplona	40.3

3.5. Trabajadores públicos por niveles de riesgo

La mayor cantidad de empleados del sector público desarrollan actividades con el nivel más bajo de riesgo laboral (1). Para el total del país la participación de este grupo de riesgo llega al 65.5% (Gráfico 11). En el nivel nacional, el grupo de riesgo 1 representa un 68.6%, un poco más que lo observado a nivel territorial donde el 65% de los empleados están clasificados en el riesgo más bajo. De otro lado, para el caso de las entidades territoriales se destaca que el 23% se ubica en el nivel 3 de riesgo.

Parece que las actividades más riesgosas se realizan en el nivel nacional, toda vez que el 12% del empleo generado en dicho nivel se ubica en el riesgo 5, mientras que en el nivel territorial se ubica solo el 2.3%.

Gráfico 11. Participación del empleo público por niveles de riesgo año 2017 (%)



El análisis del sector público, en particular del empleo, es un tema poco explorado en el país, pero de gran importancia. Hace falta mucho por estudiar sobre las características de su empleo: la composición en términos de capital humano, de la productividad y la interrelación y complementariedad con el empleo privado, pero, también, de su tamaño óptimo compatible con el desarrollo del país y sus regiones. Hasta aquí se han mostrado algunas características que contribuyen a llenar ese vacío, las cuales se complementarán con la descripción de las remuneraciones que se observan en el sector público.

3.6. Una mirada a la estructura salarial en el sector público

Una parte importante de la gestión del recurso humano en el sector público es la relacionada con su remuneración. Este aspecto no solo es importante en términos de la política de incentivos en la carrera pública, sino en su impacto en las finanzas públicas. En el primer aspecto, Rodríguez (2016) sugiere la existencia de mucha dispersión en las escalas salariales, lo cual dificulta la promoción y genera inequidades en puestos con similares responsabilidades.

De otro lado, un proceso presupuestal más transparente acerca del costo asociado a la nómina pública lo haría más eficiente y permitiría tener una mejor administración de las verdaderas necesidades del Estado. Los datos de los organismos internacionales (FMI, OCDE y CEPAL) muestran que el gasto en sueldos y salarios del Estado colombiano se encuentra entre un 4% y un 5% del PIB, lo cual es un nivel bajo comparado con los estándares internacionales. No obstante, ese nivel no incluye algunos rubros o beneficios no monetarios, y por la diversidad de modalidad de contratación algunos pagos se realizan con otro tipo de gasto, que se contabilizan como inversión, en concreto el pago a contratistas por prestación de servicios (Bernal, et. al, 2017). Así que, no se tiene un estimativo certero del verdadero gasto en personal.

De acuerdo con las cifras del SGRL el valor de la nómina anual en 2017, medido por los IBC reportados, asciende a 39.7 billones, una cifra cercana al 5% del PIB, que al sumarle los gastos en la fuerza pública y los maestros del situado fiscal puede incrementar la participación de los gastos en nómina del país.

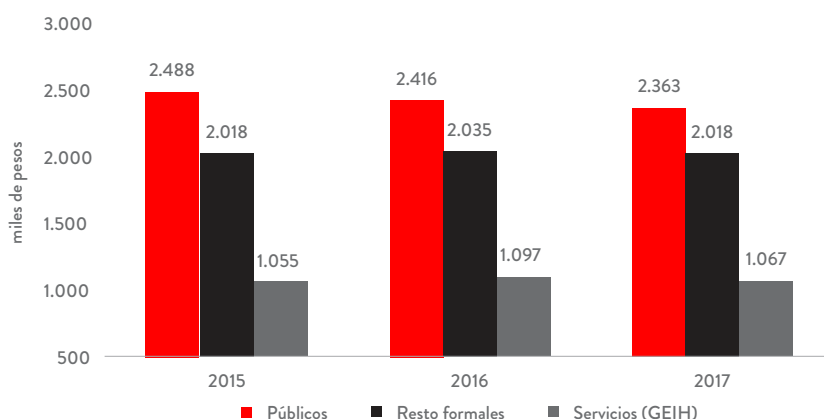
En el Gráfico 12 se muestran los salarios de los empleados públicos y de los demás sectores formales, excluyendo a los públicos, medidos por el ingreso base de cotización, a partir de la información del SGRL. Adicionalmente, se presenta el ingreso salarial de la encuesta de hogares para los ocupados de sector servicios, que se reporta como comparación.

Se evidencia que dentro de la población formal existe un diferencial de ingresos a favor de los empleados públicos que en los dos últimos años ha estado alrededor del 18%. Pero al comparar el ingreso de los empleados públicos, o de los demás trabajadores formales, frente al ingreso de todos los trabajadores del sector servicios, la diferencia se hace mayor, siendo la remuneración de los públicos un 120% superior. Las cifras resaltan la brecha que existe entre la remuneración de los trabajadores formales y el resto de los trabajadores (en este caso del sector servicios).

De tal manera, parece que existe un *premium* de salario en el sector público. No obstante, es posible que el promedio educativo de este sector sea más alto, con lo

cual el diferencial de salarios podría estar explicado por un mayor capital humano. Sería conveniente que en los datos que se piden a los trabajadores se indagara por su nivel educativo, lo cual ampliaría considerablemente las posibilidades de análisis.

Gráfico 12. Ingresos salariales (IBC) para diferentes sectores (miles de pesos)

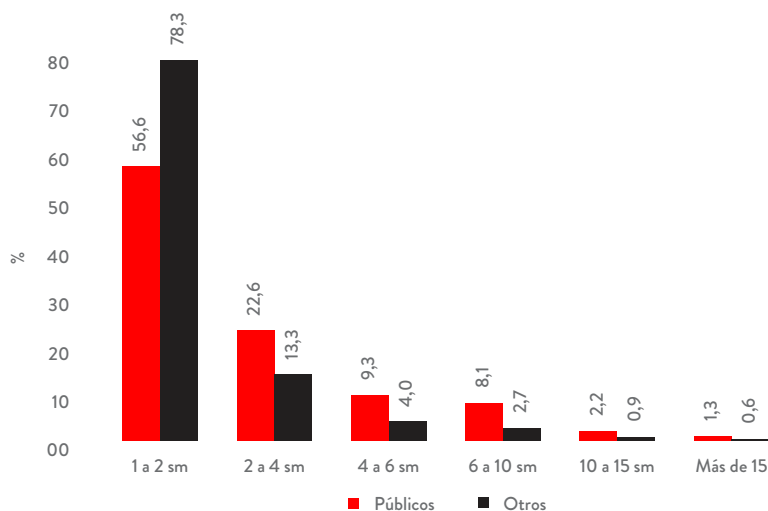


3.6.1. Rangos de IBC

Al comparar la distribución de los empleados públicos por rangos de salario mínimo legal vigente (SMLV) se encuentra que cerca del 57% devengan entre uno y dos SMLV (Gráfico 13), esto es 22 pp menos que los observado en el resto de los trabajadores formales sin incluir a los públicos. Lo contrario se da en los demás rangos, donde los trabajadores públicos tienen porcentajes de participación superiores a los demás trabajadores de la base del SGRL, y en todos estos casos esa participación más que duplica la evidenciada en los demás empleos.

La forma de la distribución de los empleados públicos según rangos de salarios mínimos muestra que este sector concentra una mayor participación de empleo en los rangos que van de 2 a 10 SM.

Gráfico 13. Participación de los trabajadores públicos y privados por rangos de SMLV - 2017



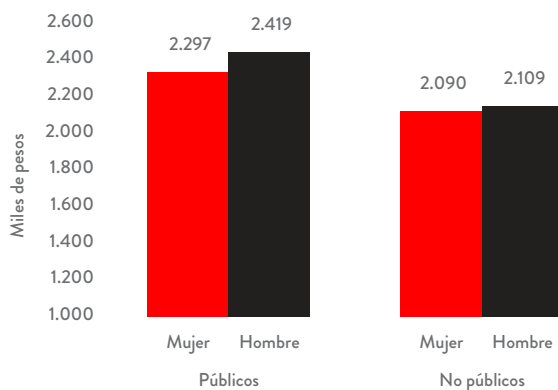
Fuente: Fasecolda.

3.6.2. Género

Uno de los principales temas de estudio sobre las particularidades del empleo se ha desarrollado alrededor de estudiar los diferenciales salariales (Tenjo y Ribero 1998, Torres 2007; Vélez y Winter 1993). En general, los trabajos presentan evidencia de la disminución progresiva de la diferencia salarial entre hombres y mujeres, especialmente a mayor nivel educativo (Rodríguez, 2016).

El Gráfico 14 presenta los IBC para los empleados públicos y el resto de los trabajadores formales, diferenciados entre hombres y mujeres. Se observa que, en general, para ambos tipos de trabajadores el diferencial entre géneros es mucho menor que el que se observa en la totalidad del mercado laboral en Colombia. En el caso de los trabajadores gubernamentales los hombres ganan cerca del 5% más que las mujeres, y en los demás trabajadores la diferencia entre el IBC masculino y femenino es de solo el 1%. Asimismo, las mujeres del sector público ganan un 10% más que aquellas laborando en los otros sectores del empleo formal. Por su parte, los empleos públicos masculinos son remunerados en un 15% adicional, frente a los hombres de los demás sectores formales.

Gráfico 14. Ingresos salariales (IBC) de los trabajadores formales públicos y privados por género - 2017



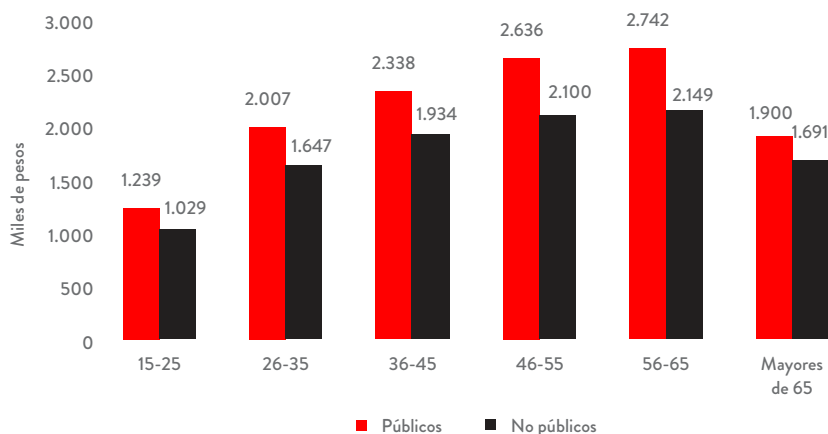
Fuente: Fasecolda.

3.6.3. Rangos de edad

La evolución de los salarios (IBC) se comporta siguiendo el ciclo de vida laboral, es decir que a lo largo del ciclo vital el salario va en aumento hasta alcanzar su nivel máximo alrededor de los 45 años, y, luego, descender al final de la vida laboralmente activa. Se observa que para los dos grupos de trabajadores formales (públicos y el resto), los salarios tienen la forma decreciente con el aumento de edad, siguiendo el ciclo laboral (Gráfico 15).

Se evidencia algo interesante y es que el diferencial de salarios entre los dos grupos también va en aumento a lo largo de los años. En las edades entre 15 y 25 años los trabajadores públicos devengan un 20% más que el grupo de comparación, esta diferencia va incrementándose hasta llegar a su máximo entre 55 y 65 años, cuando el diferencial es del 26%.

Gráfico 15. Ingresos salariales (IBC) de los trabajadores públicos y privados por rangos de edad - 2017



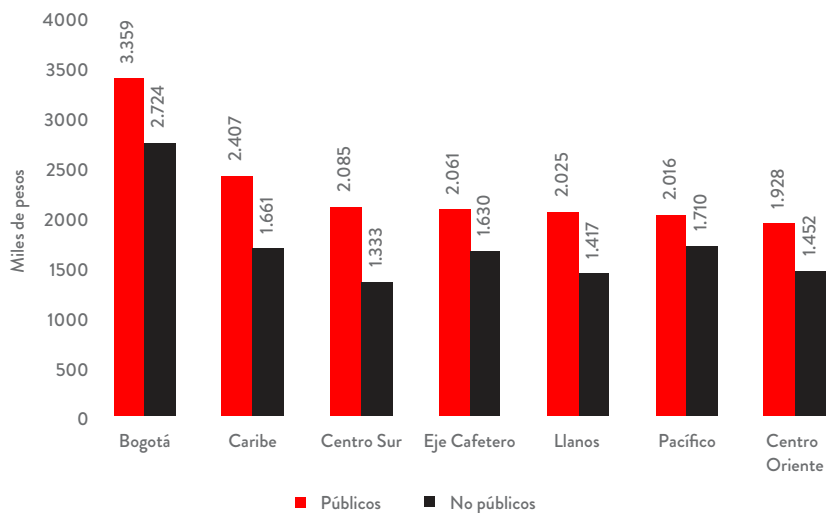
Fuente: Fasecolda.

3.6.4. Regiones

En materia de regiones, las cifras indican que es en Bogotá donde se paga el salario público (IBC) más alto para 2017 (Gráfico 16), ya que es la sede de las principales entidades públicas y de los ministerios. Es seguida por la región Caribe, en donde el ingreso salarial promedio de los trabajadores del sector público es un 40% menos que en Bogotá. Después, le siguen Centro Sur, Eje Cafetero, Llanos y Pacífico, que tienen un diferencial con Bogotá muy similar, que va entre el 67% y el 61% menos de salario público. La región con menor salario público es Centro Oriente con un IBC promedio en 2017 de \$1.9 millones, esto es un 74% menos que en Bogotá.

De otro lado, las cifras permiten ver el diferencial entre el salario de los empleados públicos y el resto de los trabajadores formales. En la región Pacífico se da el menor diferencial entre estos dos grupos, donde se observa que los públicos ganan un 18% más. Por su parte, en Centro Sur se observa la mayor diferencia entre el salario público con respecto a los demás formales, pues dicha diferencia llega a un 56%.

Gráfico 16. Ingresos salariales (IBC) de los trabajadores públicos y privados por regiones - 2017



Fuente: Fasescolda.

4. Conclusiones

El tamaño y composición del empleo público es un tema relevante de análisis de la política pública, puesto que su estructura, financiamiento y gestión tienen implicaciones sobre la calidad y eficiencia de las intervenciones del gobierno, tanto nacional como local, y es garantía, o no, de la creación del ambiente propicio para salvaguardar los derechos ciudadanos. No obstante, se observa que no hay claridad sobre la verdadera dimensión del empleo en el Estado, en parte por la dispersión en sistemas de información que no son comprensivos e interoperables. Esto ha dificultado tener con claridad el tamaño y la distribución del gobierno en términos de su empleo, así como en materia de la financiación de este. Esto lo dejó expuesto la reciente Misión del Gasto Público.

Dada la recopilación de la información de los trabajadores afiliados al SGRL que efectúan las empresas aseguradoras, que cada año ha mejorado la cobertura y la calidad del reporte, por la gestión interna, pero también, por las normas que han hecho obligatorio la afiliación a riesgos de todos los empleados públicos, incluidos los contratistas por prestación de servicios, se tiene la oportunidad de explorar, con esta información, que en principio tienen un carácter censal, aspectos de la dimensión y la composición del empleo público, con el objetivo de contribuir a dar luces sobre estos temas y, dejar abierta una línea de investigación futura. Las principales conclusiones se presentan a continuación:

- De acuerdo con la información de la Función Pública y de la Comisión del Gasto Público el tamaño del empleo público para el año 2017, estaría alrededor de 1.4 millones de personas (el 6% de los ocupados totales). Esta cifra incluiría al personal uniformado de las fuerzas armadas y de policía (no cotizan al SGRL), los maestros financiados con los recursos del sistema general de participación (no cotizan al SGRL) y los contratistas por prestación de servicios.
- Con base en la información del SGRL se identificaron como trabajadores del sector público a 1.13 millones de personas, que, con los uniformados y los maestros, ascenderían a de cerca de 1.86 millones de personas, con lo cual su proporción en el empleo total llegaría al 8.3%. Es decir, se contabilizarían un poco más de 400 mil empleos adicionales al cálculo anterior.
- Se estimó que para 2017 el empleo independiente ascendió a 663 mil personas, es decir el 56% del empleo público identificado en la base del SGRL. Esta cifra es superior a la que se reporta en el informe de la Comisión del Gasto Público que dice que el empleo de contratista era de 243 mil personas.
- Del mismo cálculo se infiere que del total de empleo en el orden territorial, la participación de empleo independiente pasó de ser un 50.7% en 2015 al 62.6% en 2017. Para el orden nacional, los independientes representaban el 40.8% en 2015 y para 2017 eran el 45%.
- Se encontró que la participación de las mujeres en el empleo público llega a un 53%. Lo que contrasta con la situación en los demás sectores, sin incluir el público, donde los hombres tienen una mayor absorción de empleo.
- En el sector público la población entre 15-25 años representa el 9.3% del empleo, lo cual es 10 pp menos que los jóvenes del resto de afiliados a SGRL que ocupan el 19.2% de personas en esa edad.

- El mayor porcentaje de empleados públicos en la base del SGRL se localiza en la región Caribe, con un 20.1%. Las regiones con menor contribución son en su orden Centro Sur (8.1%) y Llanos (4.4%). Adicionalmente, la gran mayoría del empleo se concentra en el nivel territorial, con una participación del 61%, mientras que en el nacional hay un 39%.
- De acuerdo con las cifras del SGRL el valor de la nómina anual en 2017, medido por los IBC reportados, asciende a 39.7 billones, cerca al 5% del PIB.
- Se evidenció que cerca del 57% del empleo público devenga entre uno y dos SMLV, frente al 78%, en el caso del resto de empleados formales, que conforman la base del SGRL.
- Se encontró que, para los trabajadores públicos, los hombres son cerca del 5% más que las mujeres, y en los demás trabajadores formales la diferencia entre el IBC masculino y femenino es de solo 1%. Las mujeres del sector público ganan un 10% más que aquellas laborando en los otros sectores del empleo formal y, los empleados públicos hombres ganan un 15% adicional frente a los hombres del resto formal.
- En general, existe fragmentación en los sistemas de información del empleo público, lo cual dificulta la planeación y el dimensionamiento del tamaño óptimo y la gestión del recurso humano en el Estado. Es necesario que mejore el registro y la interoperabilidad de las plataformas que registran este empleo, en especial incluir una buena medición y seguimiento de la contratación por prestación de servicios.
- En cuanto a la base del SGRL es necesario mejorar la calidad del registro, en especial de la codificación del sector económico. Se recomienda ajustar el formulario de inscripción a riesgos laborales, para pedir alguna información socioeconómica adicional, tal como el nivel educativo. En todo caso, esta base tiene un potencial de uso para el análisis, en especial en el sector público, que, en complemento con las demás fuentes oficiales, tales como el SIGEP, SECOP y PILA, son una base para un estudio que aborde los temas tratados en este capítulo de manera más profunda.

Referencias

Ardila, D., Botero, L., & Aldana, C. (2014). *Comportamiento del Empleo en el Sector Público Distrital*. Bogotá: Contraloría de Bogotá D.C.

Bernal, R., González, J.I., Henao, J.C., Junguito, R., Meléndez, M., Montenegro, A., Ramírez, J.C., Uribe, J.D. y Villar, L. (2017). *El empleo público en Colombia y su relación con el gasto: Aspectos generales y recomendaciones*. En R. Bernal, J. González, J.C. Henao, R. Junguito, M. Meléndez, A. Montenegro, J.C. Ramírez, J.D. Uribe y L. Villar. Comisión del Gasto y la Inversión Pública. Informe Final (pp. 117-135). Bogotá D.C., Colombia: Fedesarrollo.

Escobar, J. (2016). *La Importancia de Generar Valor Público en las Sociedades del Siglo XXI*. Bogotá - Colombia: Función Pública.

López, H. (2010). EL MERCADO LABORAL COLOMBIANO: Tendencias de largo plazo y sugerencias de política. *Borradores de Economía* (606).

OECD. (2016). *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*. Paris: OECD Publishing.

Rodríguez, H. (2016). *Salarios y Empleo Público en Colombia*. Bogotá: Función Pública.

Vélez E. y Winter C. (1993). Women's labor force participation and earnings in Colombia. En G. Psacharopoulos y Z. Tzannatos (Eds.), *Women, Employment and Pay in Latin America. Case studies on women's employment and pay in Latin America* (pp 197 – 207). Washington, United States: The World Bank.

06.

Estudio sobre beneficios sociales y económicos del Sistema General de Riesgos Laborales

Econometría S.A.

1. Introducción

Este capítulo resume el informe final del estudio contratado en 2017 por la Federación de Aseguradores Colombianos – Fasecolda a Econometría S.A., que tuvo por objeto realizar una consultoría independiente para evaluar los beneficios sociales y económicos del Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL) en Colombia.

El capítulo se encuentra conformado por cuatro secciones. En la primera de ellas se reseña la evolución normativa de los riesgos laborales en Colombia. En la segunda se hace una discusión sobre los posibles escenarios que habría presentado la cobertura de riesgos laborales en Colombia si con la Ley 100 de 1993 no se hubiera implementado el actual SGRL. En la tercera se presenta la estimación de los impactos del SGRL sobre la accidentalidad laboral, los días de incapacidad y los pagos que las ARL realizan para la atención en salud de los trabajadores y, además, se valoran esos impactos. Finalmente, la cuarta sección del capítulo reúne a las conclusiones y recomendaciones del estudio.

Glosario

ARL	Administradora de Riesgos Laborales
AT	Accidente de Trabajo
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CST	Código Sustantivo del Trabajo
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
EL	Enfermedad Laboral
FASECOLDA	Federación de Aseguradores Colombianos
IBC	Ingreso Base de Cotización
ICSS	Instituto Colombiano de Seguros Sociales
MCO	Mínimos Cuadrados Ordinarios
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEA	Población Económicamente Activa
SGRL	Sistema General de Riesgos Laborales
SGS	Sistema General de Salud
SGP	Sistema General de Pensiones
SGSST	Sistema Integral de Gestión y Seguridad y Salud en el Trabajo

1.1. Evolución y situación actual del SGRL

La Ley 100 del 23 de diciembre de 1993 creó el Sistema de Seguridad Social Integral de Colombia, conformado por tres regímenes o sistemas y un grupo de servicios sociales complementarios. Los tres regímenes son el Sistema General de Salud (SGS), el Sistema General de Pensiones (SGP) y el Sistema General de Riesgos Profesionales hoy Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL)¹.

El SGS afilia a todos los habitantes del país, y están obligados a cotizar (régimen contributivo) las personas que se encuentran vinculadas laboralmente por medio de un contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago; y no lo están (régimen subsidiado) las personas sin capacidad de pago. Por su parte, a los SGP y SGRL están obligados a afiliarse y cotizar todas aquellas personas vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, y, también, pueden afiliarse de forma voluntaria los trabajadores independientes².

Esta sección hace una descripción sucinta del SGRL y reseña los principales hitos normativos de su evolución³. Es importante destacar que este Sistema tiene su origen mucho antes de la Ley 100 de 1993.

1.1.1. El SGRL

El SGRL forma parte del Sistema de Seguridad Social Integral colombiano y es

el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan, de acuerdo con el marco normativo vigente. (Ministerio del Trabajo, 2016).

1. Los servicios sociales complementarios de que trata la Ley 100 de 1993 buscan proteger a las personas de la tercera edad cuyos ingresos les son insuficientes para su subsistencia, o que se encuentran en condiciones de extrema pobreza o indigencia. Hoy en día este componente se desarrolla gracias al Programa Colombia Mayor.

2. La cotización de los trabajadores dependientes la debe realizar el empleador y la de los independientes la realizan directamente los trabajadores.

3. Este numeral se basa en buena parte en (Mesa, 2013). Se puede encontrar una versión extendida en el Anexo 1 del Estudio, que también incluye una descripción del funcionamiento del SGRL.

En ese sentido, que ofrece

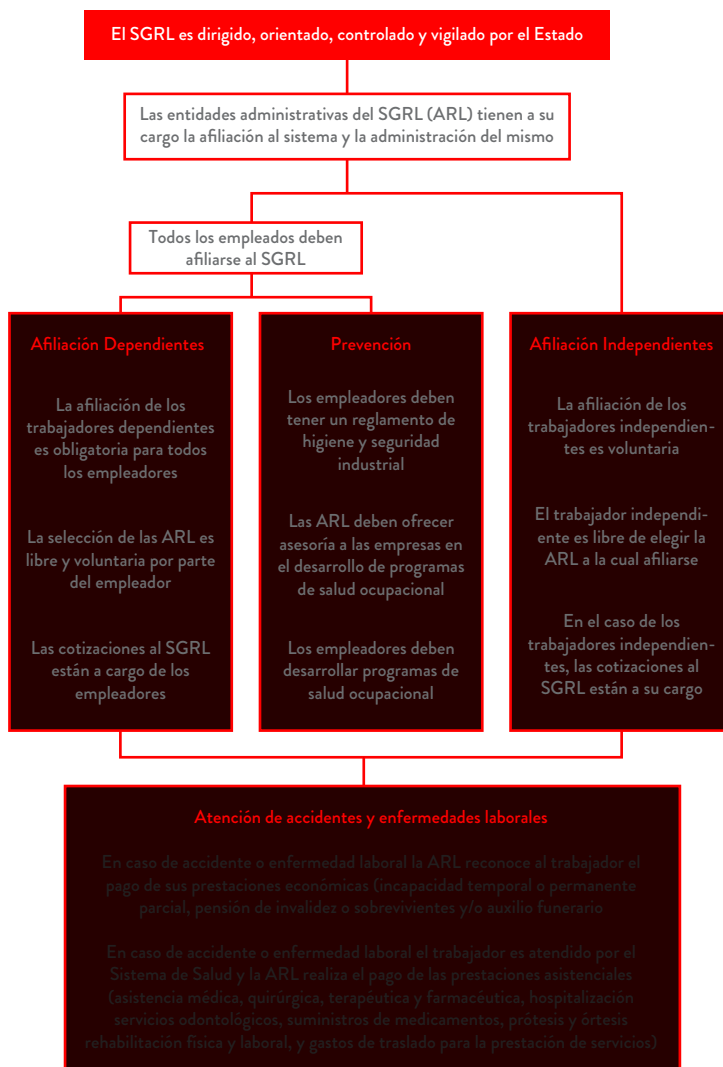
prestaciones económicas y asistenciales al trabajador afiliado para cubrir las consecuencias derivadas de un accidente de trabajo (AT) o de una enfermedad laboral (EL), acompañadas de actividades de promoción del bienestar laboral y las medidas de prevención de los AT y EL (Ministerio del Trabajo, 2016).

Los siguientes son sus objetivos (Presidencia de la República, 1994):

- Establecer las actividades de promoción y prevención tendientes a mejorar las condiciones de trabajo y la salud de la población trabajadora, protegiéndola contra los riesgos derivados de la organización del trabajo, que pueden afectar la salud individual o colectiva en los espacios laborales e, incluye los riesgos físicos, químicos, biológicos, ergonómicos, psicosociales, de saneamiento y de seguridad.
- Fijar las prestaciones de atención de la salud de los trabajadores y las prestaciones económicas por la incapacidad temporal a que haya lugar frente a las contingencias del AT y la EL.
- Reconocer y pagar a los afiliados las prestaciones económicas por incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial, auxilio funerario y pensiones de sobrevivencia e invalidez que se deriven de las contingencias del AT o EL y la muerte de origen laboral.
- Fortalecer las actividades tendientes a establecer el origen de los AT y las EL y el control de los agentes de riesgos ocupacionales.

El SGRL se encuentra bajo la dirección, orientación, control y vigilancia del Estado y delega en las entidades administradoras (ARL) la afiliación y administración, así como la responsabilidad de reconocer a los trabajadores el pago de las prestaciones económicas y asistenciales en caso de accidente o enfermedad laboral. En la figura siguiente se ilustran las principales características de este sistema.

Figura 1.1. Principales características del SGRL



Fuente: Elaboración propia con base en marco normativo del SGRL.

Desde el punto de vista de afiliación el SGRL reconoce la existencia de dos tipos de trabajadores, dependientes e independientes. La afiliación y pago de cotizaciones de los primeros es obligatoria y responsabilidad de los empleadores⁴, quienes además pueden seleccionar voluntariamente la ARL para dicha afiliación; por su parte, la afiliación de los trabajadores independientes es voluntaria y la selección de la ARL y el pago de la cotización es responsabilidad del trabajador.

Los empleadores con asesoría de las ARL deben elaborar un reglamento de higiene y seguridad laboral que debe ser conocido y aplicado por sus trabajadores, así como desarrollar programas de salud ocupacional en pro de la prevención de los accidentes y enfermedades laborales.

Es importante tener en cuenta que la tasa de cotización del SGRL se determina de acuerdo con el riesgo al que está expuesto el trabajador y está asociada a los centros de trabajo que tiene la empresa. El siguiente cuadro muestra la clasificación vigente:

Cuadro 1.1. Tasa de cotización por clase de riesgo

I	0,522
II	1,044
III	2,436
IV	4,350
V	6,960

Fuente: (Decreto 1772, 1994).

Si bien se puede entender que el actual funcionamiento del SGRL, el cual se encuentra bajo un modelo de aseguramiento de participación privada, se estableció oficialmente con la Ley 100 de 1993, sus orígenes son anteriores a esta fecha, tal como se desprende de los hitos normativos que se resaltarán a continuación, pues estos participaron en el desarrollo del Sistema.

4. El empleador que no afilie a sus trabajadores al SGRL, además de las sanciones legales, es responsable del pago de las prestaciones económicas y asistenciales en caso de que el trabajador enfrente un accidente o enfermedad laboral.

1.2. Evolución del SGRL

Con la Ley 57 de 1915 (Congreso de Colombia, 1957) sobre accidentes de trabajo, se inició la legislación sobre seguridad social en Colombia (Figura 1.2 y Figura 1.3). Por medio de la promulgación de esta ley, se dictaron disposiciones normativas sobre reparaciones por accidentes de trabajo, se consagró la responsabilidad del empleador frente al trabajador, se estableció el tipo de incapacidad, sus indemnizaciones y se estableció taxativamente las industrias en que habría lugar a reparación por accidente (Avella, 2012) Ahora bien, vale anotar que en esta norma eran más las causales eximentes de la responsabilidad objetiva patronal por la vía de la “culpa del obrero”, que dicha responsabilidad objetiva.

Más adelante, con la expedición del Decreto 2350 en 1944 (Presidencia de la República de Colombia, 1944), se ajustó la definición de accidente de trabajo, y se eliminaron las causales y/o situaciones eximentes, pero continuó la de “provocación deliberada o por falta grave e intencional de la víctima” (artículo 8º). Adicionalmente, con este decreto se introdujo en la legislación colombiana la definición de enfermedad profesional (EP) y, por primera vez, se señaló que el gobierno tendría que promulgar una tabla de valuaciones para darle proporción al daño sufrido, en concordancia con el monto de las prestaciones económicas.

