

# Reflexiones sobre algunos diagnósticos y recomendaciones de la Misión de Empleo 2021<sup>1</sup>

## Reflections on the Diagnosis and the Recommendations of the Employment Mission 2021

**Francisco José Pérez Torres\***

Consultor privado, Colombia  
<https://orcid.org/0000-0001-8585-9399>  
fjperez@unal.edu.co

Fecha de recepción: 17 de marzo del 2022

Fecha de aceptación: 8 de julio del 2022

Disponible en línea: 18 de agosto del 2022

**Sugerencia de citación:** Pérez Torres, F. J. (2023). Reflexiones sobre algunos diagnósticos y recomendaciones de la Misión de Empleo 2021. *tiempo&economía*, 10(1), en prensa. <https://doi.org/10.21789/24222704.1907>

### RESUMEN

Este ensayo presenta un balance de los aspectos sustanciales expuestos en el informe ejecutivo de la Misión de Empleo 2021. De un lado, identifica la propuesta de Protección Social Universal como la más importante contribución para el devenir de la vida laboral de los colombianos, en particular por su modalidad de financiación y los beneficios para la población y las empresas. De otro lado, puntualiza aspectos críticos ignorados por la Misión conectados con el problema de la ocupación en la economía informal y el empleo formal del país; controvierte el diagnóstico y las recomendaciones sobre el salario mínimo y discute la inconveniencia para que el país retorne a un esquema de salario mínimo diferencial. Se argumenta por qué el crecimiento de la economía generado por el modelo de desarrollo económico extractivista del país y las reformas al marco jurídico laboral, en los últimos 40 años, han probado ser variables poco eficientes para superar la economía informal y el desempleo, lo que estaría significando la necesidad, no contemplada por la Misión, de que el país implemente audaces políticas sociales y económicas que provoquen transformaciones estructurales definitivas.

**Palabras clave:** Sistemas de Seguridad Social; productividad; igualdad; informalidad; mercado laboral; historia económica

---

<sup>1</sup> Una versión preliminar de este trabajo aparece en la serie Documentos FCE-CID 125 de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Colombia.

\* Economista con estudios de maestría en Teoría y Política Económica de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Santo Tomás, Colombia.

**Códigos JEL:** H55, O54, E24, D63, E26, J46

## **ABSTRACT**

This essay presents a balance of the most relevant aspects presented in the executive report Misión de Empleo 2021 (Employment Mission, in Spanish). On the one hand, the Universal Social Protection proposal is highlighted as the most important contribution to the future employment of Colombians, especially due to its financing method and the benefits it brings to the population and companies. On the other hand, it points out critical aspects ignored by the Mission connected with the problem of work in the informal economy and formal employment in the country, disputes the diagnosis and recommendations on the minimum wage and discusses the inconvenience of the country returning to a differential minimum wage. The reasons why the growth of the economy generated by the country's extractivist economic development model and the reforms to the labor legal framework, in the last 40 years, have proven to be inefficient variables to overcome the informal economy and unemployment are argued. The need, not contemplated by the Mission, generated for the country to implement bold social and economic policies that provoke definitive structural transformations is also discussed.

**Keywords:** Social Security Systems, productivity, equality, informality, labor market; economic history

**JEL Codes:** H55, O54, E24, D63, E26, J46

## Introducción

Sin pretender ser exhaustivo, en este artículo se examinan y discuten algunos de los principales planteamientos de diagnóstico y de recomendaciones relativos al bienestar social, en particular el salario mínimo, la informalidad y el problema del empleo en Colombia, que elaboró la Misión de Empleo 2021 y resumió en el documento de informe ejecutivo (Misión de Empleo, 2022).

La Misión 2021 encuentra que el mal funcionamiento del mercado laboral en Colombia obstaculiza el camino hacia una sociedad más próspera e incluyente. Sin embargo, en este ensayo se considera que el carácter dual de la economía del país es el que hace que las condiciones laborales sean precarias para la casi totalidad de los trabajadores que se ocupan en la esfera de la economía informal, que sus ingresos sean bajos e inestables, que cuenten con pocas oportunidades de mejora y que la cobertura en seguridad social sea nula, así como el acceso a la justicia laboral. En el caso de los trabajadores ocupados en el ámbito de la economía formal, los problemas tienen que ver con altas tasas de desempleo asociadas, principalmente, al ciclo económico, el cambio tecnológico, la utilización intensiva del capital, los bajos ingresos y el acceso restringido a la justicia laboral. Los desequilibrios de este mercado se resuelven a través de los ajustes en las cantidades de empleo o desempleo y toda esta dinámica impacta la ocupación en la economía informal.

