



REFLEXIONES SOBRE EL EMPLEO EN COLOMBIA*

Óscar Andrés Blanco Rivera**

Universidad Externado de Colombia (Bogotá)

SUMARIO: 1. Cifras y realidades del empleo. –2. La informalidad –3. La regulación laboral y de seguridad social en Colombia. –4. Conclusiones.

RESUMEN

El análisis de la problemática del empleo en Colombia exige una mirada, no solo desde la perspectiva de las estadísticas de organismos nacionales, sino del impacto que representa la legislación vigente en materia laboral y de seguridad social que pretendemos adentrarnos en este breve espacio a manera de un acercamiento a esa realidad que afecta a la sociedad colombiana.

ABSTRACT

The analysis of the employment problematic in Colombia requires a multidimensional approach, not only from the perspective of national statistics but also from the impact of current labor & social security legislation, which we intend to delve into this brief space as a window to approach the reality that Colombian society faces today.

Palabras clave: Empleo. Desempleo, informalidad. Estadísticas relevantes. Legislaciones vigentes. Proyectos a futuro.

Key words: Employment-unemployment, informality, Relevant Statistics, Current Legislation, Future projects

* Recibido el 26 de septiembre de 2022. Aprobado el 17 de noviembre de 2022.

** Abogado.

1. CIFRAS Y REALIDADES DEL EMPLEO

De acuerdo con el Boletín técnico del DANE – Departamento Administrativo Nacional de Estadística, para marzo-junio de 2022 la población económicamente activa – PEA en Colombia era de 21.680.000 personas. Ahora bien, si tomamos como punto de partida la estadística recopilada en el Boletín de Indicadores Económicos del Banco de la República – BANREP (8 de agosto de 2022), tenemos la siguiente información del país a junio de 2022:

Población total – PT a 06-2022	50.475.000 – 100 %
Población en edad de trabajar – PET	38.976.000 – 77,2
Población económicamente activa – PEA	24.817.000 – 63,7
Desocupados	2.796.000 – 11,3

En las cifras anteriores se observa una diferencia entre los estimados del DANE con los del BANREP, pero ambos son válidos en la medida que tienen diferentes criterios en esas mediciones, por lo que son viables atender sus cálculos.

En cuanto a la tasa de desempleo, en el Boletín del DANE del jueves 1.º de septiembre de 2022 se destaca que la tasa descendió al 11,0 %, lo que muestra una cierta dinámica del mercado laboral del país; y la tasa de empleo informal cerró en el 53 %, siendo una de las más altas del mundo. En esta materia no existe un criterio unificado, pues algunos centros de estudio y estadística señalan a esa fecha de agosto de 2022 una informalidad del 58 %.

En un comparativo a junio de 2021, el país estaba afectado con una tasa de desocupación que alcanzó el 14,6 % sobre una PEA de 23.517.000, una PT de 49.925.000 y una PET de 38.414.000. Para junio de 2020, la tasa de desempleo con motivo de la pandemia ascendió a 19,8 % que comparada con junio de 2019 (9,4 %), tuvo un incremento de 10,4 %¹.

Para el total de 13 ciudades y áreas metropolitanas, la tasa de desempleo a junio 2020 fue del 24,9 %, que representó un aumento de 14,2 % frente al mismo mes del año 2019 (10,7 %)².

Según el DANE (comunicado de prensa indicadores mercado laboral 29 julio 2022), la tasa de desempleo en el total nacional fue de 11,3 % y para las 13 principales ciudades y áreas metropolitanas fue del 11,7 %³. Los datos relevantes a ese mismo mes

¹ DANE, boletín técnico gran encuesta integrada de hogares (GEIH), junio, 2020.

² *Op. cit.*

³ Bogotá D. C., Medellín AM, Cali AM, Barranquilla AM, Bucaramanga AM, Manizales AM, Pereira AM, Cúcuta AM, Pasto, Ibagué, Montería, Cartagena y Villavicencio.

y año fueron los siguientes: Población ocupada PO: 22.023.000, Población desocupada TD: 2.795.000, Población fuerza de trabajo laboral: 14.159.000. Bajo esa información, la TD para los hombres fue de 9,2 % y para las mujeres del 14,1 %.

La TD para los jóvenes entre 15 a 28 años total nacional, en el trimestre abril-junio 2022 fue de 18,4 %; y en ciudades como Quibdó y Montería alcanzó 26,7 % y 24,4 % respectivamente. Las menores tasas se observaron en Manizales y Bucaramanga con 15,4 % y 14,3 %, respectivamente. Resalta el contraste entre ciudades con mayor y menor índice de pobreza en el país.