En 1945 la Ley 6 (Congreso de Colombia, 1945) estableció el contrato de trabajo, las prestaciones y el derecho a las convenciones colectivas y la huelga, creó la Caja Nacional de Previsión Social para los trabajadores de la Nación. El año siguiente, la Ley 90 de 1946 (Congreso de Colombia, 1946) estableció el seguro social obligatorio, creó el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS), y determinó los derechos del asegurado en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional. En 1950, los decretos 2663 (Presidencia de la República, 1950) y 3743 (Presidencia de la República, 1950) emitidos resultaron en el Código Sustantivo de Trabajo (CST), que redefinió los conceptos de accidente de trabajo, enfermedad profesional, las consecuencias y prestaciones de las mismas. El CST no estableció pensiones de invalidez ni de sobrevivencia; su novedad y avance dentro de la estructuración del SGRL colombiano consistió en que su artículo 209º estableció la tabla de valuación de incapacidades resultantes de accidente de trabajo para determinar la suma a pagar por algunas de las prestaciones económicas establecidas y la adopción de una tabla de enfermedades profesionales en su artículo 201º.

Luego, en 1964, el Decreto 3169 (Presidencia de la República, 1964) estableció el reglamento de inscripciones, clasificación de empresas y aportes para el Seguro Social Obligatorio de AT y EP. Por su parte, el Decreto 3170 (Presidencia de la Re-

pública, 1964) modificó nuevamente las definiciones de AT y EP, sin embargo, en su artículo 4º, el reglamento señalaba las excepciones que no se consideraban accidentes de trabajo; con estas aún no se implementaba plenamente en Colombia la teoría del riesgo objetivo patronal en la legislación de riesgos profesionales. El decreto solo se aplicó a los trabajadores nacionales o extranjeros que, en virtud de un contrato de trabajo, prestaran servicios a empleadores del sector privado de la economía⁵.

El ICSS reconocía la razón del seguro de AT y EP como una forma de defensa de los derechos básicos (asistenciales y económicos) de los trabajadores que veían mermado su bienestar por la ocurrencia de una contingencia laboral, además de ver en el aseguramiento de los riesgos una forma de promover la implementación de acciones preventivas en riesgos profesionales. Por esto, el Decreto 3170 de 1964 profirió también opinión con respecto a la prevención y al ámbito de la seguridad e higiene industrial, indica que el Instituto tenía la facultad de exigir a las empresas afiliadas el cumplimiento de las normas básicas de salud ocupacional y que podía organizar servicios preventivos para responder a los riesgos profesionales que se presentaban en el desarrollo de su dinámica laboral. Esta preocupación se materializó en el Acuerdo 241 de 1967 (Consejo Directivo del ICSS, 1967), con que se formuló el reglamento de prevención de riesgos profesionales, que aún se enfoca a una salud ocupacional que busca controlar los factores de riesgo en la infraestructura, sin involucrar al trabajador en la adopción de medidas de tipo pedagógico para dar más seguridad a su puesto de trabajo.

El Decreto 3135 de 1968 (Presidencia de la República, 1968) reguló el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales. Un aspecto no poco importante de este decreto es el haber hecho un esfuerzo por reunir en un único cuerpo normativo una legislación que antes se hallaba bastante dispersa.

En el decreto reglamentario 1848 de 1969 (Presidencia de la República, 1969) se definió que se consideraba inválido por riesgo profesional al empleado oficial que perdiera el 75% o más de su capacidad para continuar ocupándose de su actividad profesional; esta fue una restricción alta que impidió que muchos empleados oficiales pudieran pensionarse. Adicionalmente, si el empleado oficial moría como consecuencia de accidente de trabajo o enfermedad profesional, sus beneficiarios tenían derecho a percibir un seguro por muerte más no una pensión de sobrevivientes.

En la década del setenta, el ICSS atravesó por dificultades de tipo administrativo que condujeron a la formulación de la Ley 12 de 1977 (Congreso de Colombia, 1977).

5. Todos los numerales, a excepción del artículo 7º, fueron derogados por el Acuerdo 044 de 1989, aprobado por el decreto 3063 de ese mismo año.

Esta ley otorgó al presidente la potestad de modificar la estructura, régimen y organización de los seguros sociales obligatorios. El documento de la propuesta de reestructuración presenta un panorama del porqué de las transformaciones planteadas, que es una buena descripción de la situación de la seguridad social en el país hasta ese momento. Ese informe dice:

La Seguridad Social ha adolecido en su proceso histórico de definiciones sobre lo que ella misma es, y sobre sus objetivos. Por esta razón el sector responsable de la seguridad social se encuentra disperso en múltiples entidades, adscritas a distintos ministerios, con ausencia absoluta de integración y coordinación. Lo antes dicho, aunado a la falta de un sistema de seguridad social, ha impedido que se tengan objetivos claros sobre sus responsabilidades frente a la comunidad, que se establezcan políticas para una cobertura integral de sus contingencias, que se asignen los medios necesarios para alcanzar un grado aceptable de bienestar social. Corrobora lo anterior el desconocimiento de los programas de seguridad social en los planes de desarrollo que ha tenido el país.

En el marco descrito, se emitió la Ley 9 de 1979 (Congreso de Colombia, 1979), como un esfuerzo del Estado por estructurar un Código Sanitario. Esa ley comprendió medidas sanitarias en múltiples temas⁶, dentro de los cuales dedicó una a la salud ocupacional. Junto con esta ley, son piedras angulares ligadas a los riesgos profesionales, la Resolución 2400 de 1979 que estableció disposiciones sobre los establecimientos de trabajo, su higiene y seguridad; el Decreto 614 de 1984 que sentó las bases para la organización y administración de la salud ocupacional en el país; la Resolución 2013 de 1986 que reglamentó la organización y funcionamiento de los comités de medicina, higiene y seguridad industrial en los lugares de trabajo; y la, posteriormente expedida, Resolución 1016 de 1989 que reglamentó la organización, funcionamiento y forma de los programas de salud ocupacional que deben desarrollar los patronos o empleadores en el país.

6. Protección del medio ambiente; suministro de agua; salud ocupacional; saneamiento de edificaciones; alimentos; drogas, medicamentos, cosméticos y similares; vigilancia y control epidemiológico; desastres; defunciones, traslados de cadáveres, inhumación y exhumación, trasplante y control de especímenes; artículos de uso doméstico; vigilancia y control; derechos y deberes relativos a la salud.

Figura 1.2. Línea de tiempo SGRL

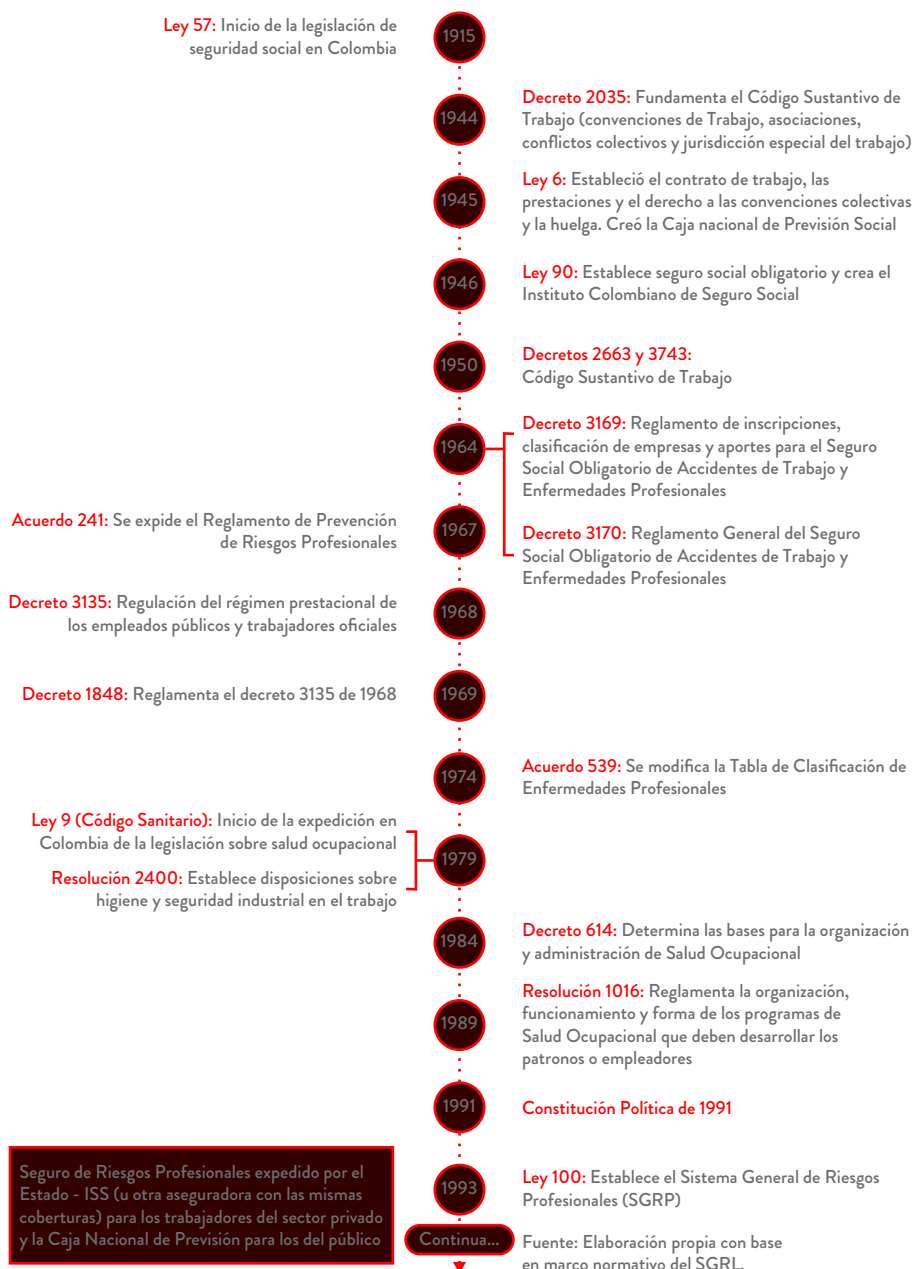
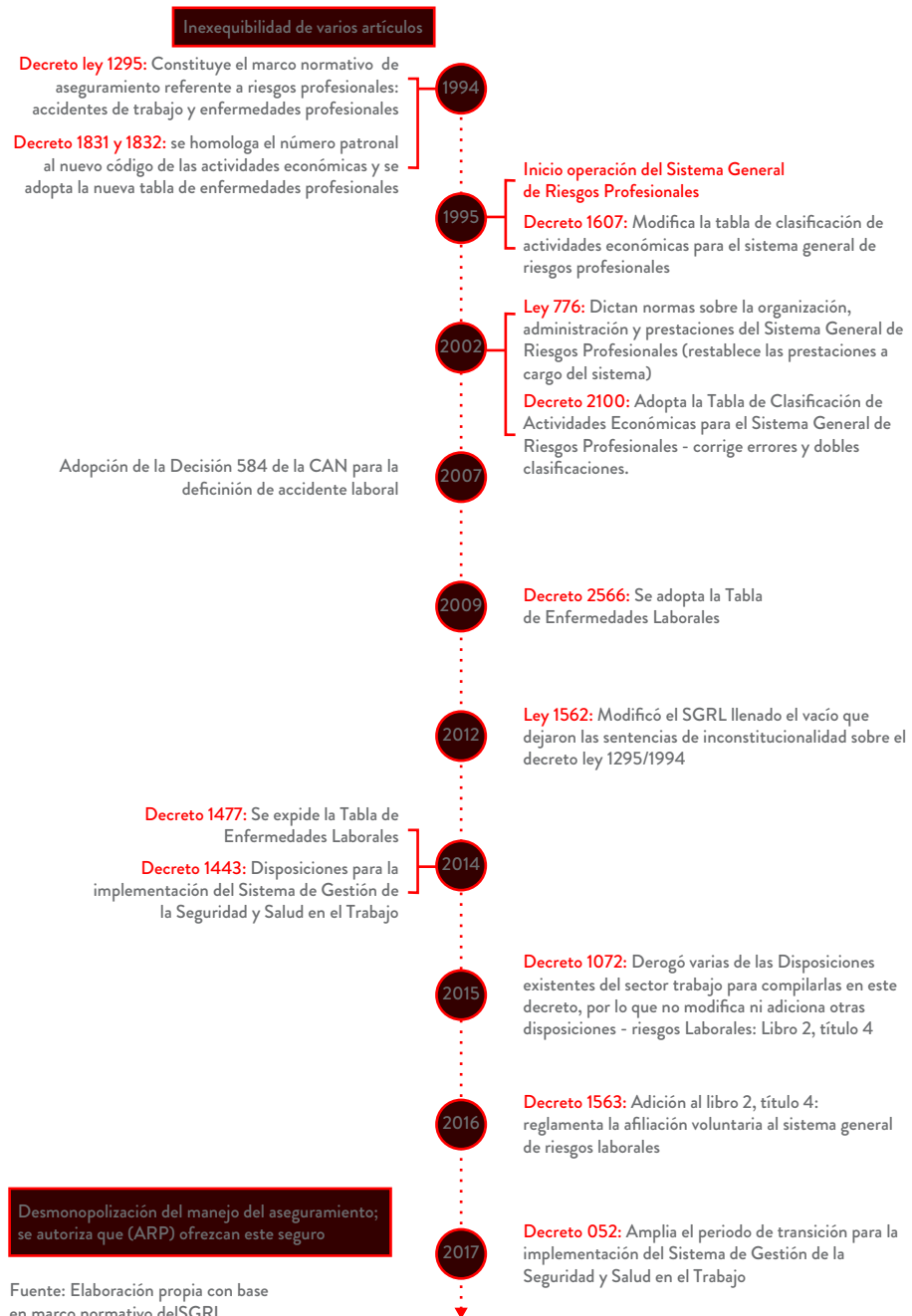


Figura 1.3. Línea de tiempo SGRL



La Misión de Empleo y la Reforma Laboral (Arenas, 1986) describió en su momento la situación de la seguridad social en el país, de la siguiente manera:

- El sistema de seguridad social protege de manera parcial e incompleta las posibles contingencias que le puedan ocurrir al trabajador durante su vida productiva y se evidencia dispersión en el mecanismo de previsión propuesto para dar respuesta a tales necesidades sociales.
- El sistema de seguridad social presenta una cobertura bastante baja con respecto a la población económicamente activa, ya que únicamente llega al 26.2% de los económicamente activos. El informe califica esta situación de “extremadamente baja” comparada con otros países de la región y “extremadamente desigual” por concentrarse en el sector de los trabajadores dependientes.
- Se hace patente la inequidad interna del sistema ya que existen diferencias marcadas entre los beneficios y prestaciones de las Cajas Militares, el Instituto de Seguros Social y La Caja Nacional de Previsión para los afiliados a cada uno de estos estamentos.
- Los sectores no afiliados a los mecanismos de previsión social definidos para el sector público o privado tienen una protección aceptable en el Sistema Nacional de Salud, aunque la cobertura dista mucho de ser completa.
- El sistema adolece de problemas financieros muy complejos.

En este marco, el Sistema General de Riesgos Profesionales (SGRP) se consagró en el Libro III de la Ley 100 de 1993 (Congreso de la República, 1993), artículos 249° a 256°. Sus dos capítulos aspiraron a regular la invalidez y la pensión de sobrevivientes originadas por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Es de señalar que, a diferencia de los Sistemas Generales de Pensiones y de Seguridad Social en Salud, que son muy extensos en la Ley 100/93, el de riesgos profesionales solo consta de ocho artículos. Sin embargo, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al presidente de la República por la Ley 100 de 1993, se expidió el Decreto Ley 1295 de 1994 (Presidencia de la República, 1994), por el cual se transformó la organización y administración del SGRP y se determinó su estructura actual.

Ese decreto ley en su artículo 98° derogó los artículos 199°, 200°, 201°, 203°, 204° y 214° del CST, los artículos 22°, 23°, 25°, 34°, 35° y 38° del Decreto 3135 de 1968, los capítulos IV y V del Decreto 1848 de 1969 y demás normas que le fueron contrarias, tales como el Decreto 3170 de 1964, para unificar la legislación sobre riesgos del trabajo para todos los trabajadores colombianos no exceptuados por el artículo 279° de la Ley 100 de 1993.

El Decreto Ley 1295 de 1994, en su artículo 9º, consagró la siguiente definición para accidente de trabajo:

es accidente de trabajo suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo, y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional, una invalidez o la muerte. Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, aún fuera del lugar y horas de trabajo. Igualmente se considera accidente de trabajo el que se produzca durante el traslado de los trabajadores desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa, cuando el transporte lo suministre el empleador (*artículo 9º*)

Esta definición de accidente de trabajo fue la culminación del desarrollo en Colombia de la teoría de la responsabilidad objetiva del riesgo profesional, la cual se inició con los artículos 1º y 2º de la Ley 57 de 1915 y continuó con el 8º del Decreto 2350 de 1944, 199º y 200º del CST; 2º, 3º, 4º y 5º del Decreto 3170 de 1964, 22º del Decreto 3135 de 1968, 11º y 19º del Decreto 1848 de 1969. Este desarrollo legal de la teoría de la responsabilidad objetiva patronal se materializó jurisprudencialmente en la sentencia de casación de 19 de febrero de 2002, Rad. No. 17.429.

El artículo 10º de ese mismo decreto estableció las excepciones a la noción de accidente de trabajo: “

No se consideran accidentes de trabajo: a) el que se produzca por la ejecución de actividades diferentes para las que fue contratado el trabajador, tales como laborales recreativas, deportivas o culturales, incluidas las previstas en el artículo 21 de la Ley 50 de 1990, así se produzcan durante la jornada laboral, a menos que actúe por cuenta o en representación del empleador; b) el sufrido por el trabajador, fuera de la empresa, durante los permisos remunerados o sin remuneración, así se trate de permisos sindicales

Por su parte, el artículo 11º definió la enfermedad profesional en los siguientes términos:

se considera enfermedad profesional todo estado patológico permanente o temporal que sobrevenga como consecuencia obligada y directa de la clase de trabajo que desempeña el trabajador, o del medio en que se ha visto obligado a trabajar, y que haya sido determinada como enfermedad profesional por el Gobierno Nacional. Parágrafo 1º. El Gobierno Nacional, oído el concepto del Consejo Nacio-

nal de Riesgos Profesionales, determinará, en forma periódica, las enfermedades que se consideran como profesionales. Hasta tanto, continuará rigiendo la tabla de clasificación de enfermedades profesionales contenida en el decreto 778 de 1987. Parágrafo 2°. En los casos en que una enfermedad no figure en la tabla de enfermedades profesionales, pero se demuestre la relación de causalidad con los factores de riesgo ocupacionales será reconocida como enfermedad profesional, conforme lo establecido en el presente decreto.

Esa definición de enfermedad profesional determinó un avance en relación con la existente en el artículo 200° del CST debido al establecimiento de la “relación de causalidad con los factores de riesgo ocupacionales”, lo que abrió la puerta a la ampliación de la tabla de enfermedades profesionales.

El SGRP, con las excepciones previstas en el artículo 279° de la Ley 100 de 1993, se aplica a todas las empresas que funcionen en territorio colombiano y a los trabajadores, contratistas, subcontratistas y cooperados de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, y del sector privado en general.

La Corte Constitucional, mediante la sentencia C-452 de 2002, declaró inexecutable varios de los artículos del Decreto Ley 1295 de 1994. En concepto de la Corte, el Presidente de la República de la época se excedió en las facultades extraordinarias que le otorgó la Ley 100 de 1993 para “organizar la administración del SGRP”. La Corte Constitucional difirió los efectos de la sentencia hasta el 17 de diciembre del 2002; los artículos declarados inexecutable por la sentencia C-452 de 2002 establecían las prestaciones económicas del SGRP. Así fue como el Congreso de Colombia expidió la Ley 776 de 2002 (Congreso de Colombia, 2002) “por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales”, entre las que se encuentran que:

- Todo afiliado a una ARP tendrá derecho en caso de AT o EP y que por consecuencia tenga incapacidad, invalidez o muerte; a que se presten los servicios asistenciales y se le reconozcan sus prestaciones económicas de ley.
- El gobierno nacional establecerá con carácter general un régimen para la constitución de reservas, con las cuales se amparará el capital de la cobertura de las prestaciones ya reconocidas y su saldo será para cubrir las prestaciones económicas por enfermedades profesionales.
- Incapacidad temporal. Aquella que le impida desempeñar su capacidad laboral por un tiempo determinado y recibirá un subsidio equivalente al 100% de su

salario base de cotización. El periodo por el cual se reconocerá es hasta por 180 días que podrán ser prorrogados hasta por periodos que no superen los otros 180 días.

- Incapacidad permanente parcial. Disminución definitiva en su actividad laboral igual o superior al 5% pero menor al 50%. El monto por incapacidad no podrá ser inferior a 2 salarios bases ni superior a 24.
- Estado de invalidez. Pérdida del 50% o más de la capacidad laboral de acuerdo con el manual único de clasificación de invalidez. El monto de pensión por invalidez varía de la siguiente manera:
 - Invalidez superior 50% e inferior al 66%, 60% de los ingresos base.
 - Invalidez superior al 66%, 75% de los ingresos base.
- Auxilio por ayuda de segundas personas para desarrollar funciones elementales de la vida, 15% adicional.
- Por muerte del pensionado o afiliado a causa de la EP o AT, tendrá derecho a una pensión de sobrevivientes dada de la siguiente forma:
- Por muerte del afiliado el 75% de su salario base de liquidación.
- Por muerte de pensionado el 100% de lo que venía cobrando por pensión.
- La persona que compruebe haber sufragado gastos funerarios de un pensionado o afiliado, recibirá un auxilio funerario.
- Se suspenderán las prestaciones cuando el afiliado o pensionado no se someta a exámenes controles o prescripciones ordenadas por la ARP.
- Los traslados de ARP serán: para el ISS después de 2 años contados desde la última afiliación o traslado. Para las demás un año. Los efectos de traslado serán a partir del primer día del mes siguiente al que se produjo el traslado.

Más adelante, en la sentencia C-858 de 18 de octubre de 2006 la Corte Constitucional declaró inexecutable otros artículos del Decreto Ley 1295 de 1994. En virtud de lo anterior, la Corte declaró que no podía permitirse que, por medio de un decreto ley, se regulasen aspectos sustanciales del SGRP. Sin embargo, la Corte difirió los efectos de la sentencia hasta el final de la legislatura de 2007, para que el Congreso expidiera una ley que llenara los vacíos dejados por la inexecutable declarada, y evitar así un caos en el SGRP colombiano. No obstante, durante más de cinco años, no hubo avances para subsanar las consecuencias de las sentencias mencionadas, a las cuales se sumó la C-1152 de 2005 que declaró inexecutable el artículo que establecía el ingreso base para liquidar las prestaciones económicas del sistema. La motivación que tuvo la Corte Constitucional en las tres sentencias mencionadas se basó en los

misimos argumentos de inconstitucionalidad sobre la extralimitación por parte del Presidente de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 100 de 1993.

Ante el vacío legislativo presentado por la inexequibilidad del artículo 9° del Decreto Ley 1295 de 1994, se aplicó el Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, adoptado por la Comunidad Andina de Naciones (CAN) mediante la Decisión 584 de 2004 (Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, 2004).

En la sentencia C-1155 de 2008 se dijo en su parte considerativa que como se declaraba la inexequibilidad del artículo 11° del Decreto Ley 1295 de 1994, debía revivir el ordenamiento anterior con relación al concepto de enfermedad profesional, es decir, el artículo 200 del CST. Al comparar la definición del inexequible artículo 11° del Decreto Ley 1295 de 1994 con la del artículo 200° del CST, se observa que en esta última no se contempló lo relativo a la relación de causalidad con los factores de riesgo ocupacionales en los casos en que una patología no figure en la tabla de enfermedades profesionales.

Por este motivo, el gobierno nacional expidió el Decreto 2566 de 2009 (Presidencia de la República, 2009) por el cual se adoptó la nueva tabla de enfermedades profesionales, que son las mismas contempladas en el Decreto 1832 de 1994. El artículo 2° del mencionado decreto establece que, en los casos en que una enfermedad no figure en dicha tabla, pero se demuestre la relación de causalidad con los factores de riesgo ocupacional, será reconocida como enfermedad profesional. El artículo 3° del mismo decreto estableció que, para determinar la relación causa-efecto, se deberá identificar: a) la presencia de un factor de riesgo causal ocupacional en el sitio de trabajo en el cual estuvo expuesto el trabajador y b) la presencia de una enfermedad diagnosticada médicamente relacionada causalmente con ese factor de riesgo.

En julio de 2012 se expidió la Ley 1562 (Congreso de Colombia, 2012) por medio de la cual se modificó el SGRP y se dictaron otras disposiciones en materia de seguridad y salud en el trabajo. La nueva ley cambió el nombre de Sistema General de Riesgos Profesionales por Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL), donde se cambió la denominación de profesional por laboral, así como las definiciones relacionadas que hasta ahora venían modificándose. Esta nueva denominación está más acorde con la realidad de los riesgos cubiertos. En relación con la salud ocupacional, ahora se denomina seguridad y salud en el trabajo, para estar en concordancia con la denominación del Convenio 187 de la OIT.

Si se compara la definición de accidente de trabajo consagrada en el artículo 9 del Decreto Ley 1295 de 1994 con la nueva, se observa una ampliación del concepto en cuanto a que la perturbación puede ser funcional o psiquiátrica; cuando el accidente

se produzca durante el traslado de los trabajadores o contratistas desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa, cuando el transporte lo suministre el empleador; considera como accidente de trabajo el ocurrido durante el ejercicio de la función sindical aunque el trabajador se encuentre en permiso sindical siempre que el accidente de trabajo se produzca en cumplimiento de dicha función; y se extiende la consideración de accidente de trabajo a los trabajadores en misión cuando actúen por cuenta o en representación de la empresa usuaria en el evento que el accidente se produzca por la realización de actividades recreativas, deportivas o culturales. Con la expedición de la Ley 1562 de 2012, desapareció la necesidad de acudir a la definición de la CAN.

En cuanto a la definición de enfermedad laboral, la diferencia con el decreto ley 1295 de 1994 es que se ordena al Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) y al Ministerio de Trabajo la actualización de la tabla de enfermedades laborales por lo menos cada tres años. Para dar respuesta, mediante el Decreto 1477 de 2014 (Presidencia de la República, 2014), se realizó la primera actualización ordenada. La nueva tabla de enfermedades laborales es más extensa y detallada que la anterior, establecida por el Decreto 2566 de 2009; además, el decreto es más técnico que los anteriores porque tiene un doble aspecto: de un lado establece los agentes de riesgo para facilitar la prevención de enfermedades en las actividades laborales y, de otro, los grupos de enfermedades para determinar el diagnóstico médico en los trabajadores afectados.

La Ley 1443 de 2014 (Presidencia de la República, 2014) dicta disposiciones para la implementación del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SGSST) y mediante el Decreto 171 de 2016, el gobierno nacional amplió el plazo de implementación del SGSST hasta el 31 de enero de 2017.

2. Posibles escenarios alternativos al SGRL

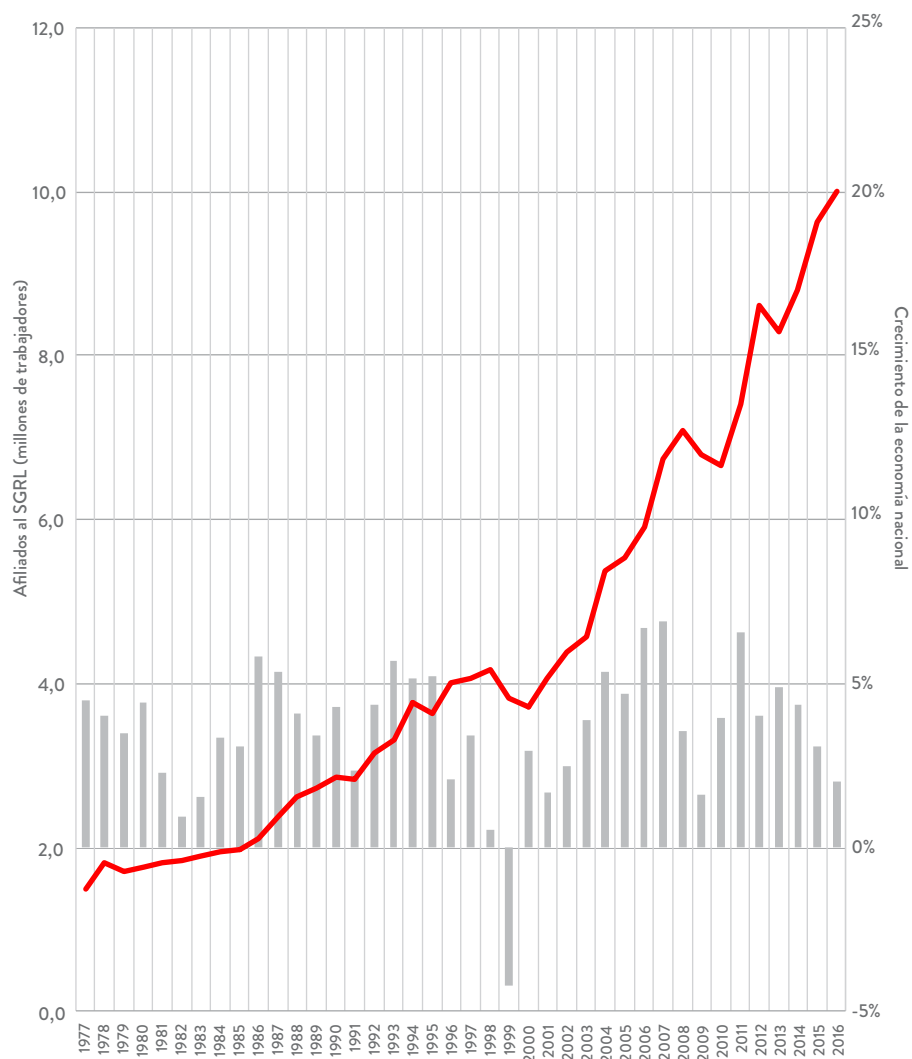
En esta sección, con base en las cifras históricas de la cobertura del SGRL, se plantea el que se considera el escenario de cobertura más factible que se podría haber presentado si la Ley 100 de 1993 y el Decreto Ley 1295 no se hubieran expedido. Cabe mencionar que, aunque el sector ha venido realizando un gran esfuerzo por contar con bases de datos completas, solo se dispone de una serie estadística confiable de 2010 en adelante y que por ello las cifras que se presentan anteriores a esa fecha provienen de diferentes fuentes bibliográficas.