La discusión se desarrolla entendiendo que la economía informal y la ocupación que genera, así como la disfuncionalidad del mercado laboral formal, son clara expresión de la desigualdad, que hunde sus raíces en el modelo económico extractivista implementado desde el periodo colonial, prolongado en el periodo posterior a la Independencia y consolidado en la segunda mitad del siglo XIX por los terratenientes, el clero y las élites burguesas en el poder, jerarquías sociales con fuertes intereses económicos y vínculos coligados al comercio externo. Aunque con sus propias especificidades, el modelo está plenamente vigente en la actualidad. Pese a los diferentes enfoques de pensamiento entre quienes estudian la historia económica de los países de la periferia, hay consenso en que la “herencia colonial” (Acemoglu *et al.*, 2001; Acemoglu & Robinson, 2012; Engerman & Sokoloff, 2000; Bértola & Ocampo, 2013; Kalmanovitz, 2015) es el factor más importante que explica la débil prosperidad, la desigualdad y la pobreza, características derivadas de un patrón de desarrollo extractivista. Colombia es parte de ello y se puede decir que, después de treientos años de colonialismo y doscientos de independencia política, el país aún no ha superado íntegramente esa experiencia; así, los problemas medioambientales, la exclusión social y étnica, la inmensa desigualdad en la distribución de la riqueza y del ingreso, la falta de trabajo y de ingresos, la pobreza que acusan la mayoría de los colombianos y el inveterado mal funcionamiento del mercado laboral del país contienen el sello de ese legado. De esta manera, los diagnósticos y las recomendaciones de la Misión se valoran tomando en consideración hechos históricos que marcan notablemente el desenvolvimiento económico y social del país, que también deben servir de guías imprescindibles de la política pública para

la transformación estructural que fomente el bienestar de la población y de quienes crean la riqueza, los trabajadores colombianos.

El artículo se divide en cinco secciones. La primera pone de manifiesto lo que considera la mayor contribución de la Misión al problema del mercado laboral, indicando la regresividad y los efectos del régimen de protección vigente, así como la financiación y los beneficios para la población y las empresas que se derivan del nuevo régimen. La segunda sección aborda aspectos críticos de oferta y demanda omitidos por la Misión que, en la medida en que afectan el comportamiento de todos los agentes que actúan en la esfera tanto de la economía informal como de la economía formal, necesariamente limitan el alcance de las recomendaciones. La tercera sección controvierte el diagnóstico y las recomendaciones de la Misión sobre el salario mínimo, indicando sus falencias y limitaciones en torno a cuestiones como la eficacia redistributiva del salario mínimo, la estructura empresarial de la economía colombiana y la incidencia sobre la economía informal, el empleo y el tratamiento tributario; también se discute la inconveniencia de que el país adopte un esquema de salario mínimo diferencial por regiones. La cuarta sección examina la relación básica entre el patrón de desarrollo con las distorsiones estructurales de economía colombiana y su incidencia en la ocupación generada en economía tanto informal como del empleo formal, así como la poca eficacia, en las últimas cuatro décadas, del crecimiento de la economía y de las reformas del marco jurídico laboral para avanzar significativamente hacia la formalidad y el mejoramiento de las redes de seguridad social para la población en general y los trabajadores. En la última sección se resumen las principales conclusiones derivadas del ensayo.