Ahora bien: las anteriores cifras requieren una necesaria comparación con lo ocurrido con la tasa de desempleo en plena pandemia que a junio de 2020 alcanzó el 19,8 % (DANE – Boletín técnico mercado laboral junio 2020) y su mayor o menor impacto arrojó las siguientes cifras en las ciudades con mayores tasas de desempleo: Neiva, 40,6 %, Ibagué, 36,6 % y Popayán, 33,7 %, frente a las ciudades con menores tasas de desempleo como Barranquilla AM con 15,9 %, Quibdó 18,0 % y Cartagena 19,4 %.

A manera de una primera conclusión debe decirse que el impacto de la pandemia trajo consecuencias graves para la población en general, pues con una tasa de desempleo de 19,8 % sumado a las tardías ayudas gubernamentales afectaron sensiblemente a la población más pobre del país. Sin embargo, si se observan las cifras que arrojó la gran encuesta nacional de hogares a 2021 y 2022, la recuperación fue más rápida de lo que se pensaba, pues en el 2021 la tasa de desempleo bajó al 14,6 % y a junio de 2022 descendió a 11,3 %. No obstante, se mantiene un gran impacto de desempleo en el caso de las mujeres y los jóvenes entre 15 y 28 años, con una tasa para estos últimos del 18,4 %.

2. LA INFORMALIDAD

El panorama del empleo/desempleo en Colombia no sería tan dramático si no fuera por la alta informalidad que existe en el país. Este es un fenómeno muy extendido en América Latina, que en el lenguaje común lo llamamos “el rebusque”, que resume esa tendencia humana a obtener ingresos provenientes de las ventas callejeras: son visibles en las ciudades del país los vendedores ambulantes y estacionales, ubicados en cualquier esquina, junto a un semáforo, deambulando por las calles ofreciendo variados productos, artistas callejeros, cantantes en autobuses, en fin, una gama muy amplia de rebuscadores de cualquier ingreso para subsistir junto con su familia. La situación tomó mayor dramatismo para estos informales durante el período más crítico de la pandemia como fue el encierro ordenado por las autoridades que produjo pérdida de empleos ante la cuasi parálisis de la economía nacional, como seguramente se vivió en otros países.

Según la medición de la informalidad en la GEIH 2005 (15.^a CIET, OIT, 1993), se definió el sector informal por las características de las unidades de producción (empresas),

más que por las características de las personas o de los puestos de trabajo. Se determinó que el empleo en el sector informal comprendía todos los empleos en empresas del sector informal o todas las personas que, durante un período de referencia determinado, estaban ocupadas como mínimo en una unidad del sector informal, independientemente de su situación en el empleo y de si se trataba de su actividad principal o su actividad secundaria (DANE: Medición de la informalidad GEIH 2005, julio 2022).

Para la OIT – CINTENFOR, el empleo informal es todo trabajo remunerado (p. ej. tanto autoempleo como empleo asalariado) que no está registrado, regulado o protegido por marcos legales o normativos, así como también trabajo no remunerado llevado a cabo en una empresa generadora de ingresos, donde los trabajadores informales no cuentan con contratos de empleo, seguros, prestaciones laborales, protección social o representación de los trabajadores (www.oitcintefor.org, 2022).

Para el economista colombiano Kalmanovitz (2015, p. 14), la economía informal es *Aquella que no está regulada por la ley; sus trabajadores no reciben el salario mínimo, no cotizan a la seguridad social, no están organizados sindicalmente y laboran en establecimientos de menos de 10 trabajadores.*

En el informe 14 PNUD LAC WORKING PAPER SERIES titulado Mercados laborales fragmentados y el sistema de protección social en Colombia (junio, 2021, Alvarado, Meléndez, Pantoja), los autores anotan que *Al final de 2019 el 62,7 % de los trabajadores colombianos era informal. Este es el dato que arroja la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) cuando se tienen en cuenta la totalidad de los trabajadores y la informalidad laboral se define como la ausencia de aporte al sistema contributivo de seguridad social de pensiones.*

Los autores señalan que los trabajadores informales están constituidos por los que no tienen protección ante la enfermedad, el desempleo, la vejez o la incapacidad, aun cuando en frentes como la salud existen mecanismos legales más extendidos de protección que brinda el sistema no contributivo o subsidiado en salud y pensiones.

Los informales, dicen, se caracterizan por no pagar impuestos, lo que dificulta encontrarlos para hacerles llegar transferencias como se observó en coyunturas de crisis durante la pandemia y la postpandemia. Los informales son, por lo general, los más pobres, y se encuentran asociados con el autoempleo, ventas ambulantes, cuentapropistas de oficios varios, con pocas probabilidades de mejorar sus condiciones de vida, afectando la vida económica del país, demandando más subsidios y ayudas estatales.