2.1. Afiliación al SGRL

En la Figura 2.1 se puede observar la evolución que ha tenido la afiliación al SGRL desde 1977 hasta el año 2016 y la senda de crecimiento de la economía nacional. En esa figura se pueden distinguir cuatro periodos para la afiliación:

- Hasta el año 1985, la afiliación creció a una tasa media del 3.42%, similar a la del crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA) del país (3.28%), en el mismo periodo.
- Entre 1985 y 1994, el año en que entró en vigor la Ley 100 de 1993, y se estableció el modelo actual del SGRL. En esos años el crecimiento promedio de la afiliación fue del 7.50% y coincidió con uno de los mejores periodos de la economía nacional – en ese lapso la economía creció a una tasa promedio de 4.40%, frente a 3.42% del periodo que le antecedió y 2.16% del que le siguió.
- En el periodo 1994 – 2000 el número de afiliados al SGRL se mantuvo un poco por encima de los 3.7 millones de trabajadores. Pues, aunque en los primeros años de ese periodo mostró una leve tendencia a crecer (2.45% anual), los últimos coincidieron con la crisis hipotecaria que resintió al sector.
- Con la finalización de la crisis económica y la emisión de normas como la Ley 776 de 2002, la dinámica de afiliación en el país ha mantenido una senda de crecimiento con una tasa promedio de 6.08% mientras que la PEA ha crecido al 1.86%.

Figura 2.1. Afiliación al SGRL en los últimos 40 años



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del ICSS, Fasecolda y DANE.

Con base en lo observado en la figura anterior, se puede afirmar que la afiliación al SGRL ha mantenido una tendencia creciente en el tiempo y que solo en dos momentos del tiempo ha mostrado reducciones importantes en el número de afiliados. Esos dos momentos coinciden con fenómenos que han afectado la economía nacional de forma importante y negativa, el primero (1998-1999) que corresponde con la crisis hipotecaria⁷ y el segundo (2009-2010) con la crisis económica mundial⁸.

2.2. Impacto de la Ley 100 sobre la afiliación al SGRL

2.2.1. Modelación econométrica

La descripción presentada en el numeral anterior permite plantear una primera forma de aproximarse a la estimación del impacto en cobertura logrado con el establecimiento del actual SGRL por medio de la Ley 100 de 93. Esa metodología consistiría en estimar mediante un modelo econométrico los cambios de crecimiento en cada uno de los periodos identificados, asociando ese crecimiento a la evolución de la PEA y controlando por el comportamiento de la economía nacional. Dicho modelo tiene la siguiente forma funcional:

$$At = K + \beta_0 \Delta PIB_t + \beta_1 PEAt + \beta_2 N_2 PEAt + \beta_3 N_3 PEAt + \beta_4 N_4 PEAt + u_t$$

Donde At corresponde con el número de afiliados al SGRL en el año t , ΔPIB_t es el crecimiento de la economía nacional en el año t , N_i corresponde con el número de años corridos en cada uno de los periodos de tiempo considerados y toma el valor de cero por fuera de esos periodos, PEA_t es la Población Económicamente Activa en el año t , y u_t es el error de estimación. Naturalmente la diferencia entre el parámetro β_3 y β_2 y medirá el impacto de la Ley 100 de 1993 hasta el año 2000 y la diferencia de los parámetros β_4 y β_2 el impacto de esta política en los años que sucedieron al 2000.

Las estimaciones del modelo econométrico se han incluido en el apéndice de esta sección. Allí se puede observar que los efectos del actual SGRL se perciben única-

7. En 1999 se presentó la mayor crisis económica de la historia de Colombia, originada en profundos problemas que llevaron a la reestructuración del sector financiero. En ese año, la economía del país tuvo un crecimiento negativo del 4.20%.

8. La crisis financiera de 2008 tuvo sus orígenes en el colapso de la burbuja inmobiliaria de Estados Unidos en el año 2006, la cual llevó a que en 2007 se presentara la crisis de las hipotecas subprime que afectó no solo al sistema financiero de ese país sino al internacional. La crisis terminó reflejándose en un decrecimiento de la economía mundial del -1.74% en 2009. La economía colombiana no fue ajena a esta situación y si bien no decreció, en 2009 únicamente creció un 1.65%.

mente a partir del año 2001 y que corresponden, aproximadamente, con un crecimiento de 0.95% anual. Más adelante (Cuadro 2.1) se pueden ver los resultados de esa estimación en término de número de trabajadores afiliados.

2.2.2. Comparación con la afiliación en salud

Dado que el SGRL hace parte del Sistema de Protección Social del país, una segunda comparación que vale la pena realizar es la de la evolución del primero frente a la afiliación en salud y específicamente a la del Régimen Contributivo al que están obligados a cotizar todos los trabajadores asalariados. Para este análisis se ha utilizado la información de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) del DANE, que desde 2010 se realiza anualmente en Colombia y que, también, ofrece información para 2008, 2003 y 1997.

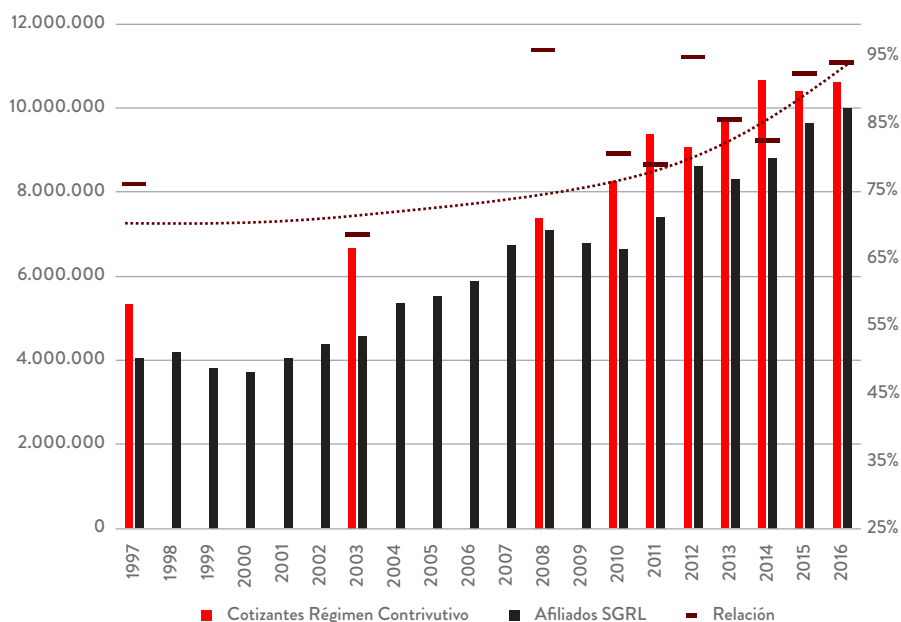
La Figura 2.2 muestra como la relación entre el número de trabajadores afiliados al SGRL se habría mantenido constante o incluso se habría reducido⁹ hasta 2003, momento a partir del cual ha mostrado un crecimiento significativo. Es así como mientras en el año mencionado la afiliación al SGRL correspondía con el 68.6% de los cotizantes al Régimen Contributivo, en el 2010 ese indicador alcanzó el 80.7% y en el 2016 el 94.3%.

Cabe tener en cuenta que, en el periodo 2003 a 2010 el crecimiento del número de cotizantes del Régimen Contributivo fue del 3.1% anual promedio, mientras que el de la afiliación al SGRL fue del 5.5%, y que en el periodo de 2010 en adelante el crecimiento del Régimen Contributivo ha sido del 4.3% anual promedio frente al 7.0% del SGRL.

La reducción en la brecha de afiliación al SGRL y la cotización al Régimen Contributivo permite plantear una segunda aproximación al impacto que el modelo de participación privada en competencia ha tenido sobre la cobertura del SGRL, tomando como referente el número de cotizantes del Régimen Contributivo. Para esto, se puede suponer que, si la Ley 100 de 1993 no hubiera introducido el modelo de competencia privada en el SGRL, se hubiera mantenido la relación entre la cobertura de este Sistema y la del Régimen Contributivo – tal como sucedió hasta comienzos de la década del 2000.

9. La relación entre la afiliación al SGRL y los cotizantes al Régimen Contributivo muestran tres cifras atípicas, en 1997, 2008 y 2012. La primera de ellas puede obedecer a fallas en la información histórica, que como ya se indicó proviene de información documental, las dos podrían estar parcialmente explicadas por los márgenes de error de la Encuesta de Calidad de Vida del DANE. Por esta razón, es válido el análisis de la tendencia de dicha relación mas no necesariamente sus estadísticas puntuales.

Figura 2.2. Afiliados al SGRL y cotizantes al Régimen Contributivo



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de Fasescolda y cifras de la ECV-DANE.

2.2.3. Estimación de impactos en afiliación

En el Cuadro 2.1 se presentan los resultados de las dos aproximaciones al impacto que ha tenido el establecimiento del actual SGRL mediante la Ley 100 de 1993 presentadas anteriormente. Puede verse allí, que con la primera metodología – modelación econométrica – el número de afiliados a 2016 no sería de 10,0 millones de trabajadores sino de 6,3 millones, es decir que bajo este escenario el impacto del SGRL en cobertura es de 3,7 millones de trabajadores. Con la segunda metodología – comparación con la afiliación a salud – el cuadro muestra que el impacto sería de 2,6 millones de trabajadores afiliados.

La diferencia entre las dos estimaciones obedece a que la estimación econométrica se puede entender como el impacto total de la emisión de la Ley 100 de 1993, mientras que la estimación por medio de la comparación con la afiliación a salud corresponde con una situación en que dicha ley se hubiera emitido, pero afectando únicamente a los Sistemas de Salud y de Pensión.

Cuadro 2.1. Escenarios del impacto de la Ley 100/93 sobre la cobertura del SGRL, (miles de personas)

AÑO	INFORMACIÓN HISTÓRICA			COMPARACIÓN CON AFILIACIÓN A SALUD		MODELACIÓN ECONÓMICA	
	PEA	Cotizantes Régimen contributivo (e)	Afiliados SGRL	Afiliados sin Ley 100/93	Impacto	Afiliados sin Ley 100/93	Impacto
1995	15.030	5.188	3.650	3.600	0	3.650	0
2000	17.924	4.919	3.711	3.413	298	3.711	0
2005	19.329	6.842	5.534	4.747	787	4.612	922
2010	21.777	7.667	6.648	5.319	1.329	4.571	2.078
2011	22.446	8.437	7.419	5.854	1.565	5.063	2.556
2012	23.091	9.649	8.604	6.695	1.909	5.960	2.644
2013	23.292	9.184	8.304	6.372	1.932	5.415	2.889
2014	23.654	9.606	8.808	6.665	2.143	5.649	3.159
2015	24.173	10.370	9.641	7.195	2.447	6.182	3.459
2016	24.405	10.606	10.000	7.359	2.641	6.274	3.725

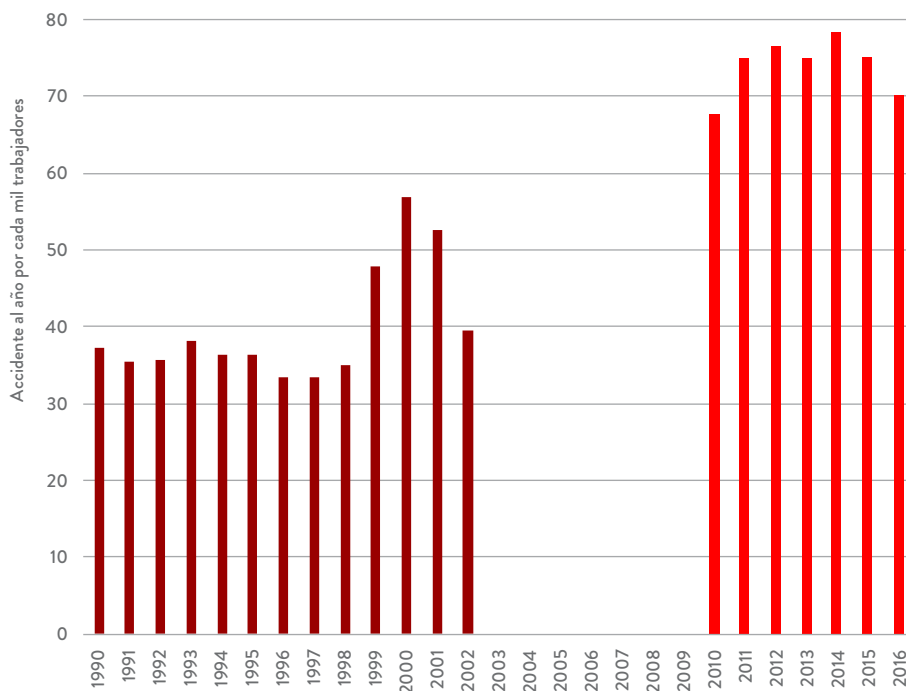
Nota: El escenario 1 supone que la relación de cobertura entre el SGRL y el Régimen Contributivo no cambia y el escenario 2 se estima mediante un modelo econométrico en función de la PEA.

Fuente: Elaboración propia.

Los impactos que se estiman más adelante se han calculado considerando, de una manera conservadora, que el impacto en cobertura atribuible al actual SGRL corresponde con el resultado de la comparación entre el SGRL y el Sistema de Salud.

2.3. Evidencia de impactos sobre accidentalidad

Con relación a la accidentalidad laboral, se dispuso de información estadística de Fasecolda desde comienzos de la presente década; y de algunas estadísticas de documentos del antiguo ICSS y de los primeros años de operación del actual SGRL. La Figura 2.3 muestra el comportamiento de la accidentalidad laboral para el periodo 1990 a 2002, construidas con información documental, y para el periodo 2010 a 2016 calculadas a partir de las bases de datos del sistema.

Figura 2.3. Accidentes laborales de la población afiliada al SGRL

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del ICSS y Fasecolda.

Lo primero que cabe destacar de la figura anterior es cómo la accidentalidad laboral, alrededor del año en que se implementó el actual SGRL, se observa mucho menos que la registrada en los últimos años. Esto no necesariamente obedece a un crecimiento en la tasa de accidentalidad laboral sino a problemas de subregistro en la información histórica, tal como en su momento lo indicó la Dra. Silvia Camargo Cock, Presidente de la Cámara Técnica de Riesgos Profesionales de Fasecolda: *“Esto se debe a la cultura de reporte de accidentes de trabajo en el sistema privado, mientras que en el ICSS se mantiene un alto subregistro”* (Revista Fasecolda, Octubre - Diciembre, 2001).

Así pues, además de la ampliación de la cobertura, un primer impacto del actual SGRL fue una clara mejora en el registro de estos eventos, que si bien es difícil de valorar no puede desconocerse su gran importancia para la planeación, seguimiento y evaluación de las medidas tendientes a mejorar el Sistema

En la Figura 2.3, también, cabe observar cómo durante los últimos años 2011 a 2016 se percibe una tendencia a la reducción en la tasa de accidentes laborales. En la siguiente sección se analiza esta situación y mediante modelaciones econométricas se demuestra que dicha reducción es atribuible al SGRL, conclusión que se explica por la importante inversión en promoción y prevención que las ARL realizan (Figura 1.6 de la sección anterior).

2.4. Evidencia de impactos sobre mortalidad

La Figura 2.4 evidencia, también, como la mortalidad laboral se ha reducido en la población afiliada al SGRL entre 2010 y 2016. Pasando de poco más de 10 muertes por cada cien mil trabajadores afiliados a 6.

Figura 2.4. Muertes por accidentes laborales de afiliados al SGRL (muertes en los últimos 12 meses / 100.000 trabajadores)



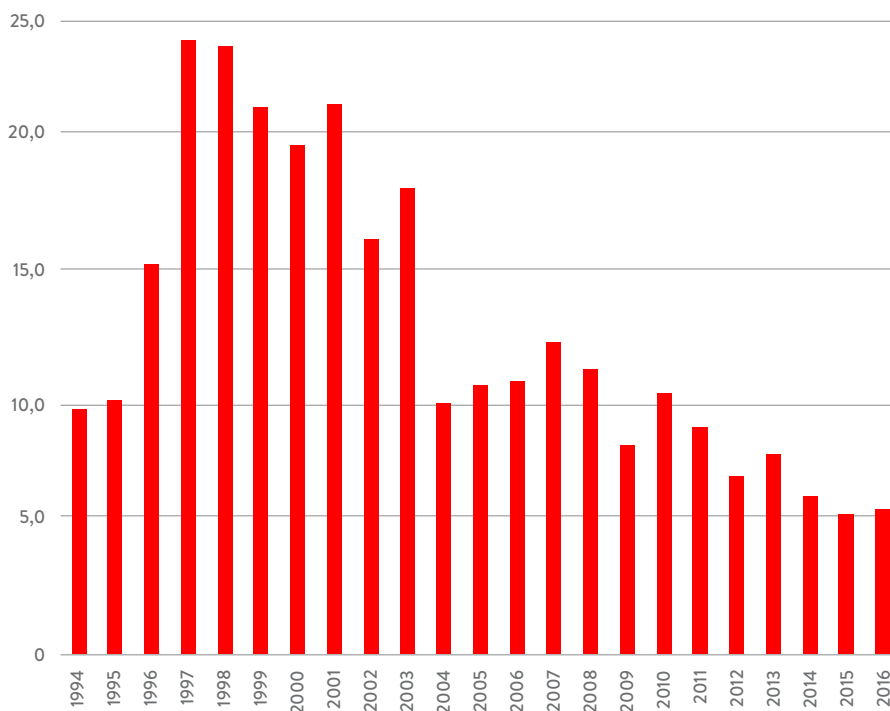
Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del ICSS y Fasescolda.

Estadísticas históricas sobre la mortalidad laboral no se encontraron en la revisión documental realizada, salvo la siguiente cita: “De otra parte, durante 1996 se

registraron 724 muertes por accidentes de trabajo en Colombia” (Revista Fasescol, 1998). La cifra citada por el Dr. Fernando Robledo corresponde con una tasa de mortalidad de 18,1 trabajadores por cada cien mil afiliados. Esta cifra, que casi duplica la cifra de 2010 indicaría que los impactos del SGRL sobre la mortalidad laboral no son solo de la presente década, sino que se iniciaron mucho antes.

La cifra citada en el párrafo anterior discrepa de las estadísticas del Ministerio de Salud, que se presentan en la figura siguiente, lo que muestra posibles problemas en el registro de información durante los primeros años de operación del SGRL. Aunque, en todo caso, las cifras del Ministerio confirman que la reducción de la mortalidad en el SGRL se vendría presentando por los menos desde hace 20 años.

Figura 2.5. Tasa de muertes calificadas x 100.000 trabajadores



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del ICSS y Fasescol.

No sobra señalar que si se toma como referencia el año 1997 para calcular el impacto del SGRL, en los veinte años corridos hasta 2016 se han evitado 15.020 muertes, es decir 9,8 veces mas que las calculadas si se toma como referencia el año 2.000.

2.5. Apéndice: Estimación econométrica

El modelo utilizado para el cálculo de la estimación del número de afiliados al SGRL en el segundo escenario (Cuadro 2.1.) fue el siguiente:

$$A_t = K + \beta_0 \Delta PIB_t + \beta_1 PEA_t + \beta_2 N_2 PEA_t + \beta_3 N_3 PEA_t + \beta_4 N_4 PEA_t + u_{it}$$

Donde:

A_t es el número de afiliados al SGRL en el año t.

ΔPIB_i es el crecimiento de la economía nacional en el año t.

N_i es el número de años corridos en cada uno de los periodos de tiempo considerados (a partir de 1985 para D2, a partir de 1994 para D3 y a partir de 2000 para D4). Toman el valor de cero por fuera de esos periodos.

PEA_t es la Población Económicamente Activa en el año t.

K es la constante de estimación.

La estimación del modelo anterior mostró que no existían cambios de tendencia ni en el segundo ni en el tercer periodo y que los impactos del actual SGRL, bajo el entendido que no se hubiera emitido la Ley 100 de 1993, se presentaban únicamente después del año 2000 y que el crecimiento de la economía no tenía efectos sobre él. Por lo anterior, dicho impacto se estimó mediante el modelo simplificado:

$$A_t = K + \beta_1 PEA_t + \beta_2 N_2 PEA_t + \beta_3 N_3 PEA_t + \beta_4 N_4 PEA_t + u_{it}$$

Las siguientes son las salidas de las anteriores estimaciones:

COEFICIENTE	VARIABLE	MODELO GENERAL	MODELO REDUCIDO
β_0	ΔPIB_t	3541142 (1.01)	
β_1	PEA_t	0.27443*** (10.38)	0.28981*** (17.72)
β_2	$N_2 PEA_t$	0.00250 (1.31)	
β_3	$N_3 PEA_t$	0.00278 (0.84)	
β_4	$N_4 PEA_t$	0.01028*** (9.12)	0.00954*** (12.46)
K		-993726** (-2.82)	-1002199*** (-4.71)
Observaciones		40	46
Adj R2		0.9772	0.9814

t estadísticas en paréntesis

C: Cambio atribuido al proyecto en ...

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

3. Impactos en accidentalidad, morbilidad y mortalidad

En la sección anterior se mostró como la información histórica sobre la evolución de la cobertura del Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL) permite vislumbrar los impactos no solo sobre la cobertura del Sistema sino también sobre las tasas de accidentalidad y mortalidad. Sin embargo, solo hasta la presente década se ha logrado conformar una base de información lo suficientemente detallada, ya que los impactos del Sistema sobre las tasas mencionadas solo pueden ser estimados utilizando modelos econométricos para los últimos años.

Esta sección se ocupa entonces de presentar las estimaciones de los impactos que el SGRL establecido por la Ley 100 de 1993 ha tenido sobre los trabajadores en el periodo 2010 a 2016, enfocándose en cómo ella ha afectado la accidentalidad. La sección se divide en tres partes: la primera describe las metodologías utilizadas y sus resultados; la segunda corresponde a las conclusiones sobre los impactos estimados y en la tercera parte se monetizan los impactos estimados, los cuales son: menores costos del Estado en el Sistema de Salud, mayores ingresos para los trabajadores o ganancias de productividad de las empresas.

3.1. Metodologías y resultados

Se realizaron dos tipos de análisis. El primer tipo de análisis se soporta únicamente en la información de los trabajadores afiliados al SGRL y determina mediante la modelación econométrica los cambios en los indicadores de interés durante la presente década.

Evidentemente, el primer tipo de análisis no permite afirmar de forma concluyente que los cambios observados sean efectivamente impactos del SGRL¹⁰, pues ellos podrían ser consecuencia de factores externos al Sistema. Por esta razón, se utilizó un segundo tipo de análisis, en el cual a partir de la información de las ECV del DANE se compara la evolución de las incapacidades entre la población que se declara vinculadas al SGRL y la que no, la diferencia en la tendencia de uno y otro grupo si es efectivamente atribuible al SGRL, por lo que los resultados alcanzados llevan a concluir que los cambios observados (con el primer tipo de análisis) efectivamente son impactos del SGRL.

10. Aunque la evidencia presentada en la sección 2 indica que los cambios observados efectivamente son impactos del SGRL.

3.1.1. Modelo con información solo del SGRL

La base utilizada para el análisis fue la obtenida de la depuración y unión de las bases de expuestos y siniestros facilitadas para este estudio por Fasescolda. El principal objetivo del análisis se centró en identificar el efecto de la política de riesgos laborales en tres principales variables:

- Riesgo: hace referencia al número de registros de siniestros reportados para un trabajador representativo sobre el número de días cotizados por este trabajador.
- Días de incapacidad por día cotizado: el número de días otorgados por incapacidad sobre el número de días que cotizó el trabajador representativo.
- Pesos pagados por siniestro ocurrido: es el valor pagado por prestaciones asistenciales y económicas por el número de siniestros del trabajador representativo sobre el número de registros de siniestros que posea el trabajador. El pago por los siniestros, al ser una variable monetaria se llevó a precios del año analizado (2015 o 2016) con el índice de precios al consumidor IPC, realizado por el DANE.

En el siguiente cuadro se pueden ver los comportamientos anuales de las variables de interés:

Cuadro 3.1. Comportamiento anual de las variables de interés

Año	Días cotizados (cantidad)	Registro de siniestros (cantidad)	Días de incapacidad (cantidad)	Valor pagado por siniestros en del 2016 (\$pesos)	Riesgo (Número de siniestros sobre días cotizados)	Número de días de incapacidad sobre número de días cotizados	Pesos pagados por siniestro (IPC)
2010	1.521.623.281	1.072.504	4.502.351	511.823.014.500	0,0007	0,0030	477.222
2011	1.466.066.050	1.144.204	4.425.196	571.019.874.621	0,0008	0,0030	499.054
2012	1.656.175.200	1.224.366	5.081.511	679.001.772.288	0,0007	0,0031	554.574
2013	1.759.654.701	1.310.636	5.452.469	776.234.879.096	0,0007	0,0031	592.258
2014	1.861.047.309	1.463.618	6.041.320	925.725.682.519	0,0008	0,0032	632.491
2015	2.054.803.768	1.617.932	6.710.332	957.906.249.914	0,0008	0,0033	592.056
2016	2.064.714.051	1.730.701	10.855.630	988.022.254.310	0,0008	0,0053	570.880

Fuente: Cálculos propios con base en información de Fasescolda.

El modelo utilizado fue de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) ajustando los errores estándar con clústeres por actividad económica del centro de trabajo; de esta manera se corrige un posible problema de heterocedasticidad¹¹. La siguiente ecuación describe el modelo utilizado:

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 At + \gamma X_{it} + \mu_i + u_{it} \quad \text{donde } t=2010, (2015 \text{ ó } 2016)$$

Se utilizaron dos periodos de análisis, el 2015 y 2016, donde su base de comparación siempre era el año 2010. Donde y_{it} corresponde a una de las tres variables de interés mencionadas anteriormente, At es una *dummy* según el periodo de análisis que se este trabajando, X_{it} es una variable de controles dentro de los que se encuentra la edad, el sexo, el tipo de vinculación, los pesos del IBC por día cotizado, una variable *dummy* que identifica si es una ciudad capital, y finalmente, μ_i que son los efectos fijos de región. Nuestro parámetro de interés es β_1 , ya que refleja el efecto de la política sobre el indicador evaluado sobre el tiempo.

El modelo contempla únicamente los siniestros ocurridos por accidentes de trabajo y se estimó, tanto consolidando todos los tipos de prestaciones en una única categoría, como separándolas entre las prestaciones de incapacidad (temporal o permanentemente) y pago de servicios (prestaciones asistenciales, auxilios funerarios, recobros, honorarios por junta de calificación, gastos de honorarios judiciales y otros gastos). Los resultados para los parámetros de interés se pueden observar en el Cuadro 3.2.

Aunque el periodo de análisis es corto, se puede observar que el SGRL ha incrementado los montos pagados por siniestros, lo cual puede estar reflejando una mejor calidad de la atención ofrecida a los trabajadores, lo que a su vez explicaría la reducción en los días de incapacidad. Sobre este primer resultado es de destacar que el incremento en el valor pagado por siniestro equivale al 16.2% del valor que se habría pagado si dicho incremento no se hubiera presentado.

11. Un supuesto de los MCO es que los errores de estimación son independientes de las variables explicadas, cuando esto no sucede se presenta lo que se conoce como heterocedasticidad y los estimadores no resultan óptimos, lo que afecta las pruebas de significancia de los modelos.

Cuadro 3.2. Resultados de los modelos

Modelo	Año	Riesgo (Número de siniestros sobre días cotizados)	Número de días de incapacidad sobre número de días cotizados	Miles de pesos pagados por siniestro
General	2015	-0,00041	-0,00933*	82,4487**
	2016	-0,00054*	0,00822	79,5324**
Incapacidad	2015	-0,00008	-0,00398	1,0676**
		-0,00024*	0,0133	2,1605**
Servicios	2015	0,00007	0	0,9769**
	2016	0,0001	0	0,7925**

* Significativo al 95%

** Significativo al 99%

Fuente: Construcción propia con base en la circular 035.

En el Cuadro 3.2. se observa, aunque en forma más débil, que el SGRL también tiene efectos en la disminución del riesgo (número de siniestros por día cotizado) y en el número de días de incapacidad por día cotizado, durante los años corridos en esta década. No sobra decir que estos resultados confirman lo expuesto en la sección anterior e indican que el Sistema sigue aportando a las mejores condiciones laborales de los trabajadores y a la productividad de las empresas.

En cuanto al número de siniestros, en el Cuadro 3.2. se observa una reducción estadísticamente significativa en 2016 de 0,54 siniestros por cada mil días cotizados. En el Cuadro 3.1. se mostró que este indicador en 2016 registró un valor de 0,84, por lo que el efecto del SGRL sobre la disminución de riesgo sería del 39% en los seis años corridos de esta década. De forma similar, en lo que respecta con el número de días de incapacidad, los resultados del modelo muestran para 2005 una disminución de 9,3 días por cada mil días cotizados, lo cual corresponde con una reducción del 75% frente al valor que se esperaría sin los efectos del Sistema. Los efectos de estos impactos sobre la productividad se presentan en la siguiente sección.

Los resultados que se presentan en el apéndice estadístico muestran que los beneficios del SGRL en riesgos y días de incapacidad, se concentran principalmente en las actividades clasificadas en los niveles de riesgo más altos.

Los anteriores resultados se han estimado utilizando únicamente la información de la población afiliada al SGRL, por lo mismo los resultados si bien reflejan la tendencia de los indicadores de esta población, no necesariamente pueden ser entendidos

como efectos o impactos del SGRL. Esto porque los cambios observados podrían también deberse a factores externos al Sistema. Por esta razón, con base en la información de las ECV del DANE, en el siguiente numeral se compara la probabilidad de que un trabajador afiliado al SGRL se encuentre incapacitado frente a la de un trabajador no afiliado al Sistema.

3.1.2. Modelo con información de afiliados y no afiliados al SGRL

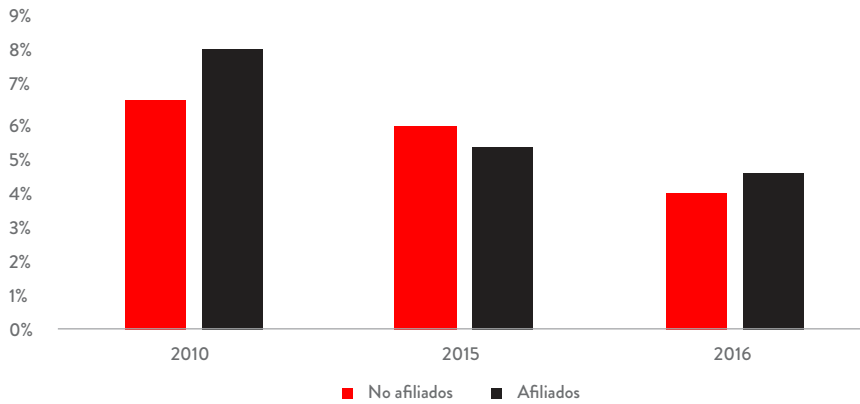
Para la comparación entre los trabajadores afiliados y los no afiliados al SGRL se realizaron dos ejercicios aprovechando que la ECV permite distinguir los trabajadores afiliados y no afiliados al Sistema, así como quienes no trabajaron durante la última semana por razones de salud. El primer ejercicio compara la evolución del indicador de incapacidad para las dos poblaciones y en el segundo se busca, mediante un modelo econométrico, los determinantes de la afiliación, una vez hecho esto identifica los grupos en que más se concentra el impacto observado del SGRL.