### **La protección social universal, oportuna recomendación de la Misión de Empleo**

La propuesta para dotar el país con un Sistema de Protección Social Universal es, tal vez, el principal aporte de la Misión de Empleo 2021. En general, con ella se pretende dar cubrimiento pleno de protección social para toda la población, y, en particular, mejorar las oportunidades para que los trabajadores accedan a empleos estables y productivos, al tiempo que se dé un significativo avance en la reducción de la desigualdad y en el fortalecimiento de la inclusión social. Como parte de una política pública amplia, esa propuesta sería un inmejorable complemento de la propuesta de Renta Básica Universal, promovida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021, 2022), que garantiza cierto bienestar de los trabajadores y de quienes, siendo laboralmente activos, carecen de una ocupación e ingresos que les permita una vida digna. Igual que la Protección Social Universal, la Renta Básica Universal, para que llegue a la población en situación de pobreza e informalidad, no podrá depender de un salario mínimo mensual legal vigente. No obstante, es pertinente la lectura crítica de los motivos subyacentes de esta importante recomendación de la Misión con el fin de destacar lo más relevante del diagnóstico del régimen de seguridad social y, en particular, contribuir al debate sobre los ajustes que se pueden realizar en beneficio de su posterior puesta en marcha.

## **La regresividad y los efectos del régimen vigente**

La Ley 100 de 1993 estableció que la afiliación y los beneficios se aplican a todos los empleados y trabajadores independientes con ingresos totales mensuales iguales o superiores a un salario mínimo. Este requisito imprimió al régimen contributivo de seguridad social un carácter excluyente y regresivo, toda vez que quienes están por debajo de ese umbral de ingresos quedan automáticamente excluidos, al tiempo que impide el acceso a derechos sociales básicos como la salud y la pensión de retiro. Para un mayor cubrimiento del servicio de salud se tiene el régimen subsidiado, cuyos beneficiarios son personas que reciben menos de dos salarios mínimos y no están obligadas a entrar al régimen contributivo. De todas maneras, la consecuencia perversa del contributivo es impedir que la totalidad de los trabajadores accedan a programas mínimos de protección social en igualdad de condiciones, porque el requisito de ingresos no lo puede cumplir la mayoría de los trabajadores del país.

Aparte del carácter regresivo y excluyente del sistema, se destacan tres conclusiones significativas de la Misión. La primera alude a que la coexistencia de dos sistemas de protección social en Colombia tiene consecuencias muy perjudiciales sobre el funcionamiento de la seguridad social. En efecto, esa coexistencia de regímenes alienta y facilita mecanismos para que las empresas evadan su responsabilidad social reguladas por la ley y las normas laborales; esa coexistencia induce a las empresas a falsear la verdadera situación de sus trabajadores para vincularlos bajo la modalidad de contratistas independientes, mediante la subcontratación o tercerización y a través de cambios en la estructura temporal de los contratos, de esta forma evaden o eluden la ley y reducen costos salariales. Segundo, aunque es una fuente poco significativa de evasión y elusión, en el caso de los trabajadores por cuenta propia con ingresos iguales o superiores a un salario mínimo, ocurre que, al recibir casi los mismos beneficios en materia de salud (aunque el subsidiado no incluye las licencias de maternidad ni los subsidios por incapacidad), el sistema incentiva la evasión de la cotización. Por esta vía, al reducir los alicientes a la contribución en salud, se vulneran las contribuciones a las pensiones de retiro. Tercero, adicionalmente, la Misión encuentra que, en materia de pensión, surte los mismos efectos de elusión y evasión la creación de programas subsidiados con recursos públicos y paralelos a los dos regímenes, como el de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), ingreso que el vinculado recibe cada dos meses sin exceder el 85 % de un salario mínimo legal vigente. Es claro que es un subsidio muy exiguo que no reduce las desigualdades de ingresos entre segmentos de la población retirada, aunque puede ser un buen negocio para las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP); en consecuencia, no sirve para reducir sustancialmente el grave problema social de tener tantos adultos mayores en condición de vulnerabilidad. La misma crítica cabe a la recién creada estrategia de Piso de Protección Social (PPS) para personas con ingresos inferiores a un salario mínimo (Decreto 1174 de 2020), que

incentiva la informalidad<sup>2</sup> y va en contravía del principio cimero de la protección social de ampliar la cobertura del sistema general y no crear esquemas para grupos con necesidades particulares.

### **El nuevo régimen, beneficios y financiación**

Para modificar el régimen de contribución social vigente en Colombia y beneficiar efectivamente a los trabajadores de bajos recursos y a toda la población colombiana, la Misión propone implementar programas de Protección Social Universal en salud y pensiones, y el primer paso en esta dirección es asegurar el acceso a programas críticos de protección social en igualdad de condiciones para todos los trabajadores, independientemente de su nivel de ingresos, con lo que se reconoce que la protección social efectiva para el trabajador no puede depender de que su ingreso sea superior o inferior al umbral predeterminado. El segundo paso es separar los programas de protección social asociados a la relación de dependencia y subordinación entre empresas y trabajadores, de los que son ajenos a esa relación; los primeros deben ser financiados por las empresas y los segundos por *otras fuentes*.