Según el DANE⁴ la Proporción de población ocupada informal (GEIHA 2018), en las 23 ciudades y áreas metropolitanas (Trimestre móvil abril – junio 2022-2021), arrojó

⁴ DANE, Mercado Laboral: nueva medición de informalidad laboral julio 2022.

en dicho período en ciudades como Quibdó, Montería, Santa Marta, Valledupar y Cúcuta, porcentajes que oscilaron entre el 67,2 y el 65,0 %, mientras que en Bogotá, Manizales, Medellín, oscilaron entre el 36,2 y el 40,1 %, siendo el promedio en las 23 ciudades y áreas metropolitanas del 45,6 % y el total en 13 ciudades del 44,3 %.

Para 2021, el promedio en las 23 ciudades del estudio estuvo en 47,4 % y en las 13 ciudades, 46,3 %, que hacen concluir una leve mejora en el descenso de la informalidad. Sin embargo, en el estudio GEIH Mercado laboral DANE (abril – junio 2022) se destaca que el total nacional en el trimestre los ocupados informales fueron 58,0%, mientras que en igual trimestre de 2021 alcanzó la informalidad el 60,1 %. En número representan más de 5,3 millones de personas en las 23 ciudades y áreas metropolitanas.

¿Por qué hay tanta informalidad en Colombia? En páginas de Google se encuentra una respuesta simple: por la incapacidad del sector formal de generar suficientes empleos.

Esta respuesta es correcta. El sector formal de la economía no genera las suficientes fuentes de trabajo para una gran mayoría de la población económicamente activa – PEA. Si le restamos a la PEA (24.817.000), la tasa de informalidad del 58 % (14.393.869) y a su resultado le restamos la tasa de desempleo a junio, 2022, tenemos que solo 7.627.131 personas laboran en el sector formal de la economía.

Los datos anteriores nos sirven de ayuda para entender las cifras del DANE⁵ en materia de afiliación a seguridad social de la población ocupada - PO en las 13 ciudades y áreas metropolitanas en salud en el período comprendido entre noviembre 2021 a enero 2022, que fue del 93,4 %, mientras que en pensiones alcanzó el 57,3 %. Estas cifras se explican si se tiene en cuenta que en ese período el 63,7 % del total de la PO pertenecía al régimen contributivo o especial como aportante, mientras que el 21,4 % de los ocupados pertenecía al régimen subsidiado en salud.

La diferencia frente a los cotizantes en pensiones radica que estos últimos están constituidos por trabajadores vinculados mediante contrato de trabajo o de trabajadores independientes con capacidad de pago, mientras que para el caso de la salud puede decirse que en un gran porcentaje de los informales se encuentran afiliados en salud a través del SISBEN que es el sistema subsidiado que permite vincular a desempleados, informales y desocupados, para tener acceso al sistema de salud.

Según ASOFONDOS, el total de afiliados en pensiones al RAIS ascendió en enero de 2022 a poco más de 18 millones, mientras que los afiliados al RPM en Colpensiones

⁵ *La República*, martes 30 de agosto de 2022.

fueron 6.700.000 de personas⁶. Estas cifras precisan una aclaración: el total de afiliados al sistema de pensiones no suponen que se encuentran como cotizantes activos. Muchos de ellos simplemente mantienen la afiliación por mandato legal, porque esta es una sola durante toda la vida, pero son afiliados no activos, es decir, no cotizantes, en la medida que no tengan un empleo o una ocupación formal.

3. LA REGULACIÓN LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA

Lo antes expuesto puede tener una mejor comprensión si revisamos el marco regulatorio de los derechos laborales y de la seguridad social que se encuentran consagrados en los artículos 53 y 48 de la Constitución Política que constituyen las normas rectoras en esas materias.

Establece el artículo 53 lo siguiente:

ARTICULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

Esta disposición constitucional consagra los principios mínimos fundamentales y derechos básicos que protegen el trabajo, tales como la igualdad de oportunidades, la remuneración mínima vital y móvil proporcional en cantidad y calidad, la estabilidad en

⁶ *Op. cit*

el empleo, irrenunciabilidad de derechos, etc., todo ello alrededor de lo que se estableció como un mandato al Congreso de expedir el denominado estatuto del trabajo. A pesar de estar consagrada la obligación de expedir un estatuto del trabajo, en sentencia de la Corte Constitucional de 1994 al resolver la demanda de inconstitucionalidad del Código Sustantivo del Trabajo, concluyó que no era necesario expedir un nuevo estatuto del trabajo por cuanto el Código laboral vigente consagra los principios mínimos fundamentales de que habla el citado artículo constitucional.

En consecuencia, los derechos de los trabajadores de acceso al empleo como las demás disposiciones que lo regulan son las vigentes del Código Sustantivo del Trabajo en vigencia desde 1950, con las reformas sucesivas que ha tenido hasta las últimas expedidas en el año 2022.