La Figura 3.1 muestra como el porcentaje de trabajadores que no trabajaron por razones de salud se reduce entre 2010 y 2016, tanto para los afiliados al SGRL como para los no afiliados. Sin embargo, claramente la reducción para los afiliados es mayor y la brecha existente a comienzo de la década prácticamente desapareció en 2015.

La única diferencia que existe entre los dos grupos de trabajadores presentados en la gráfica anterior es que unos se encuentran afiliados al SGRL y el otro no, el menor riesgo de incapacidad observado en el grupo de no afiliados refleja el efecto de situaciones diferentes al Sistema (que afectan tanto a los afiliados como a los no afiliados), mientras que la reducción de la brecha refleja el impacto atribuible al SGRL.

En este orden de ideas, la ECV confirma los resultados obtenidos con la información únicamente de los afiliados, al mostrar que la probabilidad de tener una incapacidad laboral se ha reducido a cerca de la mitad en los últimos cinco años. Además, permite afirmar que el 26% de la reducción observada es atribuible al SGRL. Así pues, el impacto que el SGRL ha tenido corresponde con una reducción de 6,9 días al año de incapacidad por trabajador a 5,6 días al año.

Figura 3.1. Porcentaje de trabajadores incapacitados, afiliados al SGRL y no afiliados, para el 2010-2015-2016



Fuente: Elaboración propia con la ECV.

De otra parte, el modelo econométrico utilizado para identificar los determinantes de estar o no afiliado al SGRL, se estimó mediante una modelación tipo probit de la forma:

$$Pr(\text{Afiliado} \mid X) = G(X)$$

Donde X está compuesto por las siguientes variables: afiliado a salud, cotizante a pensión, género, edad, años de escolaridad, tipo de contrato, ocupación, número de empleados y región. Mediante este ejercicio se identifican los siguientes factores como determinantes de la afiliación.

Cuadro 3.3. Efectos marginales con factores de probabilidad de estar afiliado a una ARL

	2010	2015	2016
Se encuentra afiliado a salud (d)	0.335** (0.043)	0.140** (0.045)	0.273** (0.061)
Cotizantes a pensión (d)	0.568** (0.017)	0.536** (0.014)	0.444** (0.015)
Hombre (d)	0.082** (0.021)	0.056** (0.015)	0.059** (0.015)
Edad	-0.001 (0.001)	-0.001 (0.001)	0.000 (0.001)
Años de escolaridad	0.001 (0.003)	-0.000 (0.002)	0.003 (0.002)
Contrato escrito (d)	0.344** (0.023)	0.381** (0.017)	0.388** (0.018)
Obrero o empleado de empresa particular (d)	0.241** (0.030)	0.210** (0.031)	0.271** (0.035)
Obrero o empleado del gobierno (d)	0.049 (0.046)	0.045 (0.039)	0.147** (0.024)
Empleado doméstico (d)	0.232** (0.058)	0.189** (0.018)	0.175** (0.019)
2 a 3 personas (d)	-0.049 (0.079)	0.082* (0.038)	0.062 (0.044)
4 a 5 personas (d)	0.080 (0.081)	0.144** (0.031)	0.079+ (0.042)
6 a 10 personas (d)	0.147+ (0.075)	0.173** (0.027)	0.129** (0.035)
11 a 19 personas (d)	0.170* (0.075)	0.188** (0.023)	0.168** (0.026)
20 a 30 personas (d)	0.222** (0.069)	0.213** (0.019)	0.160** (0.030)
31 a 50 personas (d)	0.258** (0.064)	0.197** (0.023)	0.172** (0.026)
51 a 100 personas (d)	0.307** (0.057)	0.224** (0.019)	0.180** (0.026)

101 a más personas (d)	0.349** (0.069)	0.314** (0.034)	0.229** (0.040)
Caribe (d)	-0.114** (0.035)	-0.150** (0.027)	-0.144** (0.031)
Oriental (d)	-0.076* (0.035)	-0.062* (0.025)	-0.080** (0.025)
Central (d)	-0.118** (0.035)	-0.102** (0.026)	-0.113** (0.027)
Pacífica (sin valle) (d)	-0.260** (0.033)	-0.209** (0.028)	-0.205** (0.029)
Antioquia (d)	-0.069+ (0.036)	-0.017 (0.030)	-0.044 (0.029)
Valle del Cauca (d)	-0.008 (0.034)	-0.024 (0.025)	-0.023 (0.024)
San Andrés y Providencia (d)	-0.157** (0.038)	-0.243** (0.043)	-0.086* (0.038)
Orinoquía - Amazonía (d)	-0.180** (0.044)	-0.156** (0.041)	-0.078+ (0.045)
Observaciones	10.127	16.010	15.337
Probabilidad predicha	0,5591	0,7688	0,7846
Población expandida	9.190.089	11.031.007	10.856.767

*Significativo al 95%

** Significativo al 99%

Significancia + 0.1 * 0.05 ** 0.01.

Errores estándar en paréntesis.

Fuente: Cálculos Econometría con base en la información de las ECV.

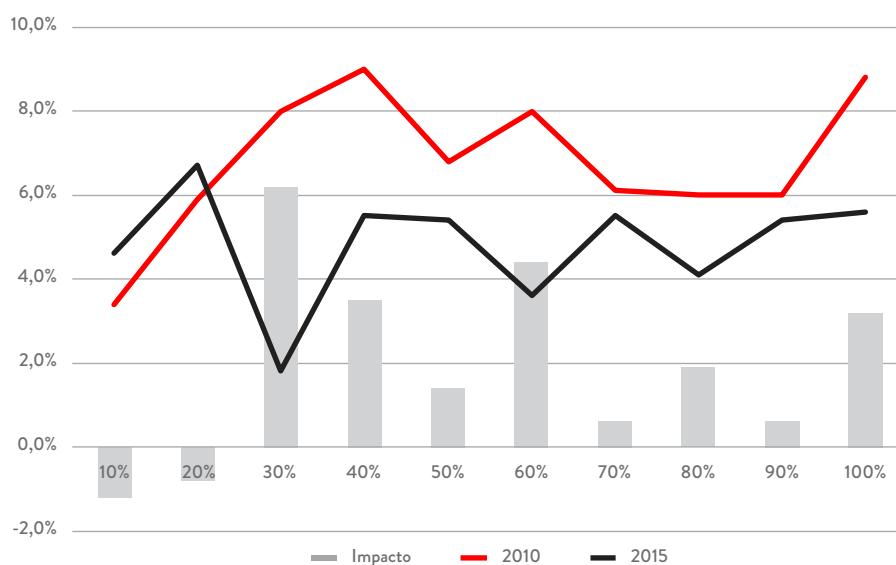
De los resultados anteriormente presentados se puede concluir sobre los factores que afectan la probabilidad de estar afiliado al SGRL. El estar afiliado a salud, cotizar pensión, ser hombre y tener un contrato escrito tienen un efecto positivo sobre la probabilidad de estar afiliado a riesgos laborales. Frente al oficio laboral se observa que trabajar en una empresa privada o ser empleado de servicio tiene un efecto positivo sobre la afiliación, teniendo como grupo de comparación el oficio de jornalero. De igual forma, se puede identificar una mayor probabilidad de afiliación en la medida que la empresa tiene un mayor tamaño.

No menos importante es observar que la probabilidad predicha de estar afiliado a riesgos laborales es claramente mayor en 2015 y 2016, lo cual muestra que el Sistema ha

expandido de forma importante su cobertura en los últimos años. Lo cual naturalmente ha favorecido a las poblaciones que se encontraban menos cubiertas en 2010: mujeres, empleados domésticos y trabajadores vinculados a empresas de menor tamaño.

De otra parte, teniendo como base las variables que están vinculadas con la afiliación a riesgos laborales es posible predecir la probabilidad de que cada uno de los trabajadores registrados en la ECV se encuentre afiliado al SGRL. Este ejercicio permite dividir la población en grupos de igual tamaño y observar si el impacto en las incapacidades es similar entre grupos, es decir si tiende a beneficiar por igual a todos los grupos poblacionales.

Figura 3.2. Porcentaje de trabajadores con incapacidad en función de la probabilidad de estar afiliado a Riesgos Laborales e impacto del SGRL entre 2010 y 2015



Fuente: Elaboración propia con la ECV.

La Figura 3.2 compara el porcentaje de trabajadores incapacitados en 2010 y en 2015, según su probabilidad de estar afiliados al SGRL. Se puede apreciar, que los mayores impactos en la reducción de incapacidades se observan para la población que

en 2010 tenía menor probabilidad de estar afiliado al SGRL. Esta situación permite afirmar que existen fuertes indicios de que las poblaciones más beneficiadas en los últimos años por el Sistema son, entonces, los empleados domésticos y la población vinculada a empresas de menor tamaño, que son los grupos de trabajadores en los que más ha crecido la afiliación..

3.2. Valoración de impactos

A continuación, se presenta la valoración de los impactos del SGRL que se han identificado y estimado en las dos secciones anteriores. Tal como allí se señaló, un primer impacto del Sistema ha sido la mayor cobertura de este, lo cual tiene un impacto directo sobre las finanzas públicas, pues el pago de la atención de los accidentes laborales deja de recaer sobre el Sistema de Salud y pensiones. En la primera parte de este numeral se valora este impacto.

En la segunda parte se demuestra que gracias a la prevención el SGRL ha tenido efectos importantes sobre la accidentalidad de los trabajadores y el tiempo que ellos duran incapacitados. Esta situación tiene un impacto directo sobre la productividad de las empresas, los ingresos de los trabajadores y naturalmente sobre la calidad de vida de estos últimos. La segunda parte de la sección se ocupa entonces de valorar este impacto.

3.2.1. Menores costos para el Sistema de Salud

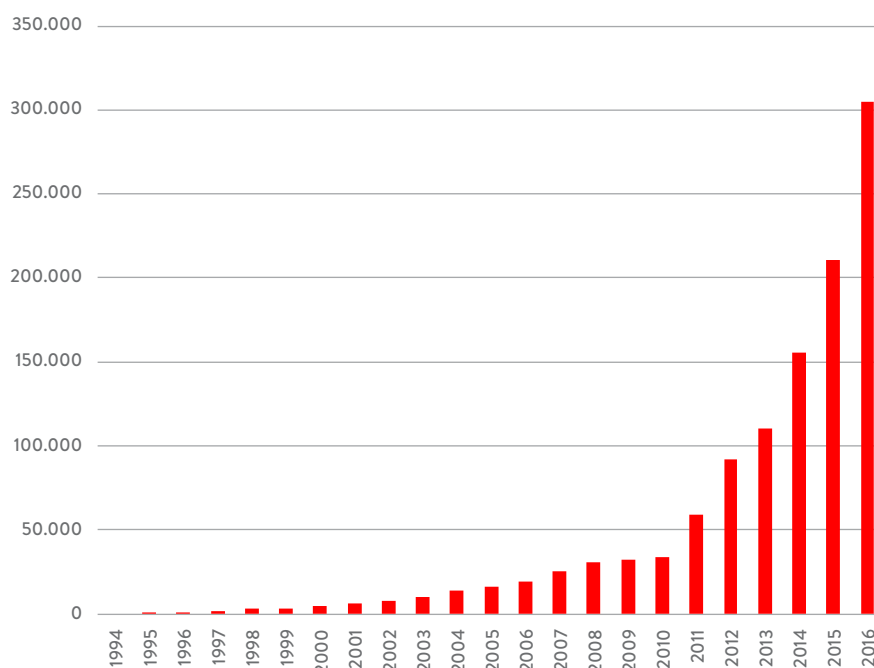
En la segunda sección de este capítulo se presentaron los dos escenarios que se consideran como los que más factiblemente se hubieran presentado si el modelo actual del Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL) no se hubiera implementado mediante la Ley 100 de 1993. Se explicó allí que, si se toma como referencia la evolución de la Población Económica Activa, el impacto del SGRL en cobertura ha significado que 3,7 millones de trabajadores que no estarían afiliados al Sistema en 2016 hayan podido estarlo; y que si se toma como referencia la evolución del Régimen de Salud, esa cifra es de 2,6 millones de trabajadores. Para la valoración de los impactos del SGRL, el equipo consultor de Econometría S.A. considera que debe utilizarse el segundo escenario, que en todo caso es conservador y, por lo mismo, ofrece resultados que deben interpretarse como una cota mínima de los impactos generados por el Sistema.

Ahora bien, el impacto del SGRL en mayor cobertura representa un menor costo para el Estado en el Sistema de Seguridad Social en Salud, pues los trabajadores no cubiertos por Riesgos Laborales acuden a este Sistema sin generar los ingresos por

atención que si son reconocidos para los afiliados a riesgos laborales. Como se puede ver en la sección anterior, si no se hubiera implementado el SGRL la tasa de accidentalidad sería mayor en el país y como mínimo similar a la del año 2010. Así, el número de accidentes evitados en 2016 asciende como mínimo a 112 mil y en los veintidós años de existencia del Sistema se han evitado 1,2 millones de accidentes.

La Figura 3.3 muestra el impacto de las transferencias del SGRL al Subsistema de Salud, como ya se mencionó, en el escenario conservador. Se estima que solo en 2016 la reducción de costos para el Sistema de Salud fue de \$304,6 mil millones y que en los últimos diez años los ahorros para el Estado por este concepto han sido poco más de \$1 billón, en términos corrientes.

Figura 3.3. Impacto en ahorros para el Sistema de Salud, por atención de accidentes (\$Millones)



Fuente: Elaboración propia con la ECV.

3.2.2. Mayores ingresos de los trabajadores

Los trabajadores que se encuentran afiliados al Sistema de Salud, pero no al de Riesgos Laborales, cuando sufren una incapacidad reciben las dos terceras partes de su salario, mientras que los afiliados al SGRL reciben la totalidad de su salario cuando dicha incapacidad se origina en un accidente o en una enfermedad laboral. También, es un beneficio para el Estado, por requerir menos recursos para el Sistema de Salud, debido al pago de salarios que este último debería realizar a los trabajadores que se encuentran incapacitados.

En 2015, el número de días de incapacidad de los trabajadores afiliados al SGRL ascendió a 6,7 millones y representó \$166 mil millones en pagos por incapacidad. En caso de que el actual Sistema no se hubiera implementado, la cobertura del SGRL sería del 25% inferior y el Sistema de Salud hubiera tenido que asumir el pago de los salarios¹² de esa población, es decir \$283,8 mil millones, los cuales son adicionales a la atención en salud antes mencionada.

Por su parte, los trabajadores, en virtud de estar afiliados al SGRL, perciben un ingreso mayor durante su incapacidad que el que tendrían si únicamente estuvieran afiliados al Sistema de Salud. Así, para ellos los beneficios por esos mayores ingresos fueron de \$141,9 mil millones en 2015.

3.2.3. Incremento en la productividad de las empresas

Finalmente, la menor accidentalidad derivada de la mayor protección que los trabajadores tienen gracias al SGRL les significa a las empresas una mayor disponibilidad de su personal y, por lo mismo, una mayor productividad. Es así que, sin el actual SGRL las empresas se hubieran enfrentado a 2,2 millones de días de incapacidad en lugar de los 1,6 millones registrados.

El salario promedio diario de los trabajadores afiliados al SGRL es de \$24.833 por lo que se estima que los beneficios en productividad de los trabajadores ascienden a \$14 mil millones de pesos anuales.

12. Se refiere a las 2/3 partes del salario que reconoce el Sistema de Salud por incapacidad.

4. Conclusiones y recomendaciones

La revisión documental realizada en esta evaluación muestra cómo a comienzos de la década del 1990, la protección de los riesgos laborales en Colombia se caracterizaba no solo por una baja cobertura sino, también, por altas tasas de accidentalidad. Baste decir que la cobertura de riesgos laborales en 1997 apenas correspondía con el 25% de la PEA del país y se registraban tasas de mortalidad laboral de 24 anuales por cada cien mil trabajadores.

Otro problema que aquejaba al Sistema en aquella época era el subregistro de los accidentes laborales. Al respecto puede citarse que:

Si se compara la tasa de accidentes de Colombia con la de otros países, parecería que resulta más baja ... según cifras de la OIT ... la tasa de accidentalidad mundial es de 42 por cada mil trabajadores. En el continente europeo, la tasa de accidentalidad es de 25 por mil (Revista Fasecolda, 1998).

La Ley 100 de 1993 permitió la participación de ARL privadas, para reemplazar el monopolio estatal por un modelo de competencia, que en todo caso mantuvo su enfoque hacia la cobertura de la población dependiente del país. Este nuevo modelo, junto con la normatividad que siguió a la Ley 100 de 1993 ha tenido muy importantes impactos no solo en la cobertura de los trabajadores sino en la prevención y protección. Sobre este último particular es de destacar que desde un comienzo los agentes han entendido que “la prevención se debe ver como una inversión, no como un gasto” (Revista Fasecolda, 1998).

En este marco, el actual SGRL ha demostrado las ventajas de cubrir los riesgos laborales mediante un modelo de aseguramiento – con riesgos medibles, verificables y cotizaciones acordes al riesgo cubierto; desarrollado en un ambiente de competencia con la participación de ARL privadas y teniendo como una de sus columnas fundamentales la prevención. Adicionalmente, ha desarrollado un componente de solidaridad, donde actividades de menor riesgo ayudan a la cobertura de las de mayor riesgo y la administración del Sistema es financiada entre las empresas de mayor y menor costo en función de los salarios percibidos por los trabajadores.

Los análisis y modelos presentados en esta sección permiten afirmar, entonces, que la cobertura de los riesgos laborales en Colombia se ha visto beneficiada de forma significativa y que, si la Ley 100 de 1993 no hubiera introducido el actual modelo, hoy el Sistema no cubriría a 2,6 millones de sus 10,0 millones de afiliados.

Esta mayor cobertura ha beneficiado de forma directa el presupuesto de la Nación, pues los trabajadores no cubiertos no solo deben ser atendidos por el Sistema de

Salud sin recibir ingresos adicionales por ello, sino que durante el tiempo de incapacidad debe asumir el pago de las dos terceras partes de su salario. Se estimó entonces que, por esta razón, solo en 2016 el Estado ahorró \$688 mil millones.

Los trabajadores también se ven beneficiados cuando se encuentran afiliados al SGRL, porque cuando se incapacitan reciben la totalidad de su salario y no las dos terceras partes (se estimó que en 2016 los trabajadores recibieron \$142 mil millones más de lo que hubieran recibido sin las modificaciones de la Ley 100 de 1993), pero, especialmente, porque gracias a la prevención solo entre 2010 y 2016 se han evitado 1.540 muertes laborales¹³ y la probabilidad de estar incapacitado se redujo en un 26%.

La menor probabilidad de estar incapacitado obedece no solo a la mayor prevención sino a la mejor atención en salud. Esto se puede afirmar porque, de una parte, las ARL invierten el 23.2% en prevención cuando la ley los obliga a invertir 14.9% y porque en los últimos cinco años han aumentado (en términos reales) en un 16.2% el pago por la atención en salud por cada trabajador accidentado.

Es importante también considerar la necesidad de que el SGRL sea sostenible en el tiempo, esto porque gracias a él no solo se cubren los accidentes sino también las enfermedades laborales. En tal sentido, el modelo actual de aseguramiento con transferencia de riesgos ofrece, también, ventajas frente a uno de aseguramiento social como el que existía en el país antes de la Ley 100 de 1993. Los modelos de aseguramiento obedecen a cálculos financieros y actuariales y, por lo mismo, no son deficitarios, como podría suceder con los de aseguramiento social cuya prioridad es garantizar el cubrimiento de la mayor cantidad de personas. Adicionalmente, los sistemas de aseguramiento social tradicionales no comportan una estructura de reservas que permita la cobertura futura de contingencias y, por ello, muchas veces los ingresos obtenidos se utilizan para cubrir costos operativos, y deja el pago de las prestaciones del sistema al presupuesto nacional; en el actual modelo colombiano se ha establecido un estricto modelo de reservas (de siniestro avisado, de siniestro ocurrido no avisado, matemática, enfermedad laboral, entre otras) que garantiza la sostenibilidad financiera del sistema.

Por último, debe señalarse que el SGRL no solo ha evolucionado en términos de calidad en prevención y atención, como lo demuestran los resultados de este estudio, sino que también se ha esforzado en la búsqueda de consolidar la base de información que permita el mejor diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Es así

13. Esta cifra corresponde únicamente al impacto a partir de 2010. Se estimó también que desde que fue emitida la Ley 100 de 1993 se habrían evitado 15.020 muertes.

como, cuando se emitió la Ley 100 de 1993 era claro el subregistro y de esa época únicamente se conservan estadísticas aisladas en publicaciones, en cambio actualmente se cuenta con detalladas bases de información de afiliación y siniestros que, en opinión del equipo de esta consultoría, si bien aún pueden ser mejoradas ofrecen información muy confiable de 2010 en adelante.

De las conclusiones anteriores se derivan las siguientes cinco recomendaciones:

- Mantener el SGRL bajo el modelo de aseguramiento en competencia actual velando porque se mantengan sus características de riesgo medible, verificable y con una cotización acorde al riesgo cubierto.
- En tal sentido, la emisión de cualquier norma debe buscar la mejora permanente de la eficiencia del SGRL sin afectar sus características esenciales, para lo cual los diferentes entes rectores deben desarrollarlas con objetivos claros, en un ambiente coordinado y en busca de mantener una estabilidad normativa que no genere incertidumbre a los agentes.
- La información disponible en el SGRL ha demostrado su riqueza y calidad. Por lo mismo debe continuarse con el acopio y organización de esta información y fortalecer el Sistema mediante el procesamiento permanente de la misma, no solo para hacer seguimiento a sus resultados sino como insumo fundamental para evaluar los impactos de las normas emitidas.
- En la medida que se fortalezca el procesamiento de la información es conveniente adelantar estudios adicionales sobre temas, como, por ejemplo: la clasificación de las actividades según sus niveles de riesgo, el o los costos que el Sistema tiene según las características, localización y forma de interactuar (en línea o no) de los cotizantes.
- Es recomendable, también, generar incentivos en busca de una actuación más proactiva de los empleadores en el SGRL, tanto para la prevención como para la reducción de los costos de transferencia. Sobre lo primero, se identifica como un posible incentivo el reglamentar la posibilidad de cobros diferenciales según los resultados de cada empresa en prevención, y sobre lo segundo, una alternativa es hacer explícito el costo de las transacciones según el medio que se utilice y transferir ese costo a quien realiza la cotización.

Referencias

Arenas, G. (1986). La misión de empleo y la reforma laboral. *Actualidad Laboral (Noviembre-Diciembre)*, 4-14.

Avella, M. (2012). *Las instituciones laborales en Colombia, contexto histórico de sus antecedentes y principales desarrollos hasta 1990*. Bogotá, Colombia: Universidad Jorge Tadeo Lozano. Recuperado de http://avalon.utadeo.edu.co/servicios/ebooks/instituciones_laborales/files/assets/basic-html/toc.html

Congreso de la República de Colombia. (noviembre 1915). Ley 57 de 1915. Sobre reparaciones por accidentes del trabajo. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1609446>

Congreso de la República de Colombia. (febrero de 1945). Ley 6 de 1945. Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1167>

Congreso de la República de Colombia. (enero de 1946). Ley 90 de 1946. Por el cual se establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto Colombia de Seguros Sociales. Recuperado de https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/pdf/ley_0090_1946.pdf

Congreso de la República de Colombia. (noviembre de 1957). Ley 57 de 1957. Sobre reparaciones por accidentes de trabajo. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=12998>

Congreso de la República de Colombia. (febrero de 1977). Ley 12 de 1977. Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para determinar la estructura, régimen y organización de los seguros sociales obligatorios y de las entidades que los administran. Recuperado de https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/ley_0012_1977.htm

Congreso de la República de Colombia. (enero de 1979). Ley 9 de 1979. Por la cual se dictan medidas sanitarias. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1177>

Congreso de la República de Colombia. (diciembre de 1993). Ley 100 de 1993. Creación del Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5248>

Congreso de la República de Colombia. (diciembre de 2002). Ley 776 de 2002. Por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16752>

Congreso de la República de Colombia. (julio de 2012). Ley 1562 de 2012. Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48365>

Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. (mayo de 2004). Decisión 584. Recuperado de https://www.libertycolombia.com.co/Empresas/ProdyServ/Biblioteca-de-Documentos/ARP/LEGISLACION%20Y%20ASPECTOS%20JURIDICOS/PRESTACION%20Y%20ASIS%20ECONOMICAS%20DEL%20SIS/DECISION_584_DE_LA_CAN.pdf

Consejo Directivo del ICSS. (1967). Acuerdo 241 de 1967. Reglamento de prevención de riesgos profesionales.

Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios. (septiembre 1989). Acuerdo 044 de 1989. Por el cual se adopta el reglamento general de registro, inscripción, afiliación, y adscripción a los seguros sociales obligatorios del Instituto de Seguros Sociales.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C -452 de 2002. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 34 y parágrafos 1 y 2, 35 y parágrafo, 36, 37 y parágrafo 1 y 2, 38, 39,40 y parágrafo, 41, 42 y parágrafo, 44 y parágrafo transitorio, 45, 46, 47, 48 y parágrafos 1, 2, 3, 49, 50, 51, 52 parágrafo transitorio, 53 y parágrafo, 54, 55, 96 y 98 del Decreto Legislativo 1295 de 1994. MP. Jaime Araújo Rentería. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-452-02.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C -858 de 2006. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9, 10 y 13 (parcial), del Decreto 1295 de 1994. MP: Jaime Córdoba Triviño. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-858-06.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C - 1152 de 2005. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 20 del Decreto Ley 1295 de 1994, Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales. MP. Clara Inés Vargas Hernández. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-1152-05.htm>

DANE. (26 de julio de 2016). *División Político Administrativa de Colombia*. Recuperado de Divipola: <http://geoportal.dane.gov.co:8084/Divipola/>

DANE. (s.f.). *Encuesta de Calidad de Vida (ECV)*. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/calidad-de-vida-ecv>

Fasecolda. (2017). Formato presidenciales.

Fasecolda. (s.f). *Situación y Retos del Sistema General de Riesgos Laborales*.

Mesa, R. R. (2013). *Sistema General de Riesgos Laborales*. Colombia: Editorial Universidad del Norte.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (mayo de 1979). Resolución 2400 de 1979. Por la cual se establecen algunas disposiciones sobre vivienda, higiene y seguridad en los establecimientos de trabajo. Recuperado de https://arlsura.com/files/resolucion_2400_1979.pdf

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio de Trabajo. (junio de 1986). Resolución 2013 de 1986. Por la cual se reglamenta la organización y funcionamiento de los comités de medicina, higiene y seguridad industrial en los lugares de trabajo. Recuperado de https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_minsalud_r2013_86.htm

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio de Trabajo. (marzo 1989). Resolución 1016 de 1989. Por la cual se reglamenta la organización, funcionamiento y forma de los programas de salud ocupacional que deben desarrollar los patronos o empleados del país. Recuperado de https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_mintrabajo_rt101689.htm

Ministerio del Trabajo. (2016). *Indicadores del Sistema General de Riesgos Laborales. Cifras 2011 - 2015*.

Organización Iberoamericana de Seguridad Social. (julio de 2014). *Banco de información de los sistemas de seguridad social iberoamericanos*. Recuperado de http://www.oiss.org/bissi/files/assets/common/downloads/OISS_BISSI_2014.pdf

Presidencia de la República. (septiembre de 1944). Decreto 2350 de 1944. Por el cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1872277>

Presidencia de la República. (agosto de 1950). Código Sustantivo del Trabajo. Decreto 2663 de 1950. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=33104>

Presidencia de la República. (diciembre de 1950). Decreto 3743 de 1950. Por el cual se modifica el Decreto No. 2663 de 1950, sobre Código Sustantivo del Trabajo. Recuperado de http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_3743_1950.htm

Presidencia de la República. (diciembre de 1964). Decreto 3169 de 1964. Por el cual se aprueba el reglamento de inscripciones, clasificación de empresas y aportes para el seguro social obligatorio de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Presidencia de la República. (1964). Decreto 3170 de 1964. Por el cual se aprue-

ba el Reglamento General del Seguro Social Obligatorio de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Presidencia de la República (noviembre 1969). Decreto 1848 de 1969. Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1291>

Presidencia de la República. (diciembre de 1989). Decreto 3063 de 1989. Por el cual se aprueba el Acuerdo 044 de 1989 enmarcado en el Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios. Recuperado de [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1511030?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1511030?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)

Presidencia de la República. (diciembre de 1968). Decreto 3135 de 1968. Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1567>

Presidencia de la República. (noviembre de 1969). Decreto 1848 de 1969. Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968. de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1291>

Presidencia de la República. (septiembre de 1944). Decreto 2350 de 1944. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1872277>

Presidencia de la República. (marzo de 2014). Decreto 614 de 1984. Por el cual se determinan las bases para la organización y administración de salud ocupacional en el país. Recuperado de https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_0614_1984.htm

Presidencia de la República. (junio de 1994). Decreto 1295 de 1994. Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1295_1994.html

Presidencia de la República. (agosto de 1994). Decreto 1772 de 1994. Por el cual se reglamenta la afiliación y las cotizaciones al SGRL. Recuperado de https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/Decretos/D1772_94.pdf

Presidencia de la República. (agosto de 1994). Decreto 1832 de 1994. Por el cual se adopta la tabla de enfermedades profesionales. Recuperado de <http://fondoriesgoslaborales.gov.co/documents/Normatividad/Decretos/Dcto-1832-1994.pdf>

Presidencia de la República. (julio de 2009). Decreto 2566 de 2009. Por el cual se adopta la tabla de enfermedades profesionales. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36783>

Presidencia de la República. (julio de 2014). Decreto 1443 de 2014. Por el cual se dictan disposiciones para la implementación del Sistema de Gestión de la Seguridad Social y Salud en el Trabajo (SG-SST). Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=58841>

Presidencia de la República. (agosto de 2014). Decreto 1477 de 2014. Por la cual se expide la tabla de enfermedades laborales. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=58849#>

Revista Fasescolda. (1998). Evolución del Sistema de Riesgos Profesionales Colombiano. *Revista Fasescolda*, 49.

Revista Fasescolda. (octubre - diciembre, 2001). Sube Accidentalidad Laboral. *Revista Fasescolda*, 100, 20-21.

07.

GIG: la nueva tendencia de vinculación laboral

Hernán Avendaño Cruz

Director de Estudios Económicos de Fasecolda. Las opiniones aquí expresadas son responsabilidad exclusiva del autor y no representan ni comprometen la posición de Fasecolda.

1. Introducción

Desde los primeros desarrollos de los procesos de automatización en las empresas durante las décadas de los años 50 y 60 del siglo XX, se empezaron a detectar cambios profundos en la naturaleza del trabajo y en la relación entre trabajadores y compañías.

Hasta esa época era tradicional que una persona terminara sus estudios, bien sea de secundaria o superiores, y se vinculara a una empresa mediante un contrato a término indefinido y en jornada laboral completa. Los trabajadores solían permanecer largos periodos de tiempo vinculados a la empresa y en ella hacían su carrera; eran promovidos y podían incluso proyectarse hasta la presidencia, así hubieran entrado con el cargo más bajo. Eso era parte del famoso “sueño americano”, que prometía la movilidad social y el éxito como recompensa al esfuerzo y al compromiso con las empresas.

A manera de ejemplo de los cambios propiciados por las innovaciones tecnológicas, se puede mencionar el estudio de la socióloga Ida Russakoff Hoos; en 1960 ella publicó en Harvard Business Review un estudio sobre los efectos de la introducción de procesamiento electrónico de datos en 19 empresas (“When the Computer Takes Over the Office”). En el estudio Hoos concluía que se alteró la naturaleza del trabajo, la forma en que las personas se sentían con relación a sus labores y la interacción con los colegas y los clientes (Gavett, 2016). Ya las empresas no eran lo mismo, ya no había plena confianza, por lo que gradualmente se fue deteriorando, y el “sueño americano” se empezó a resquebrajar.

Ese proceso se acentuó con la aceleración de la revolución tecnológica, con la migración de empresas debido a la globalización y la creación de cadenas globales de

valor, y con los diversos cambios culturales que llegaron con las nuevas generaciones (control de la natalidad, revolución sexual, aumento de los divorcios, etc.). Entre las manifestaciones de esos cambios están las formas de vinculación de los trabajadores a las empresas; la permanencia en una empresa por largo tiempo con contratos a término indefinido y amplias prestaciones, viene perdiendo terreno en las últimas décadas. En su lugar, están surgiendo numerosas opciones de vinculación facilitadas por el extraordinario desarrollo de las comunicaciones y por la hiperconectividad mundial; hasta hace poco, los analistas las englobaban en el concepto de trabajo independiente, ante la falta de categorías más específicas.

El trabajo independiente es una modalidad de vinculación laboral que está creciendo notablemente en las economías desarrolladas. Aun cuando se da por hecho que no es un fenómeno nuevo, han aparecido otros matices que apenas empiezan a ser analizados por los expertos y por los gobiernos, para evaluar sus consecuencias; en ese contexto, es novedosa la vinculación laboral en la denominada “economía *gig*”.

Gratton y Scott (2018) afirman que

la tecnología que conecta a un individuo con la empresa que desea contratar sus competencias es cada vez más global, más barata y más sofisticada. Estas plataformas de conexión están ya proliferando, dando lugar crecientemente a que hablemos de conceptos como la *gig economy* y la economía colaborativa (p. 69).

El objetivo de este capítulo es explorar diversos análisis que se han realizado recientemente sobre las nuevas modalidades de contratación, que tienden a ser identificadas como *gig*. Se muestra que hay deficiencias de información y carencia de criterios unificados para su identificación, pero es una modalidad que tiende a fortalecerse; por esa razón, los académicos y las autoridades económicas empiezan a centrar más su atención en la *gig economy* con el fin de percibir sus ventajas y desventajas, así como los problemas que pueden surgir en el futuro.

Para Colombia es importante el conocimiento de esta tendencia, porque en una economía globalizada es muy probable que esa modalidad de contratación se extienda a muchos mercados y ello hace necesario el ajuste oportuno de los marcos normativos de los mercados laborales, además de cambios en la educación de la población y mejora en las clasificaciones en las estadísticas de empleo, entre otras.

2. La dificultad de un concepto

Aun cuando el concepto de economía *gig* viene ganando terreno especialmente en Europa y Estados Unidos, no hay precisión en su definición. *Gig* es una expresión utilizada en los negocios de música, que se traduce literalmente al español como “concierto”; posiblemente fue incorporada al mercado laboral para referirse a las labores desarrolladas para cumplir un encargo específico, de la misma forma que un concierto puede ser un contrato de corto plazo por una sola presentación.

Al carecer de precisión, en las publicaciones recientes, la expresión *gig* se encuentra asociada con otros términos surgidos en las últimas décadas para describir los cambios en los modelos de negocios y en el mercado laboral. Así, con asiduidad es utilizado como un sinónimo de economía colaborativa o economía compartida; otros lo asimilan a *freelancers* y *contingent work* (Storey, Steadman y Davis, 2016); también se tiende a entender en un sentido más amplio de trabajo independiente; en algunos análisis se le denomina “on demand”¹; por último, hay quienes le dan preferencia al término *crowd work* (Howcroft y Bergvall-Kåreborn, 2018).

Para el Bureau of Labor Statistics (BLS) de Estados Unidos, “*gig* describe un único proyecto o tarea para el que se contrata a un trabajador, a menudo a través de un mercado digital, para trabajar por demanda” (Torpey y Hogan; 2016). En las estadísticas del BLS no se incluye el empleo *gig* en una categoría específica, pero la entidad sugiere que se puede aproximar con las categorías de empleo “contingente” o “alternativo”².

1. Peris (2017) trata de mostrar que muchos de esos conceptos, aun cuando se los utiliza como sinónimos, tienen características que los diferencian: Sharing economy: se enfoca sobre el intercambio de activos infrautilizados. Collaborative economy: se refiere a formas colaborativas de consumo, producción, finanzas y aprendizaje. On-demand economy: provisión de bienes y servicios por pedido. Gig economy: contrato laboral para un proyecto específico. Freelance economy: generación de ingresos por parte de trabajadores independientes y autónomos. Peer economy: relación entre pares en la creación de productos, servicios o financiación. Digital economy: se refiere a las transacciones que se pueden hacer en virtud de las tecnologías digitales.

2. La referencia a la relación se encuentra en <https://www.bls.gov/cps/contingent-and-alternative-arrangements-faqs.htm#gig>. Esas categorías son definidas así: “Los trabajadores contingentes son personas que no esperan que sus trabajos duren o que informaron que sus trabajos son temporales. No tienen un contrato implícito o explícito para continuar el empleo. Los arreglos alternativos de empleo incluyen personas empleadas como contratistas independientes, empleos de agencias de ayuda temporal y trabajadores provistos por firmas contratistas”. Bureau of Labor Statistics “Labor force characteristics”. Recuperado de: <https://www.bls.gov/cps/lfcharacteristics.htm#contingent>.

Según la BBC, “*gig*” es “un mercado de trabajo caracterizado por la prevalencia de contratos a corto plazo o de trabajos *freelance*, en lugar de empleos permanentes” (Wilson, 2017). Se asimila al trabajo independiente, aun cuando este incluye otras modalidades de relaciones laborales.

En la definición del gobierno del Reino Unido, “la economía *gig* implica el intercambio de mano de obra por dinero entre individuos o empresas a través de plataformas digitales que facilitan activamente el emparejamiento entre proveedores y clientes, en el corto plazo y sobre la base de pago por tarea” (Broughton, et al; 2018, p. 8)³. Un aspecto importante en este concepto es la especificación de qué se debe incluir y qué no. Así, por ejemplo, se incluyen las personas que para cumplir sus tareas utilizan plataformas y la tarifa incluye el pago por el uso de ellas, como es el caso de Uber. Entre lo que no se incluye están las personas que acuden a servicios de búsqueda, agencias de empleo o plataformas como LinkedIn para encontrar un trabajo, bien sea permanente o de corto plazo; tampoco entran las personas que proveen bienes y servicios mediante plataformas digitales como eBay o en las que no hay una relación laboral, como en Airbnb (Lepanjuuri, Wishart y Cornick; 2018). Adicionalmente, para este gobierno la economía *gig* y la economía compartida son dos conceptos diferentes, pues mientras la primera está centrada en la realización y pago de actividades laborales, en la segunda se enfatiza más en compartir activos que no son plenamente utilizados por su propietario (Rahim, et al; 2017)⁴.

McKinsey Global Institute opta por utilizar el concepto de “trabajo independiente”, y lo define como

la gama cada vez más amplia de formas en que los individuos obtienen ingresos fuera de la relación tradicional entre empleador y empleado a largo plazo... La fuerza de trabajo independiente incluye trabajo por cuenta propia, contratistas independientes, freelancers, algunos propietarios de pequeñas empresas y muchos trabajadores temporales, incluidos los que reciben asignaciones a corto plazo a través de agencias de personal (Manyica, et al, 2016; p. 20).

3. La definición es producto de las deliberaciones de las siguientes entidades gubernamentales del Reino Unido: el Institute for Employment Studies, el Department for Business, Energy & Industrial Strategy (BEIS) y el National Centre for Social Research (NatCen); además, fueron complementadas con el análisis de la literatura sobre el tema.

4. La economía compartida es definida por el gobierno del Reino Unido como “la actividad económica facilitada por Internet, a través de plataformas y aplicaciones digitales, que permite a las personas o empresas compartir, vender o alquilar propiedades, recursos, tiempo o habilidades. Una función de la economía colaborativa es que reúne o “conecta” a los proveedores con los clientes a través de una plataforma común”. Rahim, et al; 2017, p.2)

Así, la economía *gig* comprende una dispersa variedad de tareas, habilidades y niveles de ingresos, e incluye las personas que ofrecen servicios laborales, las que venden bienes y las que alquilan activos. Esto significa la inclusión de actividades que no son consideradas por el gobierno del Reino Unido en la definición de economía *gig*.

3. Cambio disruptivo

En diversos campos del conocimiento suele suceder que los historiadores encuentran en los siglos anteriores antecedentes insospechados de los hechos modernos. La práctica de la *gig economy* no podía ser una excepción. La historiadora británica Paul (2017) afirma que esa era una práctica corriente en el siglo XVIII; las personas independientes tenían diversos trabajos para sobrevivir. Para demostrarlo, cita el caso de un barbero de Manchester.

Alquiló una pequeña tienda, afeitó las cabezas de los clientes, compró y vendió cabello, y pelucas hechas a mano. En las horas no ocupadas por esto, trabajó como vendedor de libros, y finalmente como subastador, vendiendo varios artículos en cervecerías dentro de Manchester y en las ciudades periféricas. Prestó dinero cuando lo tenía, ganando un 10% de interés en sus tenencias (p. 5).

Aun cuando esas anécdotas históricas han tenido difusión, la realidad es que esta modalidad de contratación reciente tiene características difíciles de hallar en el siglo XVIII. En opinión de Hook (2015), la *gig economy* surgió como consecuencia de la crisis mundial de 2008-2009, cuando los numerosos desempleados se vieron forzados a realizar varios empleos de tiempo parcial para completar los ingresos necesarios para su sobrevivencia. Posteriormente, con las redes se ha expandido y su concepto ha evolucionado.

Lo cierto es que, su crecimiento ha sido acelerado y se ha convertido en fuente de debate en diferentes países, por la forma en que entra en competencia con negocios tradicionales o porque hay zonas grises en las normas, que obviamente no podían anticipar esas innovaciones. El número de empresas y de plataformas, también viene aumentando notablemente y algunas de ellas ya han incursionado en mercados emergentes, como es el caso de Uber y el de imitaciones de empresas como Deliveroo, que en Colombia se refleja en Rappi y en Uber Eats.

Según Storey et al. (2016), esta modalidad de trabajo surge como consecuencia de la cuarta revolución industrial, pues el cambio tecnológico no solo está introduciendo

nuevos modelos de negocios sino, también, cambios disruptivos en los mercados laborales. En este último caso, rompe el modelo de empleos en una sola empresa y trabajos de tiempo completo, con vacaciones pagas y prestaciones sociales incluidas, y es sustituido por una nueva relación que es flexible y de carácter temporal, en la que el trabajador puede ofrecer sus servicios a más de una empresa simultáneamente; las relaciones son de corto plazo y el empleador no responde por los pagos de la seguridad social.

Un elemento relevante en las nuevas modalidades de vinculación entre empleados y empleadores en el mercado laboral es el uso de plataformas digitales, que repercuten en la reducción de costos de coordinación, costos de transacción y asimetrías de mercado (Cañigual, 2017). Hay una creciente fragmentación de los trabajos en proyectos que pueden ejecutar en el corto plazo mediante la subcontratación de expertos en cualquier lugar del mundo y luego pueden ser integrados por equipos que están ubicados en diferentes áreas geográficas. De esta forma, no solo se trata de trabajos de baja productividad y con requisitos mínimos de calificación (como Uber o Rappi), sino también de mano de obra calificada y de alta productividad (como el diseño arquitectónico o de software).

4. Problemas de medición

Como consecuencia de las modalidades de relación laboral mencionadas, en las economías desarrolladas se observa que el empleo de tiempo completo tiende a perder participación en el total. Sin embargo, en concordancia con la dispersión de las definiciones, las mediciones sobre esta tendencia difieren ampliamente.

Katz y Krueger (2016), de la Universidad de Princeton, calcularon que las personas con vínculos de trabajo alternativos –que incluyen trabajadores temporales, trabajadores provistos por empresas intermediarias (*contract company*) y contratistas independientes o *freelancers*, entre otros–, aumentaron su participación del 10.7% al 15.8% del total, entre febrero de 2005 y finales de 2015; el incremento es llamativo, toda vez que entre 1995 y 2005 ese tipo de trabajo mantuvo prácticamente inalterado su peso relativo. Adicionalmente, los autores encontraron que en el periodo 2005-2015, el 94% del empleo generado correspondió a esa categoría de trabajos alternativos.

El estudio de McKinsey Global Institute (Manyica, et al; 2016) estimó que en Europa y Estados Unidos hay 162 millones de personas en trabajos independientes, lo que equivale a un rango entre el 20% y el 30% de la población en edad de

trabajar. La amplia diferencia en la medición con relación a otros estudios radica en que las encuestas aplicadas incluyeron las actividades realizadas por personas que tienen un trabajo fijo. Los autores encontraron que para más del 50% de las personas el trabajo independiente no es la fuente principal de sus ingresos sino una complementaria.

NatCen, a partir de la acotada definición mencionada, calcula que 2.8 millones de personas (4.4% de la población total) trabajaron en el Reino Unido en la economía *gig* en los doce meses anteriores a la encuesta que se aplicó para esa medición (Lepanjuuri et al, 2018; p. 13).

En el caso de los Estados Unidos, el BLS (2018) estimó que en mayo de 2017 alrededor de 5.9 millones de personas (el 3.8% del empleo total) realizan labores en trabajos contingentes. Adicionalmente, encontró 15.5 millones de trabajos (el 10.1% del total) bajo arreglos “alternativos”: 10.6 millones (el 6.9% del empleo total) en contratos independientes, 2.6 millones (1.7%) en trabajadores disponibles por horas (“trabajo a pedido”), 1.4 millones (0.9%) en empleos de agencias de ayuda temporal, y 933 mil (0.6%) provistos por firmas contratistas. En las estadísticas del BLS se clasifican los trabajadores en estas categorías solo si una de ellas es el trabajo único o principal o si es aquella a la que dedica más horas de trabajo.

Pero cuando se tiene en cuenta la población que tiene trabajos *gig* además de un trabajo tradicional, las cifras son superiores. El informe de la Federal Reserve Board (2018) sobre el bienestar económico de la población en 2017, incluye el concepto de trabajo *gig*, considerándolo no solo como fuente principal, sino también complementaria; el informe calculó que el 31% de la población adulta está vinculada a ese tipo de trabajo y que esa cifra supera el 28% registrado en 2016.

5. ¿Gig = millennials?

A pesar de las diferencias en la cuantificación de la economía *gig*, ellas muestran resultados interesantes que, en algunos casos van contra los preconceptos respecto a las características de los integrantes de este mercado. Por las definiciones mencionadas, se podría pensar que esta modalidad de vinculación está muy asociada a la generación de los *millennials* y que la población mayor no participa en ella. Pero Manyica et al (2016; p. 42) comprobaron que, en los países desarrollados incluidos en su muestra, la población joven (menor de 25 años) representa, en el mejor de los casos, un cuarto del total de trabajadores independientes; ese dato contrasta con la

participación de los mayores de 65 años que es del 11%. No obstante, al interior de cada grupo se detectó que son altos los porcentajes de población independiente: en el caso de los jóvenes, el 59% en promedio, y en el de los adultos el 49%.

En Estados Unidos, el BLS (2018) calcula que el 27.5% de los trabajadores contingentes y el 6.7% de los alternativos son menores de 25 años; el primer resultado es parecido al encontrado por Manyica et al (2016), pero el segundo no. De todos modos, corroboran que la participación de los *millennials* es menor de la esperada. En el otro extremo, el 5.8% de los contingentes y el 12.9% de los alternativos tienen edades que superan los 65 años.

El estudio del gobierno del Reino Unido no es directamente comparable con los dos anteriores en la clasificación de edades, debido a que utiliza rangos diferentes. Los cálculos de Lapanjuuri, et al (2018; p. 14) se asemejan a los otros en la participación de la población adulta, que en este caso es la de 55 años o más y representa el 10% del total. En el rango de edad entre 18 y 34 años indican que está el 56% de los trabajadores *gig*; este dato puede ser consistente al menos con el estudio del BLS (2018) para Estados Unidos, pues la participación para ese rango de población es del 51.7% en el caso de los trabajadores contingentes.

En general, como lo resalta Prudential Financial (2018), el mercado *gig* es una fuente importante de empleo para tres generaciones de estadounidenses: los *millennials* (edades entre 18 y 35 años), la generación X (entre 36 y 55 años) y los baby boomers (más de 56 años).

Otra creencia es que la población de menores ingresos está más inclinada a esta forma de vinculación laboral. En la muestra del estudio de McKinsey se comprobó que la población con ingresos menores a USD \$25.000, participa con menos del 25% de los trabajadores independientes, con excepción de España (39%).

De igual forma, se tiende a pensar que las personas menos calificadas son la mayor parte de los trabajadores *gig*. El cuadro 1 muestra que, en Estados Unidos, los niveles de educación de esta población abarcan todas las opciones, porque hay profesionales, como diseñadores gráficos o abogados, que fácilmente pueden realizar este tipo de trabajos.

Cuadro 1. Trabajadores *gig* por nivel de educación en Estados Unidos (% del total de adultos*)

ACTIVIDAD	SECUNDARIA O MENOS	ALGUNA EDUCACIÓN SUPERIOR	LICENCIATURA O MÁS	TOTAL
Servicios <i>offline</i>	17	15	10	14
Ventas <i>offline</i>	9	8	9	9
Actividades <i>online</i>	13	16	19	16
Actividades no especificadas	3	4	5	4
Total	30	31	31	31

* Los encuestados podían seleccionar múltiples respuestas; por eso el total es diferente de la suma.

Fuentes: Federal Reserve (2018).

En el Reino Unido, los niveles de educación de los trabajadores *gig* no difieren de los del mercado laboral tradicional; incluso los trabajadores *gig* con grado de licenciatura o superiores son el 37%, mientras que los tradicionales son el 34% (Le-panjuuri et al, 2018; p. 14).

6. Ventajas vs. desventajas

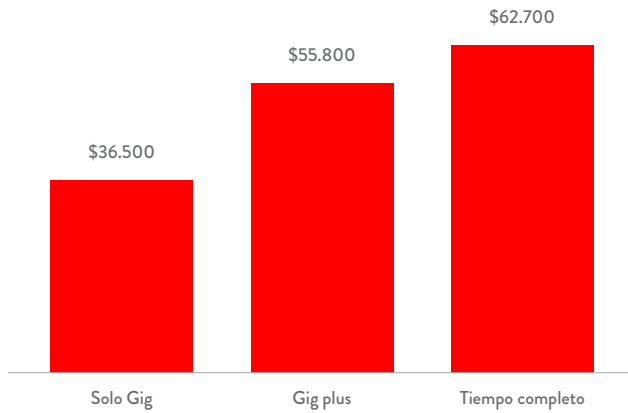
Como en cualquier actividad, la economía *gig* tiene ventajas y desventajas para los actores del mercado. En el caso de los empleadores, implica reducción de costos laborales, mayor flexibilidad, mejor acceso a la contratación de mano de obra calificada, cuando se requiere para labores específicas, y facilidades para la contratación de trabajadores en función de la demanda que tengan los bienes y servicios de la empresa. Para los trabajadores, es ventajoso ser su propio jefe, contar con una amplia flexibilidad en sus jornadas de trabajo, tener discrecionalidad en la aceptación del tipo de labores a realizar, la ventaja de trabajar desde la casa, la posibilidad de contar con diversos trabajos simultáneamente, complementar ingresos de la vinculación tradicional y reducir la dependencia a un solo ingreso.

Con relación a las desventajas, para las empresas hay riesgos jurídicos, pues el hecho de ser una forma de vinculación novedosa, y, por lo tanto, con aspectos no regulados, puede dar lugar a fallos judiciales que alteran las reglas de juego. Por ejemplo, en octubre de 2016 los tribunales del Reino Unido indicaron que los conductores de Uber deben ser considerados trabajadores y no contratistas independientes; en igual sentido, un fallo favoreció a una empleada de la empresa de mensajería City Sprint en ese país (Wilson, 2017). Para los trabajadores las más notables son la carencia de seguridad social por parte de la empresa contratante, no tener derecho a vacaciones pagas, gran incertidumbre sobre los flujos de trabajo, mayores riesgos en el acceso a pensiones por ahorro insuficiente, no tener acceso al seguro de desempleo ni a coberturas para accidentes laborales y, según algunos autores, tener menores ingresos; adicionalmente, según Prudential Financial (2018), pagan más impuestos que los trabajadores tradicionales porque deben cubrir la parte que ponen los empleadores en el caso de estos últimos.

El asunto de los menores ingresos es relativo. Un estudio de Prudential Financial (2017) basado en encuestas, calculó que los ingresos anuales de un trabajador tradicional de tiempo completo superan en un 72% los de un trabajador “solo *gig*” en Estados Unidos (Gráfico 1). Sin embargo, como el mismo estudio señala, las horas de trabajo por semana son muy diferentes; mientras la mediana del trabajador solo *gigs* es de 25 horas semanales, la del “*gig plus*” (que combina tiempo completo y labores *gig*) es de 44 horas y la del de tiempo completo es de 40 horas. Esto significa que la remuneración por hora de este último es apenas el 7.4% mayor que la del trabajador solo *gig*. De esta forma, la diferencia en el ingreso anual puede provenir de dificultades en la consecución de más trabajo o de la decisión de trabajar menos y tener disponibilidad de tiempo para otro tipo de actividades.

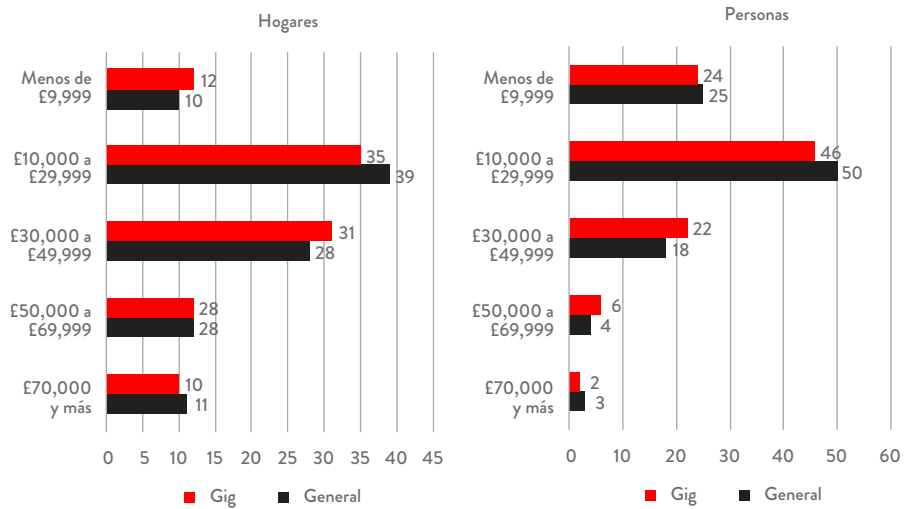
En el estudio del gobierno del Reino Unido se comprobó que no hay diferencias sustanciales en la composición por rangos de ingreso percibido entre la población en general y los que hacen parte de la economía *gig*; incluyendo en este último caso los obtenidos en el empleo tradicional (Lepanjuuri, et al; 2018, p. 16 y 44). Lo mismo se verificó a nivel de los ingresos anuales por hogar (Gráfico 2).

Gráfico 1. Ingreso promedio anual de trabajadores de Estados Unidos



Fuente: Prudential Financial (2017).

Gráfico 2. Ingreso anual de las personas y los hogares en el Reino Unido (% del total)



Fuente: Lapanjuuri, et al (2018).

7. ¿Gig sin pensión?

Uno de los temas más preocupantes con el incremento de la economía *gig* es el de las pensiones, pues las personas con trabajos independientes tienden a descuidar su ahorro para ese fin.

En el caso del Reino Unido, Broughton et al (2018; p. 97) comprobaron que la mayoría de los encuestados no estaba haciendo ahorro para pensiones, aun cuando eran conscientes del problema futuro que esa decisión acarrea. De igual forma, un estudio de la Office for National Statistics estima que el 45% de los trabajadores de cuenta propia, con edades entre los 35 y los 55 años, no tiene ahorro pensional mientras que en los empleos tradicionales solo el 16.4% carece de él (Yuen et al, 2018; p. 22); como un aspecto curioso, al medir la riqueza no encuentran una diferencia significativa entre los trabajadores de los dos mercados en ese rango de edad, por lo que no puede ser ella un factor explicativo del bajo ahorro pensional mencionado.

Para Estados Unidos, Prudential Financial (2017) señala que apenas el 16% de los trabajadores “solo *gig*” tiene ahorro para pensión apoyado por un empleador, mientras que el 52% de los trabajadores de tiempo completo cuenta con él; en el caso de los “*gig plus*” ese porcentaje es del 25%. En la misma dirección, Betterment (2018) encuentra que siete de cada diez trabajadores que solo están en labores *gig* no podrían mantener su nivel de vida actual al retirarse.

8. Reflexiones

Todo lo expuesto en esta sección muestra que está ocurriendo un cambio disruptivo en el mercado laboral de las economías desarrolladas. Se trata de un fenómeno reciente que apenas comienza a ser dimensionado y estudiado, pero diversos analistas coinciden en señalar que su importancia seguirá creciendo.

La economía *gig* tiene críticos que muestran que su avance se da a costa del deterioro de la economía del bienestar que caracterizó el modelo de puestos de trabajo de tiempo completo con sistemas de seguridad social, en parte pagados por los empresarios. Pero es difícil revertir esa tendencia, cuando se tiene en cuenta su asociación con los rápidos cambios tecnológicos y la polarización laboral que ellos han generado. La automatización y la robotización de los procesos productivos ocasionan la pérdida de numerosos empleos y la conformación de dos grupos de población en los extremos de los ingresos: una élite de alta formación técnica con elevados ingresos y una masa de

trabajadores de baja calificación, que desarrolla las labores de menor productividad que no han sido automatizadas o robotizadas.

Para las economías en desarrollo la aparición de este tipo de vinculación laboral complica aún más el panorama, pues la informalidad predominante se caracteriza por la ausencia de contratos en la relación entre trabajador y contratante. Tipos de trabajos como los de Uber y Rappi demuestran que el modelo ya entró en economías como la colombiana, sin que sean claros los beneficios en la formalización de los trabajadores involucrados.

En las economías desarrolladas, además de que los gobiernos están realizando estudios que permitan un mejor conocimiento de la nueva modalidad de vinculación laboral, se están discutiendo aspectos como la necesidad de cambios regulatorios para evitar la pérdida de bienestar de los trabajadores *gig* y la posibilidad de establecer sistemas de afiliación automática al sistema pensional para superar los problemas de ahorro que se han detectado.

En Colombia es importante mejorar la información general del mercado laboral y especialmente de las nuevas modalidades de vinculación trabajador-empleador que surjan de la imitación de lo que sucede en los mercados desarrollados. Lo deseable es que el gobierno, los centros de investigación y las entidades multilaterales aborden el tema, identifiquen cómo se está adaptando la economía *gig* y cómo se puede evitar que ella se convierta en un elemento más de fortalecimiento de la informalidad.

Si se avizora que la economía *gig* llegó para quedarse, como parece percibirse en las economías desarrolladas, también resulta relevante evaluar los cambios normativos, regulatorios y educativos que son necesarios para que se implante como una fuente de trabajo de calidad. Como señalan Buenadicha, Cañigual y de León (2017; p. 33), las nuevas tendencias del mercado laboral plantean un reto a las instituciones que fueron diseñadas para la época industrial; la entrada en la era digital es, según estos autores, un “cambio copernicano” que modifica el concepto de trabajo, las formas de generación de ingresos y las demandas de seguridad social.

Referencias

Broughton, A; Gloster, R; Marvell, R; Green, M; Langley, J; y Martin, A. (2018). *The experiences of individuals in the gig economy*. London, United Kingdom: Department for Business, Energy & Industrial Strategy (BEIS). Recuperado de <https://www.gov.uk/government/publications/gig-economy-research>

Buenadicha, C., Cañigual, A., y De León, I. (2017). *Retos y posibilidades de la economía colaborativa en América Latina y el Caribe*. Documento para Discusión N° IDB-DP-518. BID. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/8308>

Bureau of Labor Statistics. (2018). Contingent and alternative employment arrangements May 2017. *News Release*. Recuperado de <https://www.bls.gov/news.release/pdf/conemp.pdf>

Cañigual, A. (31 de octubre de 2017). El futuro del trabajo: 'The crowd is the new cloud'. *Retina. El País*. Recuperado de https://retina.elpais.com/retina/2017/10/23/innovacion/1508777406_417303.html

Federal Reserve Board. (2018). *Report on the economic well-being of U.S. households in 2017*. Washington, D.C, United States: Federal Reserve Board. Recuperado de <https://www.federalreserve.gov/publications/files/2017-report-economic-well-being-us-households-201805.pdf>

Gavett, G. (8 de febrero de 2016). Today's automation anxiety was alive and well in 1960. *Harvard Business Review*. Recuperado de <https://hbr.org/2016/02/todays-automation-anxiety-was-alive-and-well-in-1960>

Gratton L. y Scott, A. (2018). *La vida de 100 años. Vivir y trabajar en la era de la longevidad*. Arrigorriaga, Viscaya, España: Verssus Libros.