A pesar de ese pronunciamiento constitucional que ha mantenido incólume tal decisión, varios han sido los proyectos de ley que se han presentado al Congreso sobre el estatuto del trabajo, siendo el último el que acaba de radicar el gobierno actual como parte de su política de profundización en las garantías de los derechos de los trabajadores, en especial, lo referente a la estabilidad en el empleo, el derecho a una remuneración mínima vital y móvil, que giran alrededor del denominado “pleno empleo”, que se erige en un ideal de las sociedades modernas.

En publicación del diario El Espectador (1.º de mayo de 2021) sobre la Constitución del 91 y su impacto en el panorama laboral: *Promesas no atendidas, se afirma que La Constitución ofreció el marco para impulsar los derechos laborales en Colombia. A pesar de esto, analistas aseguran que la situación del trabajador se ha erosionado en los últimos 30 años. para el economista Jorge Armando Rodríguez, decano de Economía de la Universidad Nacional, “El pleno empleo es un buen ejemplo de un objetivo de política económica consagrado en la Constitución que ha sido ante todo una declaración de buenas intenciones. Carece de los dientes y del andamiaje institucional que sí tienen el objetivo de control de la inflación, en cabeza del Banco de la República, y la regla fiscal —enhorabuena suspendida temporalmente por la pandemia— por cuya implementación deben velar el Ministerio de Hacienda, las comisiones económicas del Congreso y un comité consultivo”.*

El anterior comentario es un buen ejemplo de lo difícil que es la búsqueda de un objetivo prácticamente inalcanzable en un país como Colombia con una alta informalidad, como antes lo vimos, que demuestra que nuestra legislación laboral se aplica a una minoría de la fuerza laboral.

Ahora bien. En cuanto a la regla constitucional de la seguridad social, el extenso artículo 48 de la carta magna adicionado con el Acto Legislativo 01 de 2005, establece lo siguiente:

ARTICULO 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley.

La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.

No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.

El inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005. El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.

(...).

Su desarrollo se encuentra regulado por la Ley 100 de 1993 y demás normas que la han reformado. Esta ley de seguridad social regula tres grandes sistemas de protección social: i) el sistema de seguridad social en salud; ii) el sistema de seguridad social en pensiones y, iii) el sistema de riesgos laborales.

Hay que señalar que los dos primeros sistemas contienen dos clases de subsistemas: uno contributivo y otro subsidiado que tienen incidencia sobre el empleo formal y la población desocupada y con escasos recursos económicos. Para el caso del sistema de salud, la regulación exige que prácticamente todos los habitantes del país estén afiliados en salud, en uno de los dos subsistemas. De ahí que la cobertura en salud alcanza en el país cifras superiores al 90 % del total de la población. Mientras que, en el caso del sistema de pensiones, los subsidiados se encuentran hoy día cobijados por un sistema de beneficios económicos que se denominan beneficios económicos periódicos – BEPS, que es un sistema flexible de protección a la vejez, pero que no constituye por sí mismo una pensión de vejez.

Esta característica del sistema de seguridad social en Colombia explica la manera como se observa en las cifras sobre empleo y desempleo el alcance de la protección social que cubre, especialmente, a la población que no tiene capacidad económica para pagar una cotización en salud o pensiones, lo que constituye una manera de aliviar la vida de los más necesitados.

4. CONCLUSIONES

Este breve repaso de cifras y conceptos nos permite avizorar que en los objetivos del actual gobierno nacional se tiene puesta la mirada en la generación de empleo que persigue dinamizar la economía del país. El presidente Petro en materia de empleo se fijó los siguientes objetivos⁷:

«Conducir el país hacia una era de paz implica un tipo de economía que permita que la población goce de un buen vivir a partir de los ingresos de su trabajo. La única riqueza válida es aquella que nace del trabajo; el dinero fácil ha hecho que nuestro país sea consumido por la corrupción y la violencia».

«Por eso nuestro gobierno, en el marco de la transformación del modelo económico, la redistribución de la tierra y la vinculación de las ciudadanías al saber, las redes y la tecnología, adoptará medidas para generar y mantener trabajo decente con condiciones dignas de remuneración, estabilidad, seguridad social y calidad de vida tanto a nivel urbano como rural».

«Buscaremos una formalización diversificada del trabajo y la cualificación laboral y empresarial, pero con apego a la garantía de derechos de tal forma que la población dependa cada vez menos de los subsidios y pueda escapar a la trampa de la pobreza».

«Estimularemos los emprendimientos individuales y colectivos, con miras al fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa, democratizando las condiciones que permiten trabajar: el saber, la salud, las tierras, el agua, las energías no contaminantes y, por supuesto, el crédito...»

Si se logran llevar a la realidad tales propósitos programáticos, el país estará avanzando en la disminución del desempleo y la informalidad. Si no se logra, la situación podría tornarse más angustiante para casi la mitad de la población colombiana.

Bogotá D. C., septiembre, 2022

⁷ Tomado de *Publimetro*, www.publimetro.co/