Hook, L. (29 de diciembre de 2015). Year in a word: *Gig economy*. *Financial Times*. Recuperado de <https://www.ft.com/content/b5a2b122-a41b-11e5-8218-6b8ff73aae15>

Howcroft, D. y Bergvall-Kåreborn, B. (2018). A typology of crowdwork platforms. *Work, Employment and Society*. 1-18 Recuperado de <https://doi.org/10.1177/0950017018760136>

Katz, L. y Kruger, A. (2016). The rise and nature of alternative work arrangements in the United States, 1995-2015. *NBER Working Paper*, 22667. Recuperado de <http://www.nber.org/papers/w22667.pdf>

Lepanjuuri, K., Wishart, R., y Cornick, P. (2018). *The characteristics of those in the gig economy*. Department for Business, Energy & Industrial Strategy (BEIS). Recuperado de <https://www.gov.uk/government/publications/gig-economy-research>

Manyika, J., Lund, S., Bughin, J., Robinson, K., Mischke, J. y Mahajan D. (2016). *Independent Work: Choice, Necessity, and the Gig Economy*. McKinsey Global Institute. Recuperado de

<https://www.mckinsey.com/~/media/McKinsey/Featured%20Insights/Employment%20and%20Growth/Independent%20work%20Choice%20necessity%20and%20the%20gig%20economy/Independent-Work-Choice-necessity-and-the-gig-economy-Full-report.ashx>

Paul, T. (19 de julio de 2017). The *gig economy* is nothing new. It was standard practice

in the 18th century. *Business Insider*. Recuperado de <https://www.businessinsider.com/the-gig-economy-is-nothing-new-2017-7>

Peris, A. (2017). What exactly is the sharing economy? *World Economic Forum*. Recuperado de <https://www.weforum.org/agenda/2017/12/when-is-sharing-not-really-sharing/>

Prudential Financial. (2017). *Gig workers in America. Profiles, mindsets, and financial wellness*. Recuperado de

https://www.prudential.com/media/managed/documents/rp/Gig_Economy_Whitepaper.pdf

Prudential Financial. (2018). *Gig economy impact by generation*. Recuperado de https://www.prudential.com/media/managed/documents/rp/Gig-Workers-in-America_2018.pdf

Rahim, N., Lapanjuuri, K., Day, F., Piggott, H., Hudson, R., y Lubian, K. (2017). Research on the sharing economy. *National Centre for Social Research (NatCen). HMRC report 453*. Recuperado de

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/658728/HMRC_Report_453_Sharing_Economy.pdf

Ripani, L. (26 de octubre de 2017). ¿Conoces los trabajos de la economía *gig*? [Mensaje en un blog]. Recuperado de <https://blogs.iadb.org/trabajo/2017/10/26/conoces-los-trabajos-de-la-economia-gig/>

Storey, D., Steadman, T., y Davis, C. (2017). *Is the gig economy a fleeting fad, or an enduring legacy?* EYGM Limited. Recuperado de [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Gig_economy_brochure/\\$FILE/gig-economy-brochure.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Gig_economy_brochure/$FILE/gig-economy-brochure.pdf)

Sundararajan, A. (2017). El futuro del trabajo. *Finanzas & Desarrollo*, 54 (2), 7-11. Recuperado de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2017/06/pdf/sundararajan.pdf>

Torpey, E. y Hogan, A. (mayo de 2016). Working in a *gig economy*. *Career Outlook*, U.S. Bureau of Labor Statistics. Recuperado de <https://www.bls.gov/careeroutlook/2016/article/what-is-the-gig-economy.htm>

Wilson, B. (10 de febrero de 2017). What is the 'gig' economy? *BBC News*. Recuperado de <https://www.bbc.co.uk/news/business-38930048>

Yuen, W., Sidhu, S., Vassilev, G., Mubarak, S., Martin, T. y Wignall, J. (2018). Trends in self-employment in the UK. Analysing the characteristics, income and wealth of the self-employed. *Office for National Statistics* Recuperado de <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/articles/trendsinselfemploymentintheuk/2018-02-07>

08.

El envejecimiento de la población: ¿un problema?

Hernán Avendaño Cruz

Director de Estudios Económicos de Fasecolda. Las opiniones aquí expresadas son responsabilidad exclusiva del autor y no representan ni comprometen la posición de Fasecolda. El autor agradece los comentarios de Stefano Farné, Mario Fernando Cruz y Germán Ponce.

1. Introducción

Entre los múltiples factores que están propiciando cambios en los mercados laborales, y lo seguirán haciendo con mayor fuerza en las próximas décadas, se destaca el envejecimiento de la población. Es ampliamente conocido que la reducción de las tasas de mortalidad y de fecundidad está transformando la estructura de edades y tendrá profundas repercusiones en diversos ámbitos de la vida humana y en el diseño de la política económica y la política social.

Un aspecto que debe preocupar a los gobiernos, los analistas y los ciudadanos en general es la forma en que esos cambios, que desde ya se manifiestan en una mayor longevidad, afectarán el mercado laboral y el crecimiento de la economía. Las proyecciones indican que la población total tenderá a disminuir desde mediados del siglo, que los viejos serán la mayor proporción del total y que los jóvenes perderán participación. ¿Qué problemas surgen de esa tendencia? Desde Adam Smith se formuló que hay una relación estrecha entre el crecimiento de la población y el progreso económico, como lo destacó Hansen (1939); en ese famoso artículo sobre la disminución del crecimiento poblacional y el estancamiento económico, este economista afirmó que: “los elementos constitutivos del progreso económico son (a) las invenciones, (b) el descubrimiento y desarrollo de nuevos territorios y nuevos recursos, y (c) el crecimiento de la población” (p. 3). Otros, como Malthus (1977), por el contrario, vieron como una amenaza el crecimiento de la población por el límite de los recursos naturales, lo que podía repercutir en llevar a la humanidad

a niveles básicos de subsistencia¹. Hoy en día surgen nuevamente esas inquietudes, pues algunos ven las tendencias con optimismo y otros con pesimismo; unos hablan de las oportunidades de la “vida extra” y otros de la “bomba demográfica”.

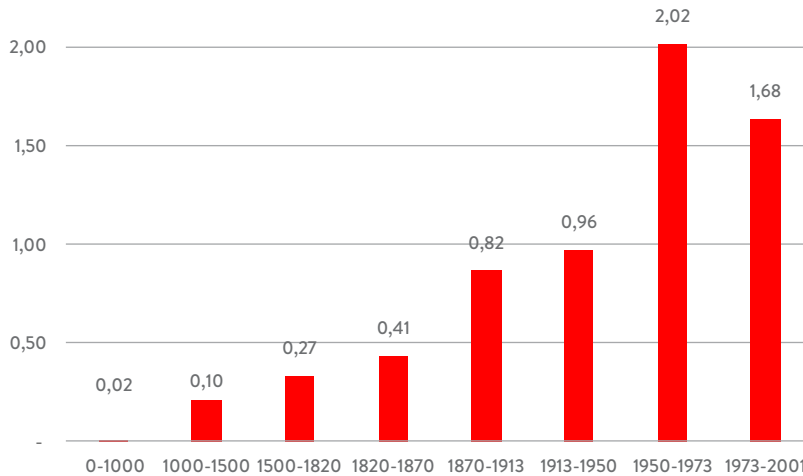
El objetivo de este capítulo es presentar los indicadores que evidencian el envejecimiento de la población; reseñar las discusiones que se dan en torno a su impacto económico, especialmente en la productividad; y, por último, mostrar que es necesario repensar los indicadores básicos, porque parte de lo que se está diagnosticando como un grave problema puede ser de una magnitud menor a la percibida por las mediciones más extendidas; sobra recordar que un mal diagnóstico puede acarrear tantos problemas como no hacerlo. Para tratar esos temas, en la sección que sigue, se hace una revisión de los indicadores demográficos tradicionales que sustentan la percepción del envejecimiento poblacional, con base en las proyecciones de las Naciones Unidas. Luego se presenta una revisión sobre los debates en torno a la relación que hay entre envejecimiento poblacional y productividad, dada la relevancia de esta última variable para el crecimiento económico. A continuación, se expone una propuesta de medición de la vejez, basada en el concepto de “edad prospectiva”, que se formuló desde la década del setenta del siglo XX, pero solo desde comienzos del presente fue retomado y ha empezado a tener resonancia, especialmente en Europa. Por último, se presentan algunas reflexiones que surgen de los temas presentados en el capítulo.

2. Los indicadores del envejecimiento poblacional

El rápido crecimiento de la población humana es un fenómeno contemporáneo. Las cifras elaboradas por Maddison (2006) así lo confirman. Hasta el año 1000 la variación anual fue cercana a cero; en los 500 años siguientes comenzó a acelerarse, y el máximo dinamismo se observó en el siglo XX (Gráfico 1).

1. “... La raza humana estará tratando constantemente de aumentar más allá de lo que permiten los medios de subsistencia; pero, como debido a aquella ley natural por la cual el alimento es necesario para la vida humana la población no puede nunca aumentar efectivamente más allá de lo que permita la alimentación indispensable para sostenerla, la dificultad para adquirir los alimentos tiene que estar actuando continuamente como un fuerte freno contra el aumento de la población. Esta dificultad debe localizarse en alguna parte, y dejarse sentir necesariamente en una u otra formas de miseria, o de temor a ella, en gran parte de la humanidad” (Malthus; 1977, p. 8).

Gráfico 1. Tasa media anual de crecimiento de la población mundial en los dos últimos milenios (%)



Fuente: Maddison (2006). The World Economy. Vol. 2: Historical Statistics.

Por siglos, los mayores de 60 años representaron entre el 8% y el 10% de la población (Thane, 2006 y Laslett, 1995). Esos niveles se consideran normales a lo largo de la historia y el reducido número de ancianos podía ser sostenido por los grupos familiares. Pero cuando su proporción empieza a aumentar, deja de ser una preocupación familiar o del vecindario para convertirse en un problema nacional que demanda la intervención activa del Estado y el establecimiento de políticas que contribuyan a una vejez digna.

Los avances de la medicina, el descubrimiento de las vacunas y los antibióticos, la introducción del alcantarillado y el acueducto, y la mejora en la nutrición, entre otros factores, repercutieron en la reducción de las tasas de mortalidad, especialmente de la infantil, y en el aumento de la expectativa de vida.

En los siglos XVII y XVIII las mencionadas mejoras en la alimentación y los avances en la medicina aumentaron las tasas de sobrevivencia, aun cuando la esperanza de vida seguía siendo baja por las altas tasas de mortalidad infantil. En

los dos siglos siguientes se registró un hito en la historia de la humanidad, con el crecimiento más acelerado de la población, que a la postre originó las tendencias que hoy son el centro de los debates académicos y políticos. Como resultado, fue más generalizada la presencia de los abuelos, esto es, la convivencia simultánea de tres generaciones en una familia (Alba, 1992; p. 60).

El aumento de la tasa de crecimiento poblacional a más del 2% anual, en la década de los sesenta del siglo XX originó el debate sobre la explosión demográfica como un problema global; aun cuando el crecimiento fue generalizado, se asoció con las pasiones sexuales y la pobreza, dado que las más altas tasas se registraron en las economías en desarrollo. En respuesta, en primer lugar, se propició el desarrollo de nuevos métodos de control natal, que desembocaron en un hito que fue la creación de la primera píldora anticonceptiva, Enovid, autorizada por la Food and Drug Administration de los Estados Unidos en mayo de 1960; el complemento fue la despenalización del aborto en países desarrollados: Inglaterra en 1967, Estados Unidos en 1973, Suecia en 1974 y Francia en 1975. En segundo lugar, surgieron los programas de control de la natalidad, fundamentados, por un lado, en argumentos humanitarios, para evitar las potenciales hambrunas en las economías más pobres, y, por otro, en la seguridad nacional, porque en plena guerra fría, la miseria podía constituir un ambiente propicio para la expansión del comunismo. Las economías desarrolladas asumieron el papel de líderes del control natal, vinculando el tema a las políticas de relaciones exteriores y atándolo a instrumentos de financiación y programas de donaciones a las economías en desarrollo; en casos extremos apoyaron veladamente prácticas como la esterilización forzada en la India. Las economías comunistas, también, adoptaron medidas drásticas, como fue el caso de China, que estableció la política del hijo único en 1979 (Deaton, 2015; p. 269-273)².

Aun cuando Deaton afirma que la explosión demográfica fue un problema transitorio, consecuencia del periodo de ajuste del crecimiento poblacional a la reducción de las tasas de mortalidad infantil, y la revolución verde alejó el fantasma de la hambruna mundial, lo cierto es que ese hecho contribuyó a acentuar los cambios que se venían registrando en las estructuras poblacionales, dando lugar al surgi-

2. En este aspecto son interesantes dos puntos que destaca Deaton. De una parte, que las políticas de control natal como la de China fueron criminales y tuvieron grandes costos para el país; en contraposición Taiwán redujo las tasas de fertilidad en magnitud superior sin violentar a las personas. De otra, que la reducción de las tasas de mortalidad infantil puede explicar las caídas en las tasas de fertilidad tanto o más que las políticas de control de la natalidad, pues la alta probabilidad de que una familia pueda criar a sus hijos sin que ellos mueran en edades tempranas, lleva a las parejas a disminuir el número de embarazos.

miento del envejecimiento como un grave problema. El envejecimiento consiste en un aumento acelerado del peso relativo de la población de los rangos de mayor edad y una disminución de la población joven³.

Demógrafos, economistas, sociólogos y políticos, entre otros, han llamado la atención sobre el envejecimiento de la población y las consecuencias que ello acarrea en diversas áreas como el mercado laboral, el crecimiento económico y la productividad, la sostenibilidad de los sistemas pensionales y la demanda de servicios de salud.

Para mostrar la magnitud del problema de envejecimiento, se suelen examinar los cambios en la estructura poblacional; con base en ellos se enuncia que por primera vez en la historia el número absoluto de los viejos superó al de los niños menores de cinco años (Kunkel, Brown y Whittington, 2014). En el Gráfico 2 se verifica esa relación para el mundo y para Colombia, con dos medidas de adulto mayor: los de 60 y más años y los de 65 y más años.

En el caso de la población mundial, los mayores de 60 años superaron a los menores de cinco años desde el 2000 y los mayores de 65 lo harán durante el quinquenio actual. En Colombia estos hechos ocurrieron alrededor de 2010 y en el presente quinquenio. Adicionalmente, se observa que el número de menores de cinco años en el mundo seguirá creciendo lentamente hasta mediados del siglo XXI, cuando empezará a declinar; en cambio, en Colombia esta población empezó a decrecer en números absolutos desde finales del siglo XX, de acuerdo con las estimaciones de Naciones Unidas. Este hecho, como se menciona más adelante, repercute en una mayor velocidad de los indicadores de envejecimiento en el caso colombiano.

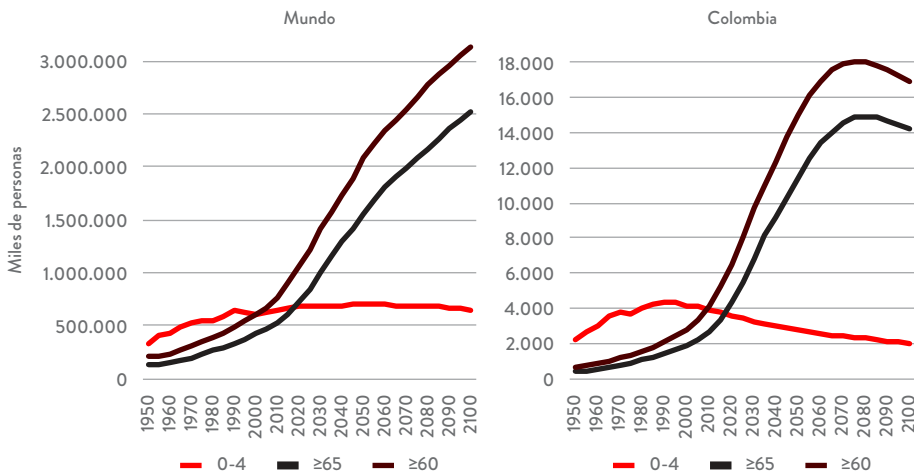
En la Tabla 1 se evidencia el rápido cambio registrado en la participación de los viejos en el total mundial y en diversas regiones. En las economías desarrolladas el indicador se duplica en el periodo analizado; en las economías en desarrollo la variación es menor, pero, también, hay una tendencia creciente. Entre las primeras el caso más llamativo es el de Japón, donde la participación de los mayores se multiplica por cuatro, para la población mayor de 60 años y por cinco para la de 65 años. Entre las economías seleccionadas de América Latina, las participaciones más que se duplican en Argentina, Brasil, Chile y Colombia. Un aspecto llamativo es que en Chile y Ar-

3. Cabe anotar que no hay un criterio unificado para definir a los viejos o a la población de mayor edad. Las referencias más utilizadas en la literatura especializada corresponden a las personas que tengan 60 o más años y 65 o más años. En algunos indicadores que utilizan el concepto de población joven, tampoco hay criterios únicos; así hay autores que toman la población menor de 14 años mientras que otros toman la menor de 20 años. En este documento se hace uso de los conceptos en función de las variables utilizadas y se hará referencia explícita a los rangos de edad utilizados.

gentina los mayores de 60 años tienen un peso relativo similar al de China, país al que se considera de rápido envejecimiento como consecuencia de la política del hijo único.

Otra forma de analizar el envejecimiento es comparar la tasa media anual de crecimiento de la población de 65 años y más; esta indica que la tasa de envejecimiento está ocurriendo más rápido en las economías en desarrollo que en las desarrolladas; mientras que en los países avanzados seleccionados los viejos crecen a tasas entre el 1% y el 2% anual, en los de América Latina fluctúan alrededor del 3%. Según Kunkel et al. (2014; p.82) esto ocurre porque, en comparación con las economías desarrolladas, en las economías en desarrollo la convergencia a la tasa de fertilidad es más lenta que la de la tasa de mortalidad. Esta relación se comprueba para el caso de Colombia, que desde 1969 registra una tasa de mortalidad menor que la observada en las economías desarrolladas, mientras que la de fertilidad apenas está por igualarse a la de ese grupo (Gráfico 3).

Gráfico 2. Número de adultos mayores y de niños menores de 5 años en el mundo y en Colombia 1950-2100



Fuente: United Nations "World Population Prospects: The 2017 Revision".

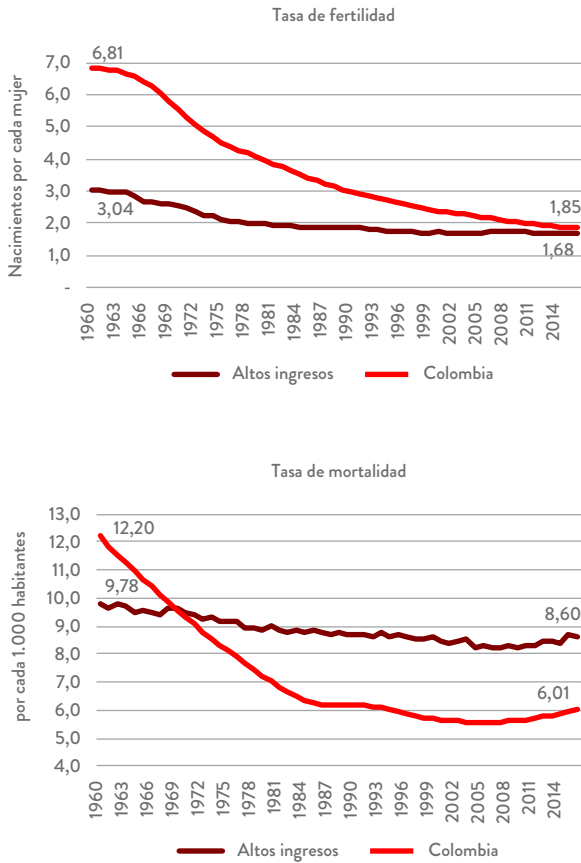
Tabla 1 Participación de la población de mayor edad en el total en países y regiones seleccionados 1950 y 2015 (porcentajes)

PAÍS O REGIÓN	60 AÑOS Y MÁS		65 AÑOS Y MÁS	
	1950	2015	1950	2015
Mundo	8%	12,3%	5,1%	8,3%
Economías desarrolladas	11,5%	23,8%	7,7%	17,6%
Economías en desarrollo	6,3%	9,9%	3,8%	6,4%
Japón	7,7%	32,8%	4,9%	26%
Alemania	14,5%	27,3%	9,7%	21,1%
Reino Unido	15,7%	23,5%	10,8%	18,1%
Estados Unidos	12,4%	20,6%	8,2%	14,6%
Chile	6,9%	15,2%	4,3%	10,4%
Argentina	7%	15,1%	4,2%	10,9%
Brasil	4,9%	11,9%	3%	8%
Colombia	5,3%	10,8%	3,4%	7%
Perú	5,7%	10%	3,5%	6,5%
México	5,4%	9,6%	3,5%	6,5%
China	7,4%	15,4%	4,4%	9,7%
India	5,4%	8,9%	3,1%	5,6%

Fuente: United Nations "World Population Prospects: The 2017 Revision". Cálculos Fasecolda.15,7%

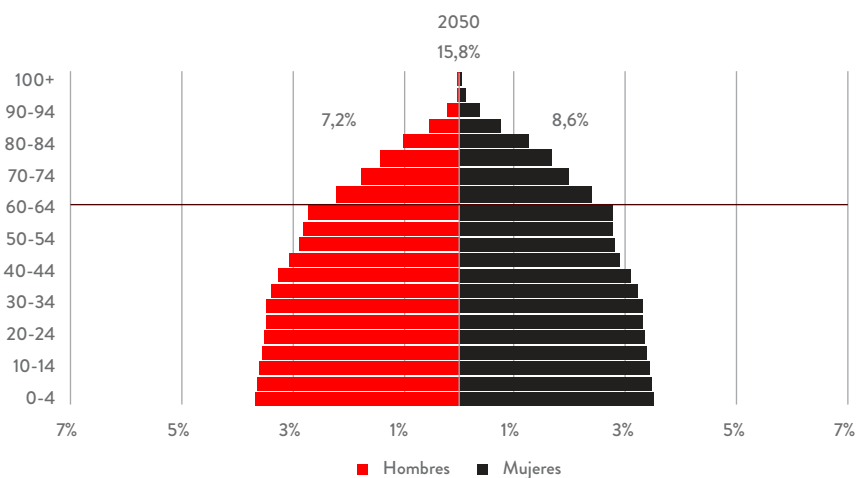
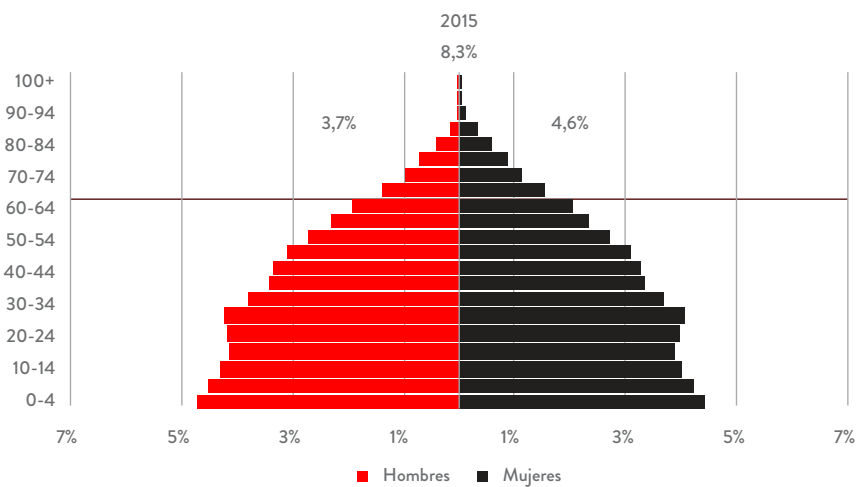
La pirámide poblacional es otro indicador que refleja el cambio que está ocurriendo. El Gráfico 4 muestra los datos para el mundo en 2015 y la proyección para 2050. Es evidente el angostamiento de la base de la pirámide y su engrosamiento en la parte superior; la población de 65 o más años aumentará su participación en el total del 8.3% al 15.8% entre los dos años, al tiempo que la de 4 años o menos pasará del 9.1% al 7.2%.

Gráfico 3. Tasas de fertilidad y de mortalidad en Colombia y las economías de altos ingresos (nacimientos por cada mujer y muertes por cada 1.000 habitantes)



Fuente: Banco Mundial.

**Gráfico 4. Pirámide de la población mundial
2015 y 2050 (% del total de cada año)**



Fuente: Naciones Unidas; cálculos Fasecolda.

Gráfico 5. Pirámide poblacional de Colombia 1950, 2000, 2050 y 2100 (% del total de cada año)



Fuente: Naciones Unidas; cálculos Fasecolda.

Aun cuando esa pirámide muestra la tendencia general, en parte lo hace de forma suavizada porque es la combinación de las economías desarrolladas, en las que el incremento del número de habitantes es bajo, con las economías de menor desarrollo, en las que el crecimiento poblacional sigue siendo alto. El tema se percibe más cuando se examina un solo país. En el Gráfico 5 se observa que en el caso de Colombia el cambio ocurrido ya es notable y se acentuará en el transcurso del presente siglo. La población de 65 años o más, que representó el 3.4% del total en 1950, llegará al 31.8% en 2100; en el otro extremo, la de 4 años o menos pasará del 17.9% en el primer año al 4.6% en el segundo.

Esos datos nuevamente corroboran que el proceso de envejecimiento de la población en Colombia es más acelerado que el de las economías desarrolladas. Al comparar la pirámide colombiana con la estadounidense, se observa que mientras en 2015 la participación de la población de 65 y más años era del 7.0% y el 14.6%, respectivamente, se espera que en 2100 sea del 31.8% y el 27.9%; esto significa que la población de Colombia será más vieja que la de Estados Unidos.

En síntesis, los indicadores mencionados apuntan a comprobar la existencia de un problema de envejecimiento de la población. Desde el punto de vista de la economía, ese hecho tendría repercusiones en la productividad, las cifras fiscales y el crecimiento, entre otros. En opinión de la mayoría de los analistas, ese escenario demanda la adopción de medidas de política que permitan moderar el impacto y aprovechar las oportunidades que puedan surgir de esta evolución.

3. El envejecimiento y el problema de la productividad

Aun cuando la relación entre el envejecimiento de la población y la reducción de la productividad es un lugar común, no hay muchos estudios que la analicen a fondo y, como era de esperarse, discrepan en sus resultados. El punto de partida para abordar la relación es entender qué hace cambiar la productividad⁴ y luego explorar cómo la impacta el cambio en la estructura de edades de la población.

4. Se podría optar por la visión pesimista de Krugman (2010): “No sabemos realmente por qué el crecimiento de la productividad se redujo hasta casi detenerse. Ello hace difícil responder otra pregunta: ¿qué podemos hacer para que aumente?”. Desde luego que sigue siendo una respuesta muy compleja, pero optamos por analizarla desde el punto de vista conceptual de las variaciones en sus componentes.

El concepto económico de productividad es la cantidad de producto que se obtiene de una combinación de insumos; entre más se logre, con una cantidad dada de estos últimos, mayor será la productividad.

El riesgo de una caída en la productividad de una economía como resultado del envejecimiento de la población es relevante, porque ella está asociada al crecimiento y al bienestar de la sociedad. Como lo enunció el nobel de economía Paul Krugman (2010; p. 23),

la productividad no lo es todo, pero a largo plazo lo es casi todo. La capacidad de un país de mejorar su nivel de vida a lo largo del tiempo depende casi que por entero de su capacidad de aumentar su producción por trabajador⁵.

A renglón seguido de esta famosa frase, Krugman comparó la diferencia entre el notable crecimiento de la productividad de Estados Unidos en las décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial con el mediocre observado después de la Guerra de Vietnam, para colegir que mientras en el primer caso las personas lograron mayor bienestar que el de los padres, en el segundo no solo no fue posible, sino que en algunos casos lo empeoraron.

Los economistas coinciden en que “elevar la productividad significa encontrar mejores formas de emplear con más eficiencia la mano de obra, el capital físico y el capital humano que existen en la economía” (Pagés, 2010; p. 4). La acumulación de capital se entiende como el aumento del acervo de bienes de capital mediante la inversión. La acumulación de trabajo se da bien sea por el aumento de la oferta laboral o por la mejora en su calidad al contar con mayores habilidades o más educación. Las variaciones en la eficiencia se calculan por los incrementos en la Productividad Total de los Factores (PTF), que indican la mejora en las formas de utilizar la acumulación de factores para aumentar la producción; la PTF se asocia al cambio tecnológico, que depende de la generación, difusión y adaptación de los avances científicos. Lo anterior significa que las variaciones en cualquiera de los factores y de la eficiencia pueden generar aumentos o disminuciones en la productividad⁵.

5. La opinión de Krugman (2010) tiene sentido, según lo señala Pagés (2010; p. 5), cuando enuncia que “el logro de aumentos agregados en la eficiencia es un problema muy complejo que va más allá del crecimiento tecnológico. Es menester alinear incentivos, asegurar una competencia justa por los recursos y ofrecer a las empresas con buenas ideas la oportunidad de prosperar y crecer. La baja productividad suele ser el resultado no intencionado de una gran cantidad de fallas del mercado y del Estado que distorsionan los incentivos para innovar, impiden la expansión de las compañías eficientes y promueven la supervivencia y el crecimiento de empresas ineficientes”.

En principio, se puede asumir que la acumulación de capital no tiene por qué modificarse ante el envejecimiento de la población. Sin embargo, cabe anotar que en las recientes discusiones sobre el estancamiento secular se afirmó que el envejecimiento de la población es uno de los factores explicativos de ese fenómeno⁶; pese a que hay altas tasas de ahorro impulsadas en parte por la percepción de mayor duración de la vida como jubilados, los empresarios no invierten porque ven que una manifestación esperada del envejecimiento es la reducción del consumo. Además, el crecimiento más lento de la población desacelera la dinámica de la economía y reduce las necesidades de capital en las empresas.

Una fuente de cambio de la productividad es la reducción de la población trabajadora, por la salida de un creciente número de jubilados no compensado por la población joven que ingresa al mercado laboral. Como ejemplo se puede mencionar la esperada pérdida de 40 millones de trabajadores en la Unión Europea en los próximos años (The Economist, 2014). De igual forma, cabe citar la generación de los Baby Boomers de Estados Unidos —así fueron denominadas las personas que nacieron durante la “explosión” de la tasa de natalidad en algunas economías desarrolladas después de la Segunda Guerra Mundial—; ellos empezaron a pensionarse anticipadamente, como consecuencia de la crisis mundial de 2008-2009 y ocasionaron una caída estructural en la tasa de participación en el mercado laboral⁷. Esa disminución en el número de empleados redujo la productividad laboral⁸.

En esa argumentación se presumen dos hechos: que la reducción de la población trabajadora como porcentaje del total o de la población ocupada, y que el aumento de la edad, necesariamente conllevan una menor productividad. Esa consecuencia sería válida si no hubiera cambio técnico o mejora en la eficiencia productiva.

Acemoglu y Restrepo (2017) cuestionan las percepciones de los defensores del estancamiento secular, y de paso los efectos de la reducción de la oferta laboral, porque la evidencia empírica, en una muestra de 169 economías durante el periodo 1990-2015, no permite comprobar una asociación negativa entre el envejecimiento de la población y el PIB per cápita. La razón para que no se registre esa relación es que

6. Desde el famoso artículo de Hansen (1939) se planteó que la reducción de la población, por la caída de la tasa de natalidad y el envejecimiento poblacional, generaría un exceso de ahorro y caída de la inversión.

7. Autores como Fujita (2014) sostienen que alrededor del 65% de la caída en la tasa de participación se explica por la jubilación de los Baby Boomers y la discapacidad. No obstante, hay otros analistas que controvierten esas apreciaciones.

8. Apella (2016; p. 258) lo explica con base en la siguiente identidad: $C/N = C/Y \cdot Y/L \cdot L/N$. En la cual C es el consumo, Y el PIB, N la población y L el empleo. El envejecimiento de la población reduce L/N y el aumento de la edad media de la población hace reducir Y/L que es la productividad laboral.

el periodo analizado, coincide con la creciente inversión en inteligencia artificial y robotización que sustituyen mano de obra en los procesos productivos:

Cuando el capital es suficientemente abundante, la escasez de trabajadores jóvenes y de mediana edad puede desencadenar la adopción de nuevas tecnologías de automatización, en una magnitud tal que los efectos negativos de la escasez de mano de obra podrían neutralizarse por completo o incluso revertirse (p. 2).

Otro punto de controversia es el relacionado con la productividad de los más viejos, especialmente cuando está ganando espacio la idea de aumentar las edades de jubilación; hay debates sobre la forma en que ella evoluciona. A medida que los trabajadores ganan experiencia, se asume que su productividad va en aumento; quienes establecen una relación lineal entre edad y productividad suponen que llega a un punto de estancamiento y luego entra en una fase de declinación, lo que torna improductivo a ese trabajador; si eso ocurre en una economía con población envejecida, declinaría la productividad agregada. Adicionalmente, la productividad de los trabajadores de mayor edad se puede reducir como consecuencia de cambios en la tecnología que dejan obsoletos sus conocimientos y su experiencia.

Con relación a ese tema, el National Research Council (2012; p. 109) muestra que la relación entre envejecimiento de las personas y productividad tiene resultados mixtos y no hay una posición única al respecto. Cita como ejemplo un estudio sobre la industria automovilística alemana en el que midieron la productividad de cada trabajador por el número de errores cometidos en un proceso de producción bien definido; encontraron que, si bien el número de errores pequeños puede aumentar con la edad, los errores más grandes los cometen trabajadores jóvenes e inexpertos y concluyeron “que los trabajadores mayores tienen una mayor productividad” (p. 109).

Un elemento que contribuye a hacer más complejas las mediciones individuales de la relación edad-productividad es la tendencia de las últimas décadas a sustituir el trabajo individual por el de equipos de trabajo, en los que se mezclan personas con diferentes antecedentes y experiencias.

El otro componente de la productividad es el cambio tecnológico, que es determinado en el largo plazo por la generación y difusión de nuevos conocimientos científicos; según el National Research Council (2012; p. 23) esos factores son independientes de la estructura demográfica de un país. Se acepta que la edad a la que los científicos y los innovadores logran su máxima productividad se acerca a los 40 años; pero,

si bien... una población joven puede ayudar a impulsar la invención y la innovación, el envejecimiento de la población tiene muy poco efecto sobre el cambio tecnológico en todas las sociedades. Otros factores, como los niveles de ingresos, la educación, las instituciones y los incentivos económicos para innovar, tienden a dominar la distribución real del producto científico y tecnológico (p. 23).

Hay un elemento adicional que se debe tener en cuenta en los análisis sobre la relación entre cambio técnico y envejecimiento poblacional: los conocimientos tienden a estar globalizados, igual que la apropiación de tecnologías. En ese contexto, el proceso de envejecimiento de la población de los países desarrollados no tendría por qué afectar la productividad por la vía de la contribución de la innovación y la tecnología.

Señala el National Research Council (2012; p. 110) que el impacto del conocimiento tecnológico sobre la productividad depende de ciertas condiciones nacionales para la adopción de las tecnologías, como son la apertura al comercio, los flujos de capital, la competitividad del mercado interno, la regulación y la rentabilidad, entre otros; en general, son factores que no dependen de la edad de la población.

Un punto adicional sobre el que llama la atención el National Research Council (2012) es el impacto que tiene el cambio en la distribución por edades sobre la productividad. Para el efecto realizaron una estimación de los cambios hasta 2030 y los resultados a los que llegaron

...indican que es probable que haya un efecto insignificante de la composición por edades de la fuerza laboral sobre la productividad agregada durante las próximas dos décadas. El juicio sumario es que el efecto de composición por edad está entre -0.1 y +0.1 puntos porcentuales por año (p. 120).

En síntesis, no hay una posición unificada en torno a los efectos del envejecimiento de la población sobre la productividad y el bienestar de la población. Hay variables sobre las cuales los estudios elaborados llegan a resultados diferentes a los esperados; pero en particular cuando se tienen en cuenta la globalización y las tendencias del cambio técnico, orientado a la automatización y robotización que sustituyen trabajo humano, se percibe que los impactos esperados por el análisis convencional podrían ser neutralizados o más moderados de lo previsto.

4. La edad prospectiva y la nueva vejez

Si se parte de las estadísticas tradicionales que muestran el envejecimiento poblacional, es preciso ampliar el panorama para ver cómo se entienden los mencionados cambios a la luz de nuevas mediciones demográficas propuestas desde la primera década del siglo XXI.

Entre las discusiones que hay en economía, la medición de las variables ocupa un lugar destacado. Bien se sabe, por ejemplo, que el cambio en los precios amerita el cálculo de cifras en términos reales para hacer comparaciones en el tiempo. Por ejemplo, el precio de una cerveza podría ser de \$1 en 1955 y en 2018 de \$2.000 pesos; pero al tener en cuenta la inflación podríamos encontrar que la cerveza de 1955 era más costosa que la de 2018. Ese es un problema que se ha solucionado mediante los métodos de construcción de índices de precios, para con ellos deflactar las variables nominales y encontrar sus valores en términos reales. En este caso, la solidez de la medición está en función de la representatividad de los índices de precios.

De igual forma, el concepto de vejez enfrenta dificultades de medición a lo largo del tiempo. El número de años de vida de una persona tiene un sentido diferente en un contexto en el que la longevidad y la calidad de vida han mejorado notablemente. A manera de ejemplo, cabe recordar lo que señalaba Engels (2010) en *La situación de la clase obrera en Inglaterra*: a mediados de siglo XIX una persona de 40 años parecía anciana porque

los hombres se desgastan muy temprano como consecuencia de las condiciones en las que viven y trabajan. La mayoría de ellos no son aptos para el trabajo a los cuarenta años; algunos pocos se mantienen hasta los cuarenta y cinco y casi ninguno hasta los cincuenta años... En una lista de 131 hiladores solo habían siete de más de 45 años; sin embargo, los 131 fueron rechazados por el fabricante al que solicitaban trabajo, por ser «demasiado viejos» (p. 451).

Hoy en día una persona de esa edad luce joven y el equivalente al anciano de siglo XIX quizás habría que buscarlo entre la población de 80 o más años.

Este es un aspecto que hasta hace poco se empezó a discutir en la literatura especializada, buscando un concepto de “edad real” que se asocie con la idea de edad ajustada por las expectativas de vida. Los pioneros en el tema fueron el demógrafo y sociólogo Norman Ryder y el economista Victor Fuchs.

N. Ryder (“Notes on stationary populations”; 1975) afirmaba que el concepto de vejez debería considerarse en función de un número de años que restan como expectativa de vida; sugirió que podían considerarse en etapa de vejez a personas de cierta edad con una expectativa de vida de 10 o menos años. Por su parte, Fuchs (“Though much is taken: Reflections on aging, health, and medical care”; 1984), se considera el primer autor que diferenció entre una “edad nominal” y una “edad real”, tomando de la economía como referencia los conceptos de variables nominales y reales; el autor hacía referencia con el primer concepto a la edad cronológica y con el segundo a la edad ajustada por la expectativa de vida o por la tasa de mortalidad (Sanderson, 2010; p. 163)⁹. Esos conceptos se han retomado recientemente a raíz de los debates sobre la tendencia al envejecimiento de la población y de los probables impactos económicos que podría tener, especialmente en las economías desarrolladas.

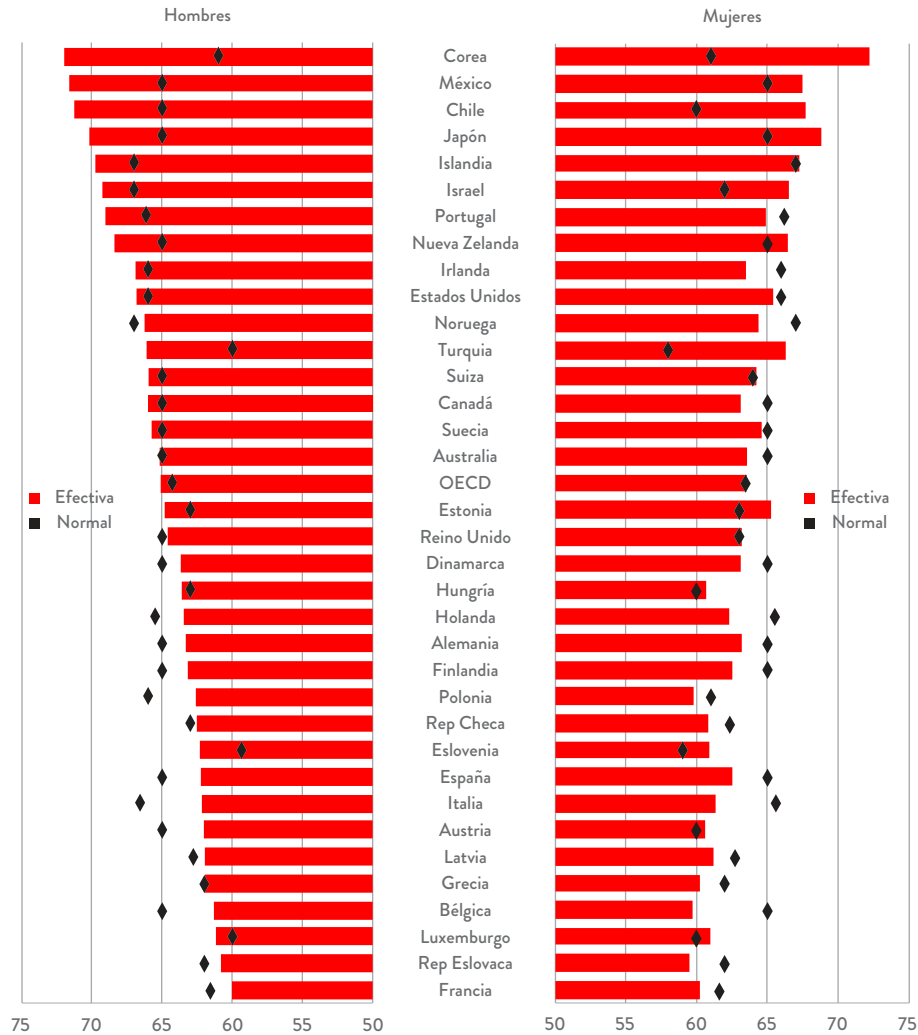
Shoven y Goda (2010; p. 144) calcularon que la expectativa de vida de una persona de 65 años era de 12 años adicionales en 1935 y de 19 años en 2004; de igual forma, las probabilidades de morir a los 65 años eran de más del 3% y de menos del 1.5%, en los mismos años, respectivamente. Esto evidencia cómo el concepto de tener 65 años cambia con el tiempo y lleva a concluir que una persona con esa edad en la época reciente es “más joven” que una de la década del treinta del siglo XX.

La longevidad viene en aumento y con ella está cambiando la conducta de las personas. Ahora, aquellas que hasta hace poco se catalogaban como ancianas hacen actividades que se consideraban aptas para personas más jóvenes y los niveles de discapacidad en las personas adultas están disminuyendo; en síntesis, no solo está aumentando la edad sino también la vitalidad que tenían las personas a cierta edad (Sanderson y Scherbov, 2008). A partir de esas percepciones, se habla ahora de una nueva etapa de la vida.

Hasta hace poco la existencia se dividía en tres etapas: infancia (el lapso del desarrollo), edad adulta (el lapso de la actividad) y vejez (el lapso de la decadencia). Recientemente se les ha agregado la adolescencia, primer periodo intermedio... Y sucede que se acaba de descubrir otro lapso de transición, una nueva edad, entre madurez y senectud, de los 60 a los 75 años: una segunda adolescencia, quizás tan agitada como la anterior” (De Rosnay, De Closets, Servan-Schreiber, J y Simonnet., 2006; p. 10).

9. La referencia a las ideas de Ryder y Fuchs son tomadas de Sanderson (2010).

Gráfico 6. Promedio de edad efectiva de salida del mercado de trabajo y edad de jubilación normal en 2016



Fuente: OECD (2017).

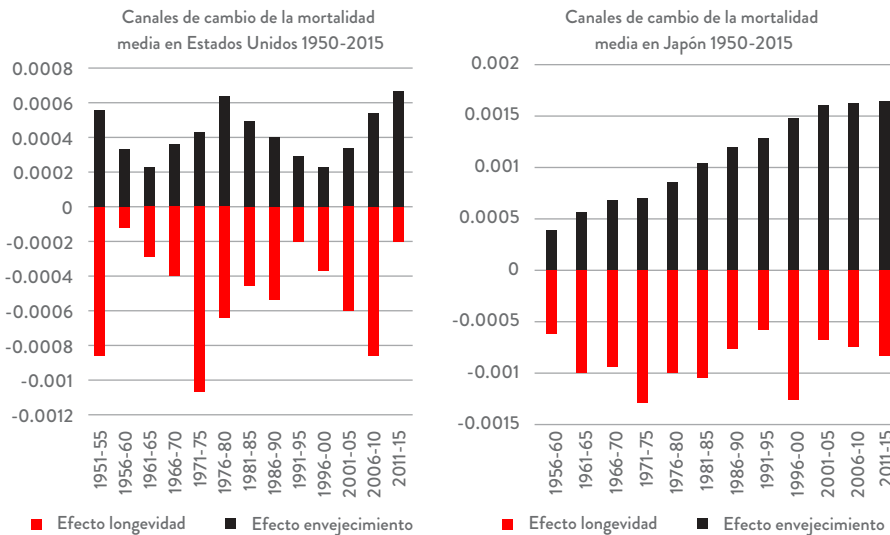
Esa “nueva edad” se refleja en un creciente número de trabajadores que prolongan su edad de jubilación con respecto a la establecida legalmente. En el Gráfico 6 se observa que en 19 economías de 35 analizadas por la Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] (2017), la edad efectiva de salida del mercado laboral supera la “normal”, que es definida como aquella a la que debería retirarse un trabajador que ingresó al mercado a la edad de 20 años y cumple con el marco legal de su país¹⁰. En concordancia con esa tendencia, la tasa de ocupación de las personas entre 55 y 64 años en los países de la OECD pasó del 44% al 58.4% entre 2000 y 2016.

Según la National Academy of Sciences de los Estados Unidos, el aumento de la longevidad está repercutiendo en el incremento del coeficiente entre años de jubilación y años trabajados, desde 0.35 en 1962 hasta 0.41 en 2010 y se proyecta a 0.52 en 2050. Ese es uno de los factores que lleva a esa organización a concluir que “la edad de 65 años es un umbral cada vez más obsoleto para definir la vejez y para condicionar los beneficios para los ancianos” (National Research Council, 2012; p. 17).

Hay un elemento complementario que se debe tener en cuenta en el análisis de las tendencias demográficas; es la diferenciación entre el “efecto envejecimiento” y el “efecto longevidad”. De una parte, las menores tasas de fertilidad hacen que la población en los grupos de menores edades tenga un peso relativo cada vez más pequeño en la población total. De otra parte, la tasa de mortalidad tiene un periodo de transición en el que desciende por las mejoras en la salud y las condiciones de vida de las personas mayores. Pero en la medida en que los viejos ganan participación en la población total, la tasa de mortalidad debe aumentar, porque esa tasa es más alta en la población mayor que en la menor. Como en el caso de los Estados Unidos la edad promedio está aumentando simultáneamente con las menores tasas de mortalidad, según Scott (2018), predomina el “efecto de longevidad” sobre el de “envejecimiento” (Gráfico 7). Por el contrario, en el caso de Japón se observa que desde la década del ochenta la tasa de mortalidad está creciendo. Eso indica que predomina el “efecto envejecimiento” sobre el “efecto longevidad”.

10. La edad efectiva de retiro se redujo en la OECD desde comienzos de los setenta hasta el año 2000, en parte como consecuencia de los esquemas de jubilación anticipada que implementaron varios países con el propósito de crear trabajos para la población trabajadora más joven. Sin embargo, en lo corrido del presente siglo nuevamente está aumentando (OECD, 2017; p. 48).

Gráfico 7. “Efecto envejecimiento” y “efecto longevidad” en Estados Unidos y Japón



Fuente: Scott (2018).

Si bien se proyecta que la tasa de mortalidad de Estados Unidos también tienda a subir en los próximos años, es evidente el impacto que el “efecto longevidad” genera en los indicadores demográficos. Por eso, Scott (2018) llama la atención sobre la importancia de que los gobiernos diferencien las políticas sobre envejecimiento de las políticas relacionadas con la longevidad; mientras las primeras enfatizan en el problema de las transferencias fiscales para atender las necesidades de un número creciente de ancianos, las de longevidad lo hacen en temas de educación, trabajo y aumento de las edades de jubilación.

En opinión de Sanderson y Scherbov (2010) tener como referencia una edad cronológica fija para definir la vejez (por ejemplo, 65 años), desconoce que la mayor longevidad y el aumento de la expectativa de vida con mejores condiciones de salud y vitalidad tiene profundas repercusiones, que deben llevar a la reorientación de las políticas públicas en materia de empleo, pensiones y atención de salud.

Un ejemplo de esto es la relación de dependencia, habitualmente calculada como el porcentaje de personas de 65 y más años con relación a la población entre 20 y 64 años, que es uno de los indicadores para establecer el grado de envejecimiento en un país. Su tendencia al aumento en las últimas décadas y las proyecciones de su esperada aceleración en el transcurso del presente siglo constituyen una de las preocupaciones de muchos gobiernos, especialmente en las economías desarrolladas; con base en ella están adoptando políticas.

Sin embargo, el hecho de que los niños nacidos hoy en las economías desarrolladas tengan una expectativa de vida del orden de 104 a 107 años (Gratton y Scott, 2016), de los cuales un gran porcentaje alcanzará esa edad en buenas condiciones de salud, entra en contraposición con el actual diseño de políticas en las que supuestamente la sociedad debe mantener a un número creciente de “ancianos” de 65 años y más, sin tener en consideración que se deben garantizar pensiones y transferencias para periodos cada vez más largos.

Sanderson y Scherbov (2008) introdujeron el concepto de “edad prospectiva”, para incorporar en la definición de vejez el cambio continuo en las expectativas de vida. Llamaron “edad prospectiva a la nueva medida porque asigna edades a las personas sobre la base de sus expectativas de vida restantes en un año de referencia, no en la cantidad de años que ya han vivido”(p.6).

Sanderson y Scherbov (2008) ilustran el concepto de edad prospectiva con el ejemplo del Gráfico 8. En el panel A se observa que dos mujeres francesas que tenían una edad cronológica de 30 años en 1952 y en 2005 diferían en 9.7 años en la “expectativa de vida remanente”. En el panel B se evidencia que la expectativa de vida remanente que tenía la mujer de 1952 es equivalente a la que tenía una mujer de 40 años en 2005. De ahí concluyen los autores que la edad prospectiva de esta última es de 30 años (ver anexo); es decir, “los 40 son los nuevos 30”.

A partir de ese concepto, Sanderson y Scherbov (2008) proponen una nueva definición de la vejez, como aquella edad en la que la expectativa de vida remanente es de 15 años o menos. Por oposición a contar con un parámetro cronológico uniforme, esto implica pasar a un concepto diferente de lo que es una persona vieja en cada economía:

Cada país tiene su propia historia de cuándo se puede considerar a las personas como viejas, una historia que podría ser diferente para hombres y mujeres, y una historia que depende de los cambios sociales y económicos, las mejoras de salud pública y las elecciones de consumo personal (como fumar cigarrillos). El simple hecho de considerar viejos a hombres y mujeres cuando cumplen 65 años ignora esta historia (p.7).

Gráfico 8. Expectativa de vida remanente de una mujer francesa en 1952 y en 2005

Panel A

1952	30 años de vida	Expectativa de vida remanente 44,7 años
2005	30 años de vida	Expectativa de vida remanente 54,4 años

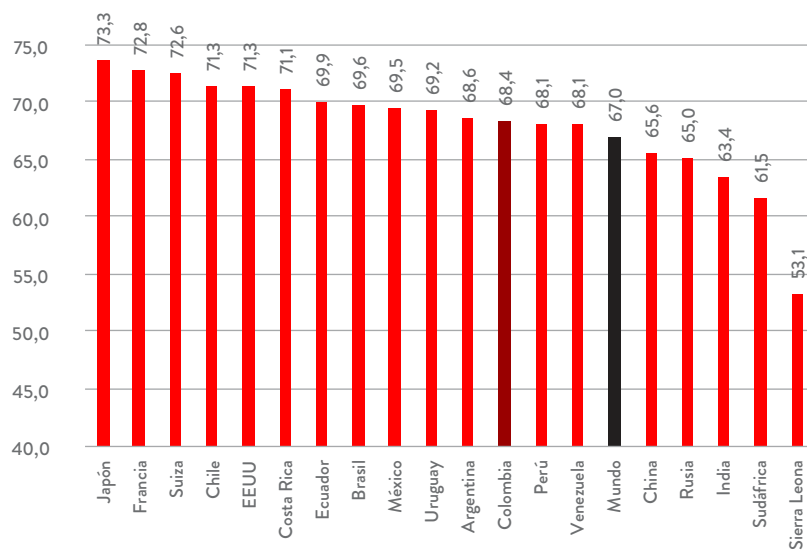
Panel B

1952	30 años de vida	Expectativa de vida remanente 44,7 años
2005	40 años de vida	Expectativa de vida remanente 44,7 años

Fuente: Sanderson y Scherbov (2008).

El Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital, de Austria, calculó la edad prospectiva para 196 países por quinquenios. En el Gráfico 9 salta a la vista la gran diferencia que arroja este concepto en la definición de vejez, con relación al de edad cronológica de 65 años usado en los indicadores tradicionales. Se observa que Japón es el país en el que esa definición corresponde a personas de mayor edad, mientras que Sierra Leona es el de menor edad; esto significa que una persona de 73.7 años en Japón se asimila a una de 53.1 años en Sierra Leona. Son más de 20 años de diferencia y evidencian el problema que implica un parámetro homogéneo de 65 años. Como era de esperarse, las mayores edades son las de los países desarrollados y las menores las de economías en desarrollo, especialmente de África. En el caso de Colombia la definición corresponde a una edad un poco mayor a la media mundial y se ubica en un lugar intermedio en América Latina y el Caribe. Finalmente, Chile, que es la economía de la región con una edad más alta, está en un nivel igual al de Estados Unidos.

Gráfico 9. Vejez con el criterio de edad prospectiva en países seleccionados 2010-2015 (años)

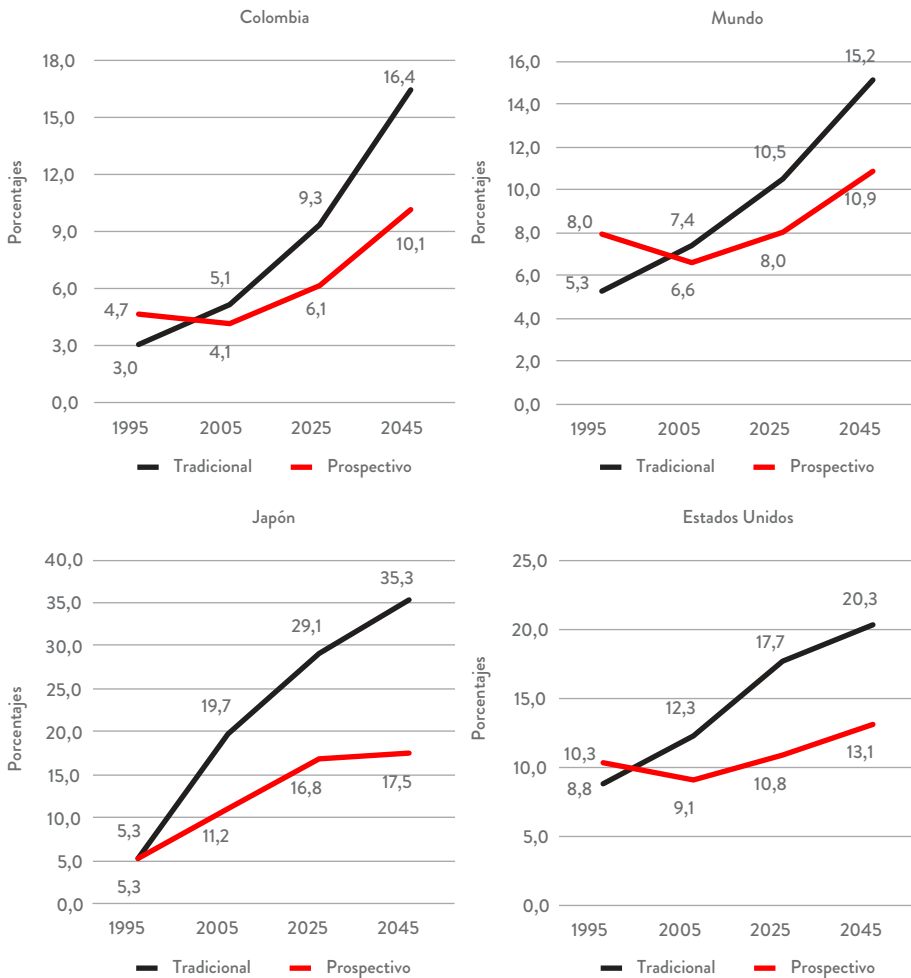


Fuente: Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital.

La definición tiene limitaciones, pues no hay una justificación sólida para tomar como referencia 15 años de expectativa de vida; es un hecho que las diferencias reflejadas en el Gráfico 9 surgen de las disímiles condiciones económicas, culturales y sociales de vida de un país a otro y son difíciles de medir. No obstante, también, es arbitrario tomar 65 años; si es evidente que las condiciones vitales y la expectativa de vida de una persona de 65 años difieren notablemente entre un país como Estados Unidos y otro como Sierra Leona, no es razonable considerarlos equiparables por su edad.

El enfoque de la edad prospectiva también se puede aplicar a los tres conceptos tradicionales que se utilizan en demografía para evaluar el envejecimiento de la población de un país. El primero es la participación de los viejos, definido como el cociente entre los mayores de 65 años y la población total, que en el Gráfico 10 se denomina “tradicional”; ahora se propone como el grupo de población con expectativa de vida remanente de 15 años como proporción de la población total, denominado “prospectivo” en el gráfico.

Gráfico 10. Indicador de participación de los mayores de 65 años en el total y de la población con 15 años o menos de expectativa de vida remanente en el total (%)



Fuente: Sanderson y Scherbov (2008).

Se observa en el Gráfico 10 que para el mundo y los países seleccionados el indicador tradicional es mayor y crece más rápido que el indicador prospectivo, que toma

en cuenta la expectativa de vida. En el caso de Colombia el primero aumenta 5.4 veces entre 1955 y 2045, mientras que el segundo crece 2.2 veces. Para el mundo los crecimientos son 2.9 y 1.4 veces, respectivamente.

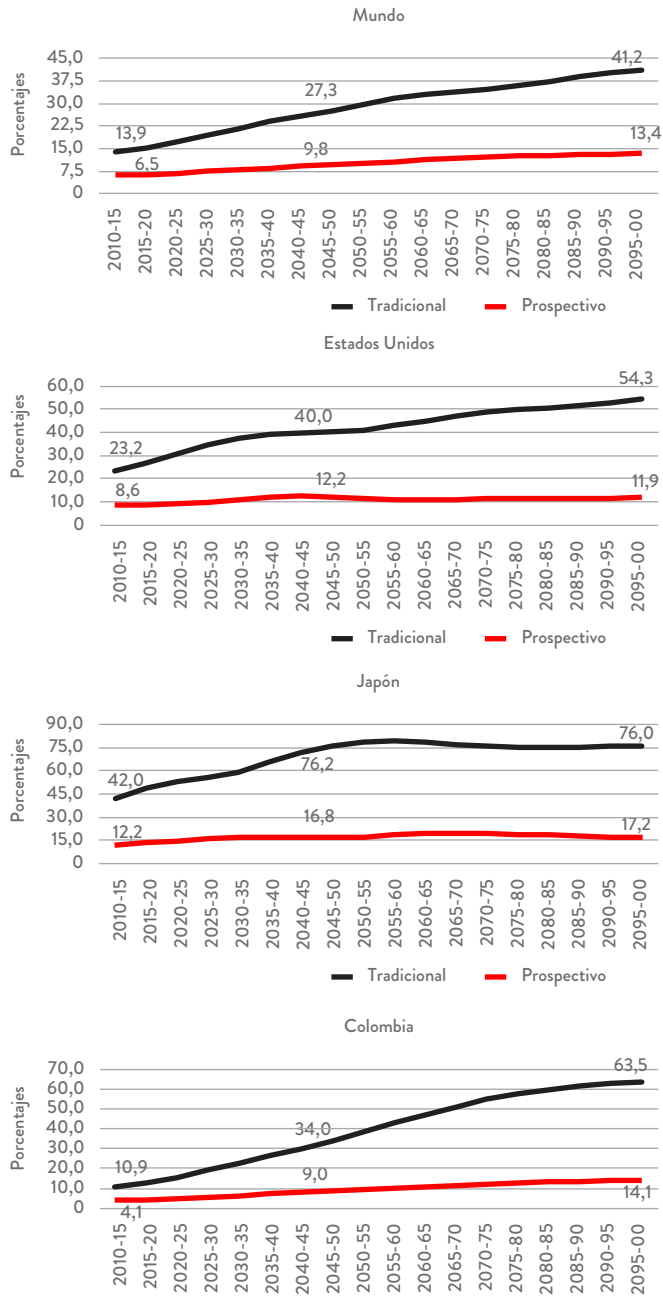
El segundo indicador es la tasa de dependencia, que es el cociente entre la población de 65 o más años y la población en edad de trabajar, que se considera la población de 20 o más años (hay autores que en algunos casos utilizan de 15 o más) y menor de 65 años (tradicional). La definición de Sanderson y Scherbov (2008; p.11) es el cociente entre el número de personas viejas según la edad prospectiva y la población de 20 o más años, cuya expectativa de vida remanente es superior a 15 años (prospectiva).

En el Gráfico 11 se muestra la notable diferencia que hay entre los dos indicadores de dependencia. En Japón, por ejemplo, según el indicador tradicional para 2100 habrá un viejo por cada 1.31 personas en edad de trabajar (coeficiente del 76%); y según el indicador prospectivo, habrían 5.81 personas (coeficiente del 17.2%). En Colombia, para el mismo año, los datos serían 1.57 y 7.09 personas, respectivamente (coeficientes del 63.5% y el 14.1%). Si bien la tendencia de ambos coeficientes corrobora el envejecimiento, la magnitud del problema y la velocidad de cambio son muy distintos en uno y otro caso.

El tercer indicador es la edad mediana, que es aquella en la que el 50% de la población es de más edad que el valor mediano y el otro 50% es menor. La edad mediana prospectiva de un país en un año determinado se define como la edad prospectiva de la población de edad mediana. Sanderson y Scherbov (2008) lo explican en los siguientes términos:

Imagínense un país donde la edad mediana en 1960 es 30 años. Si la edad prospectiva de un hombre de 30 años en ese año es 40, la edad mediana prospectiva del país en 1960 se definiría como 40. Para encontrar la edad mediana prospectiva en un país, primero encuentre la edad mediana y luego encuentre la edad prospectiva correspondiente a esa edad (p. 12).

Gráfico 11. Tasa de dependencia tradicional y prospectiva (%)

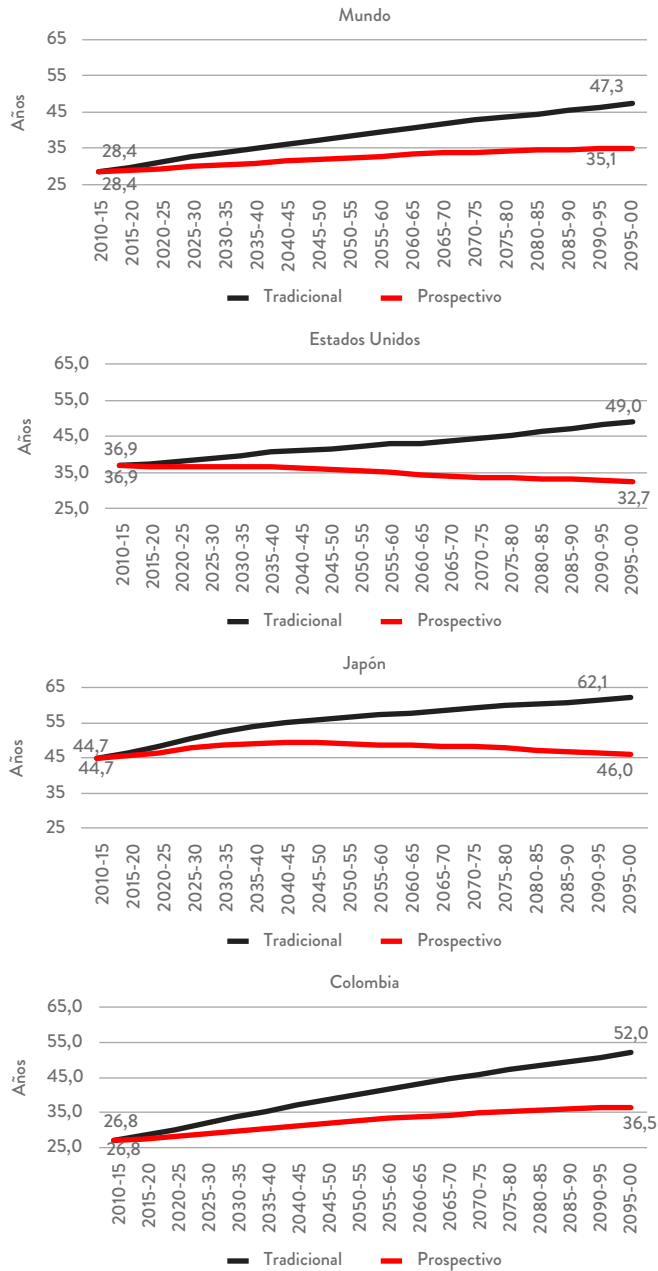


Fuentes: Naciones Unidas y Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital; cálculos Fasecolda.

En el Gráfico 12 se observa la diferencia entre los dos indicadores. En particular llama la atención la reducción del indicador de edad mediana prospectiva de Japón y Estados Unidos, que contrasta con el aumento en la media mundial y en Colombia. Como se explica en el anexo, dado que el valor de la edad mediana prospectiva está en función del año estándar, la variable relevante es el cambio en esa variable como un indicador de la velocidad de envejecimiento de la población. Por tal razón, los autores recomiendan que su análisis debe hacerse en conjunto con el de la edad mediana tradicional.

En síntesis, hay propuestas para responder a la necesidad de indicadores demográficos que se amolden a los cambios que están ocurriendo, como el “efecto longevidad”. Ellos permitirían ponderar las decisiones de política que se tomen. Son propuestas que están en debate, pero que ciertamente tienen atractivos frente a la posibilidad de mantener referencias rígidas a edades cronológicas.

Gráfico 12. Edad mediana tradicional y prospectiva



Fuentes: Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital.

5. Reflexiones finales

Es una realidad inocultable que la demografía mundial está sufriendo profundas transformaciones en las décadas recientes y las proyecciones indican que se prolongarán durante el siglo XXI. Ellas tienen enormes repercusiones en múltiples dimensiones de la vida humana y hacen necesaria la anticipación de decisiones de política pública para que la sociedad esté adecuadamente preparada.

Pero también es un hecho real que varios de los cambios en proceso demandan indicadores más precisos para medir los fenómenos que están ocurriendo. Así como los economistas y los estadísticos revisan al menos cada 10 años las canastas de consumo para actualizar las mediciones de la inflación, de forma que pierdan relevancia o desaparezcan los productos obsoletos y la ganen o ingresen los nuevos bienes y servicios que contribuyen al bienestar, los indicadores del cambio demográfico deberían remozarse.

En este capítulo pasamos revista a los indicadores tradicionales, que muestran un acelerado proceso de envejecimiento de la población. Esa es una tendencia que plantea grandes retos por sus múltiples consecuencias. Una de ellas podría ser el deterioro de la productividad y del crecimiento económico, que potencialmente acarrearía la desmejora del bienestar de las economías más afectadas. Sin embargo, los estudios sobre esas relaciones son relativamente escasos y hay discrepancias en los resultados y recomendaciones. Voces autorizadas, como la National Academy of Sciences de los Estados Unidos, indican que el impacto del envejecimiento poblacional sobre la productividad puede ser marginal (National Research Council 2012); además, las innovaciones tecnológicas, la automatización y la robotización de los procesos productivos conseguirían compensar parcialmente los efectos negativos de la pérdida de participación de la población en edad de trabajar.

En ese contexto, son relevantes las propuestas elaboradas por economistas, estadísticos y demógrafos para adecuar y fortalecer los indicadores demográficos tradicionales. La edad prospectiva y su aplicación a las estadísticas de medición de la estructura de edades de la población es un concepto novedoso que viene ganando aceptación entre los expertos. Su principal aporte es la incorporación de la esperanza de vida a las mediciones, especialmente en un contexto en el que la longevidad aumenta, dando lugar a lo que algunos autores denominan una “vida extra” (De Rosnay, et al, 2006). Lo más relevante de esta propuesta, es que podría conducir a decisiones de política muy diferentes a las que se derivarían de los indicadores tradicionales. En una visión, el envejecimiento de la población genera retos a la financiación de los sis-

temas de salud, a los problemas que plantean los ancianos solitarios y al incremento de la oferta de casas geriátricas. En otra, que Scott (2018) denomina “políticas de longevidad”, lo más importante es atender la educación, el trabajo y la demanda de nuevos servicios, como actividades lúdicas, servicios de turismo y de hoteles especializados en población mayor, sistemas de transporte, etc.

El envejecimiento poblacional repercute en el mercado laboral. Sobre la base de los indicadores tradicionales, habría que dar respuesta a cómo se va a mantener la producción con una menor población relativa dedicada al trabajo; en materia de jubilación es imprescindible el aumento de las edades de retiro para garantizar la sostenibilidad de los regímenes pensionales; y en política fiscal se plantea el problema de cómo financiar las crecientes transferencias que demandará una población de ancianos cada vez más numerosa. Si se parte de los indicadores de edad prospectiva las urgencias serían otras. Como bien apunta Gratton (2012),

la longevidad permitirá que millones de personas de todo el mundo sigan contribuyendo al mercado laboral. El desafío será crear trabajo para ellos y es probable que una proporción significativa de este sector de la población se sume a las filas de los pobres del mundo (p. 48).

En el informe más reciente de *Pensions at a Glance*, la OECD (2017) llama la atención sobre la demanda de flexibilidad en las pensiones; reseña una encuesta en la que a dos tercios de los encuestados les gustaría un esquema de pensión parcial con la opción de seguir trabajando en jornadas diarias más cortas, y afirma que “a menudo, las personas quieren trabajar más allá de lo que se considera la edad de jubilación «normal»” (p. 9).

En el caso de Colombia, tanto los indicadores tradicionales como los de edad prospectiva muestran que se enfrentará un proceso de envejecimiento más acelerado que el de las economías desarrolladas. Por esto, el país debería dedicar más tiempo y recursos a pensar en los problemas que vienen y en las políticas más adecuadas para solventarlos, especialmente cuando los niveles de cobertura pensional son tan bajos.

Aquí surgen varios aspectos para tener en cuenta. Por un lado, cómo se garantizarán las transformaciones en el mercado laboral para incorporar una población más vieja. Son necesarios ejercicios prospectivos que permitan vislumbrar las posibles sendas de los diferentes oficios que hay actualmente; Simón (2018) menciona que, en Estados Unidos, según los datos del U.S. Labor Department, ya no existe el 57% de los trabajos que se realizaban en 1960 y que hoy no existe el 85% de los trabajos a

realizar hacia el 2030. Quizás sea necesario usar una metodología similar a la que utilizó Blinder (2009) para hacer un cálculo del número de trabajos que se podrían desplazar de los Estados Unidos hacia otros países por cuenta del *offshoring*¹¹; con base en sus resultados sugería profesiones que deberían fortalecerse y otras en las que no sería necesario ningún incentivo. En este caso el ejercicio sería útil para tomar decisiones sobre qué áreas del conocimiento deberían impulsarse en la educación y cuáles se tendrían que debilitar.

Por otro lado, si bien la esperanza de vida está aumentando, hay que preguntarse hasta qué edad es probable que se mantengan las habilidades para permanecer activos laboralmente sin que la productividad decaiga a niveles que no sean rentables; en ese análisis habría que diferenciar entre tipos de trabajos, pues los trabajadores de oficios con gran esfuerzo físico tendrán más dificultades para extender sus años de actividad. Adicionalmente, habría que responder cómo se mantienen vigentes los conocimientos y las competencias de los trabajadores. Según Gratton y Scott (2018)

...si trabajamos hasta los 70 o 80 años en un mercado de trabajo muy cambiante, entonces mantener nuestra productividad no es una cuestión de actualizar conocimientos —es una cuestión de asignar tiempo para realizar las inversiones fundamentales en re-aprender y en re-inventarse (p. 19).

Sin duda, se trata de asuntos políticamente sensibles, pues si hay algo impopular es la idea de tener una perspectiva de trabajar por más años y más aún la posibilidad de ajustar los parámetros de los sistemas pensionales. En este aspecto, es importante tener en cuenta la “paradoja del trabajo”, planteada por Mihaly Csikszentmihalyi y Judith LeFevre (como se citó en Carr, 2015):

Las personas estaban más felices, se sentían más satisfechas por lo que estaban haciendo, mientras estaban en el trabajo que durante sus horas de ocio. En su tiempo libre, tendían a sentirse aburridos y ansiosos. Y sin embargo, no les gustaba estar en el trabajo” (p. 11)

11. El *offshoring* es el proceso de traslado de empresas desde las economías desarrolladas hacia las economías en desarrollo, con el objetivo de lograr reducciones en los costos de mano de obra; la contrapartida fue la pérdida de empleos en la industria manufacturera de las primeras, aun cuando el empleo creció en los procesos de diseño y distribución.

Ante la idea de trabajar por más años, muchos protestarán; pero la opción de estar ociosos por más años tampoco entusiasma, especialmente si las condiciones económicas se deterioran por insuficiencia del ahorro pensional.

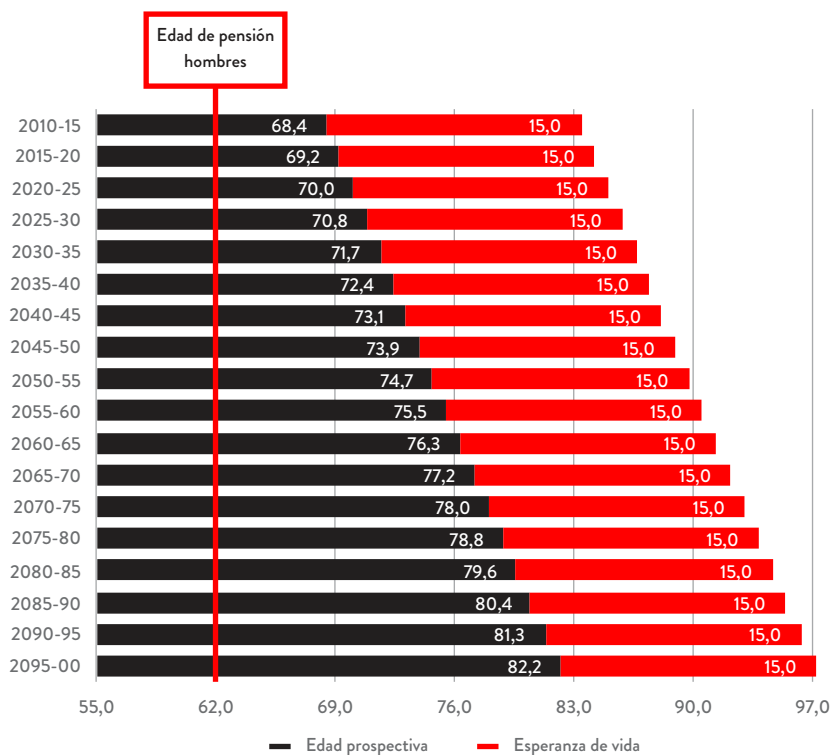
Un aspecto que destacan Gratton y Scott (2018; p. 272) es el de la desigualdad, pues empíricamente se ha demostrado que el aumento de la esperanza de vida no es homogéneo por grupos de ingresos de la población; es mayor en la población más rica y menor en la más pobre. Ese resultado obedece a que las diferencias de ingreso no permiten un acceso igualitario a los factores, como la salud, la nutrición y la educación, que se relacionan directamente con la mayor esperanza de vida.

Las metodologías de la edad prospectiva proveen alternativas concretas a un problema que se viene discutiendo crecientemente, que es el del sistema pensional. Entre las propuestas que se han lanzado en Colombia hay una que reconoce los efectos de la mayor longevidad en la sostenibilidad del sistema y es la relacionada con el establecimiento de mecanismos automáticos de revisión periódica de las edades mínimas para acceder a la pensión.

El Gráfico 13 muestra la forma en que se podría utilizar el cálculo de la edad prospectiva para Colombia como el instrumento para realizar el ajuste automático de la edad en el sistema pensional. La edad requerida actualmente es de 62 años para los hombres y 57 años para las mujeres; en el gráfico se indica con la línea verde la de hombres. Las barras azules indican la edad prospectiva calculada por el Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital y las rojas la esperanza de vida remanente, que por definición es de 15 años.

Salta a la vista que ya existe un desfase de 6.4 años entre la edad legal y la que se derivaría del concepto de viejo en la edad prospectiva (en realidad la diferencia es mayor si se toma el promedio de edad de hombres y mujeres). Por último, se colige que, si los 62 años y los demás parámetros se dejan fijos, con el paso del tiempo y el aumento de la longevidad, la esperanza de vida total es cada vez mayor y los ahorros pensionales serán insuficientes para financiar la totalidad del periodo de jubilación o las pensiones tenderán a ajustarse continuamente a la baja; de igual forma, será necesario un monto cada vez mayor de transferencias para los ancianos pobres, lo que implica una mayor presión sobre las finanzas públicas.

Gráfico 13. Edad prospectiva como edad móvil para acceso a la pensión en Colombia (años)



Fuente: Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital; elaboración Fasecolda.

El futuro es incierto, por lo que todo lo que se diga sobre él, está en el terreno de las hipótesis. Lo más probable es que la longevidad transforme las formas de trabajo que hoy existen; de hecho, ya han empezado a mutar, como se comentó en las nuevas modalidades de vinculación en el capítulo anterior. Gratton (2012; p. 256-260) comenta que la curva de trabajo en campana –en la que un trabajador se vincula de por vida a una empresa y va ascendiendo hasta los 50 años, cuando empiezan a declinar sus habilidades hasta el retiro a los 60 o 65–, cederá su lugar a una “curva carillón” –integrada por actividades diversas

a lo largo de la vida laboral, con espacios para la creatividad, el estudio, las labores humanitarias y el emprendimiento, con trabajo hasta edades más avanzadas que las vistas hoy—. Lo ilustra en los siguientes términos:

Digamos que una persona termina la universidad entre los 20 y los 25 años y luego pasa a trabajar para una gran compañía durante un tiempo, digamos que hasta los 30, para profundizar en conocimientos y especializarse. A los 30 toma un año libre para viajar o trabajar en un proyecto de voluntarios. A los 31 trabaja en proyectos para una serie de diferentes empresas con la finalidad de adquirir experiencia. Al volver quiere otro ritmo de trabajo, así que pasa tres años en un puesto compartido. Luego, tal vez a los 40, vuelve a ser estudiante a tiempo completo durante un año para adquirir nuevas habilidades e integrar una segunda área de especialización. Entre los 40 y los 50 años pone toda su energía en esa segunda área de especialización. Ya entrados en los 50 se toma otro año para viajar o hacer voluntariado, volviendo a los 50 y tantos o 60 y pocos a trabajar en una microempresa que construye a partir de sus dos áreas de especialización, y en la cual continúa hasta los 70 u 80 años (p. 257) .

Ante los cambios que se están gestando, las hipótesis son herramientas útiles para imaginarse qué decisiones son necesarias hoy y cuáles serán las políticas económicas y sociales que se requerirán en el futuro. Pero ellas dependen en gran parte de la calidad de los diagnósticos.

Por eso, vale la pena terminar con una referencia de Deaton (2015) sobre el tema de la explosión demográfica de mediados del siglo XX; afirma que el diagnóstico errado de

la gran mayoría de los científicos sociales y de los responsables de las políticas públicas, así como el grave daño que la equivocada política resultante impuso a varios millones de personas, formaron parte de los más grandes fracasos intelectuales y éticos del siglo "(p. 277) .

En varios países de la OECD ya cometieron errores de diagnóstico en materia de pensiones, como el de suponer que los programas de jubilación anticipada solucionarían los problemas de alto desempleo juvenil, y tuvieron que dar reversa.

Cabe esperar que en torno a las tendencias demográficas y al problema del envejecimiento Colombia no caiga en iguales errores y en la adopción de políticas equivocadas, por la presión que genera el temor a la potencial "bomba demográfica" que se diagnostica a partir de los indicadores demográficos tradicionales.

Referencias

Acemoglu, D. y Restrepo, P. (2017). Secular stagnation? The effect of aging on economic growth in the age of automation. *NBER Working Paper*;23077. Recuperado de <http://www.nber.org/papers/w23077>

Alba, Víctor. (1992). *Historia social de la vejez*. Barcelona, España: Laertes.

Apella, I. (2016). Fuentes de crecimiento en un contexto de envejecimiento poblacional. En R. Rofman, V. Amarante, y I. Apella, (Eds.) *Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XXI*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica de América Latina (Cepal) y Banco Mundial. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39862/S1600187_es.pdf

Blinder, A. (2009). How many US jobs might be offshorable? *World Economics*, 10 (2), 41-78. Recuperado de http://paginaspersonales.deusto.es/aminondo/Materiales_web/Blinder_2009.pdf

Carr, N. (2015). *The glass cage: How our computers are changing us*. New York, United States: W.W. Norton & Company.

Deaton, A. (2015). *El gran escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. México: Fondo de Cultura Económica.

De Rosnay, J., De Closets, F., Servan-Schreiber, J.L., y Simonnet, D. (2006). *Una vida extra. La longevidad: Un privilegio individual, una bomba colectiva*. Barcelona, España: Editorial Anagrama.

Engels, F. (2010). The condition of the working class in England. From personal observation and authentic sources. (*Obra original publicada en Leipzig en 1845*). En K. Marx y F. Engels, *Collected Works volume 4 Marx and Engels 1844-45*. Lawrence & Wishart

Electronic Book. Recuperado de http://www.hekmatist.com/Marx%20Engles/Marx%20%20Engels%20Collected%20Works%20Volume%204_%20Ma%20-%20Karl%20Marx.pdf

Fujita, S. (2014). On the causes of declines in the labor force participation rate. *Research RAP*. Federal Reserve Bank of Philadelphia. Recuperado de <https://philadelphiafed.org/-/media/research-and-data/publications/research-rap/2013/on-the-causes-of-declines-in-the-labor-force-participation-rate.pdf>

Gratton, L. (2012). *Prepárate: El futuro del trabajo ya está aquí*. Barcelona, España: Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores.

Gratton, L. y Scott, A. (Junio 27 de 2016). How work will change when most of us live to 100. *Harvard Business Review*. Recuperado de <https://hbr.org/2016/06/how-work-will-change-when-most-of-us-live-to-100>

Gratton L. y Scott, A. (2018). *La vida de 100 años. Vivir y trabajar en la era de la longevidad*. Arrigorriaga, Viscaya, España: Verssus Libros,.

Hansen, A. (1939). Economic progress and declining population growth. *The American Economic Review*, 29 (1), 1-15

Krugman, P. (2010). *La era de las expectativas limitadas*. (B. Ribera, trad.) Barcelona, España: Editorial Ariel.

Kunkel, S., Brown, S. y Whittington, F. (2014) *Global aging. Comparative perspectives on aging and the life course*. New York, United States: Springer Publishing Company.

Laslett, P. (1995). Necessary knowledge: Age and aging in the societies of the past. En D. Kertzer, y P. Laslett, (Eds). *Aging in the past: Demography, society, and old age*. Berkeley, United States: University of California Press.

Maddison, A. (2006). *The World Economy. Vol. 2: Historical Statistics*. Paris, Francia: Development Centre Studies, OECD Publications.

Malthus, T. R. (1777). *Ensayo sobre el principio de la población*. México, D.F., México: Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en inglés en 1798).

National Research Council. (2012). *Aging and the macroeconomy. Long-term implications of an older population*. Washington, D.C., United States: The National Academies Press.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017). *Pensions at a glance 2017: OECD and G20 Indicators*, Paris, Francia: OECD Publishing.

Pagés, C. (Ed.). (2010). *La era de la productividad. Cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Nueva York, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

Sanderson, W. (2010). Comment. En J.Shoven, (Ed.) *Demography and the economy*. National Bureau of Economic Research (NBER). Chicago, United States: The University of Chicago Press.

Sanderson, W. y Scherbov, S. (2007) A new perspective on population aging 2007. *Demographic Research*, 16 (2), 27 -58 Recuperado de <https://www.demographic-research.org/volumes/vol16/2/16-2.pdf>

Sanderson, W. y Scherbov, S. (2008). Rethinking age and aging. *Population Bulletin*, 63 (4). Recuperado de <https://assets.prb.org/pdf08/63.4aging.pdf>

Sanderson, W. y Scherbov, S. (2010). Remeasuring aging. *Science*, 329 (5997), 1287-

1288. Recuperado de <http://science.sciencemag.org/content/329/5997/1287>

Scott, A. (25 de mayo de 2018). The myth of 'Aging Society'. *Project Syndicate*. Recuperado de <http://prosyn.org/chLo5oW>

Shoven, J. y Goda, G. S. (2011). Adjusting government policies for age inflation. En J. Shoven, (Ed.) *Demography and the Economy*. National Bureau of Economic Research (NBER). Chicago, United States: The University of Chicago Press.

Simón, C. (29 de agosto de 2018). La 'revolución' del trabajo. *Portafolio*. Recuperado de <http://www.portafolio.co/opinion/otros-columnistas-1/la-revolucion-del-trabajo-520557>

Thane, P. (2006). La vejez en la historia inglesa. *SÉMATA, Ciencias Sociais e Humanidades*, 18, 18-30. Recuperado de <https://minerva.usc.es/xmlui/handle/10347/4554>

The Economist (3 de noviembre de 2014). Secular stagnation. The long view. *The Economist* Recuperado de: <https://www.economist.com/buttonwoods-notebook/2014/11/03/the-long-view>

Anexo

Determinación de la edad prospectiva y de la edad mediana prospectiva

Tanto la edad prospectiva como la edad mediana prospectiva están en función del año estándar y del año índice que se tomen como referencia. En el ejemplo representado en el Gráfico 8, 1952 es el año estándar y 2005 el año índice.

En este anexo se transcriben literalmente dos secciones de Sanderson y Scherbov (2007) que explican su importancia.

El gráfico 14 muestra esquemáticamente cómo se deriva la edad prospectiva. La sección de la izquierda muestra dos columnas de una tabla de vida para una persona de edad **a** en el año índice. La primera columna contiene la edad de la persona y la segunda la esperanza de vida remanente a esa edad. La sección de la derecha también muestra dos columnas de una tabla de vida, pero se escriben como la imagen espejo de las dos primeras. La última columna contiene la edad de una persona en el año estándar y la penúltima columna contiene la esperanza de vida remanente de la persona de esa edad. La edad prospectiva de una persona de edad **a** en el año índice es la edad en el año estándar, indicada por **A** en la figura, de modo que la esperanza de vida restante de una persona de edad **a** en el año índice sea la misma que la restante la esperanza de vida de una persona de edad **A** en el año estándar (p31).

Gráfico 14.

Tabla del año índice		Tabla del año estándar	
Edad	Esperanza de vida remanente	Esperanza de vida remanente	Edad prospectiva
a	EVR _a índice	EVR _A estándar	A

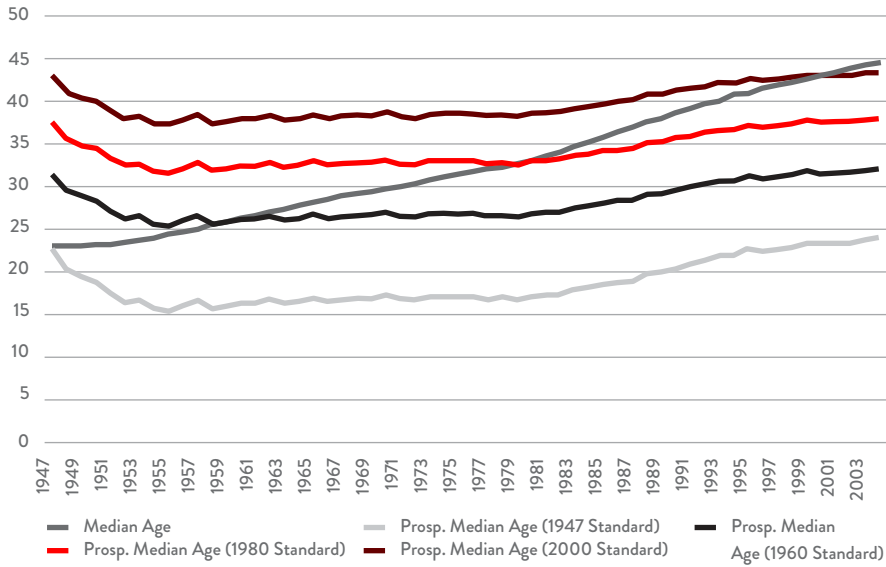
Al adaptar los datos del ejemplo utilizado en el Gráfico 8, el diagrama se aplica de la siguiente forma:

Imagine dos personas, una viva en 1952 y la otra en 2005. Si estas dos personas tuvieran 30 años (o alternativamente tuvieran una edad retrospectiva de 30 años), entonces naturalmente, cada una habría vivido 30 años en esas dos fechas. Las personas que comparten una edad prospectiva, por otro lado, comparten una esperanza de vida restante. Si una persona de 30 años en 1952 tenía una esperanza de vida restante de 44.7 años, y una persona de 40 años en 2005 también tenía una expectativa de vida restante de 44.7 años, entonces la edad de 40 años en 2005 tendría una edad prospectiva de 30 años, usando 1952 como un estándar. En este ejemplo, llamamos 2005 el año del índice para indicar que es el año que nos ocupa (p. 31).

Con relación a la edad mediana prospectiva, en el apéndice B de Sanderson y Scherbov (2007) se hacen las siguientes precisiones:

La edad prospectiva de una persona de cualquier edad depende del año estándar elegido. Del mismo modo, la edad mediana prospectiva depende del estándar. La edad de uno y la edad prospectiva son las mismas en el año estándar que la edad mediana y la edad mediana prospectiva. El Gráfico 15 muestra las edades medianas de las mujeres japonesas desde 1947 hasta 2004 y las edades medianas prospectivas para esos años basadas en cuatro estándares, 1947, 1960, 1980 y 2000. Como se puede ver en ese gráfico, las series temporales se mueven hacia arriba o hacia abajo una cantidad que está cerca de ser constante para asegurar que la edad mediana y la edad mediana prospectiva se cruzan en el año estándar... La diferencia entre una edad en un año determinado y la edad prospectiva correspondiente depende del estándar. Lo mismo es cierto para las edades medianas y las edades medianas prospectivas (p. 56).

Gráfico 15. Edad mediana de las mujeres japonesas y edad mediana prospectiva usando como estándares 1947, 1960, 1980, and 2000



Fuente: Tomado de Sanderson y Scherbov (2007).

AUTORES

Hernán Avendaño Cruz

Economista de la Universidad Nacional de Colombia, Magister en Teoría y Política Económica de la Universidad Nacional de Colombia; Especialista en Banca de la Universidad de los Andes. Actualmente es el Director de Estudios Económicos de Fasecolda.

Econometría S.A.

Firma de consultoría fundada en 1977.

Iván M. Durán

PhD en Economía Aplicada de la Universitat Autònoma de Barcelona, con Máster en economía y economista de la Universidad Nacional de Colombia. Ha trabajado en centros de investigación como CERAC y Fedesarrollo, en entidades públicas como el DNP y ha sido investigador invitado de la Universidad Menéndez Pelayo en Barcelona y la Universidad de Humboldt en Berlín. Actualmente es socio-investigador de PolisData.

Germán Ponce Bravo

Abogado de la Universidad Externado de Colombia, Magíster en Derecho Administrativo y en Filosofía del Derecho y Teoría Jurídica. En la actualidad es el Director de la Cámara Técnica de Riesgos Laborales de Fasecolda. Anteriormente se desempeñó como Subdirector de Prestaciones Económicas del Fondo de Pensiones de Bogotá, así como Gerente Nacional de Doctrina en la Vicepresidencia Jurídica de Colpensiones. Es docente en las áreas de seguridad social, contribuciones parafiscales, derecho laboral, análisis jurisprudencial y argumentación jurídica en diferentes programas de maestría y especialización de las Universidades Externado, La Sabana y Santo Tomas

Norberto Rojas

PhD (c) en Ciencias Sociales de la Universidad Javeriana, con estudios doctorales en economía y Máster económica de la Universidad Carlos III de Madrid, Máster en economía y economista de la Universidad Nacional de Colombia. Amplia experiencia en consultoría en Fedesarrollo, OIT, BID y el DNP. Actualmente es Director de PolisData.