Esto último, la financiación a través de otras fuentes, es primordial para adelantar las reformas requeridas porque el costo de la transformación del actual modelo de protección social universal, relativo a cajas de compensación y programas de salud y de pensiones para el retiro, no puede recaer sobre los trabajadores. En este aspecto, lo que el país necesita es un sistema impositivo progresivo en el sentido en que lo postula Piketty (2021), es decir, políticas tributarias progresivas de forma que los aportantes de esas fuentes sean todos los individuos de más altos ingresos, independientemente de su fuente. Inicialmente, parte del financiamiento de la universalidad se sustentará en subsidios del presupuesto nacional que se focalicen estrictamente en la población efectivamente necesitada, con el fin de mejorar sus quehaceres y promoverla a la formalidad. Más específicamente, contrario a lo considerado por la Misión, una política de subsidios encaminada a reducir la ocupación informal no se puede ignorar simplemente porque más de la mitad del empleo es generado en la esfera de la economía informal.

La Misión no dice nada en cuanto a la relación y los efectos negativos sobre el sistema general que acarrearán los regímenes especiales que favorecen al estamento militar, a los congresistas y a los magistrados de las altas cortes, donde, además, está la mayor carga del Estado (Salazar *et al.*, 2021). Sin embargo, totalmente aparte del problema de los regímenes especiales, concibe que el nuevo sistema de pensiones de retiro, además de ser independiente de si se ha trabajado o no antes del retiro, debe estar conformado tanto por una pensión universal ciudadana financiada enteramente con tributación general como por una

---

<sup>2</sup> Esta conclusión de la Misión da cuenta de opiniones como la del director del Observatorio Laboral de la Universidad Externado de Colombia, quien ha declarado desde hace tiempo que el “programa BEPS no incita a la informalidad porque es algo voluntario”. “Ayudan a la formalización del sistema al dar la oportunidad a las personas de pasarse entre uno y otro sistema. Es un estímulo para las personas con bajos ingresos que sabían que no se iban a pensionar” (Farné, 2016).

pensión complementaria financiada con las propias contribuciones de aquellos que trabajaron antes de su retiro y con subsidios cuando los trabajadores tengan bajos ingresos. Las pensiones de quienes han trabajado tendrían como mínimo la pensión ciudadana más lo que hayan logrado de pensión complementaria; en consecuencia, se tendría un sistema de pensiones de retiro con carácter redistributivo e incluyente, fundamentado en la solidaridad social y en el esfuerzo individual de los trabajadores.

Las empresas también se pueden ver muy beneficiadas del régimen propuesto. En efecto, evaluados los instrumentos que protegen a los trabajadores contra los riesgos de desvinculación de las empresas y los obstáculos que ellos entrañan para el desarrollo de estas, la Misión recomienda que el nuevo modelo concilie la protección óptima del trabajador con el hecho de que las empresas puedan ajustar su planta laboral en respuesta a eventos exógenos fuera de su control, como la pandemia del COVID-19, o a cambios producidos por la aparición y aplicación de nuevas tecnologías. En este sentido, las medidas recomendadas deben ser totalmente financiadas por las empresas. La primera medida es implementar un seguro de desempleo de mayor cobertura y generosidad a lo consagrado en el actual Mecanismo de Protección al Cesante, Ley 1636 de 2013, que, además de otorgar ingresos por un tiempo determinado, cubra en su duración las contribuciones del trabajador desempleado para los seguros de invalidez y muerte y para su pensión complementaria de retiro. La segunda recomendación consiste en destinar las cesantías exclusivamente a su propósito original, esto es, reservarlas únicamente para cuando el trabajador sea desvinculado de la empresa por cualquier motivo. Por último, recomienda establecer compensaciones automáticas de entre uno o dos meses de salario en caso de separaciones originadas por la empresa por causas justas, con la importante salvedad de que los *shocks* de demanda y los cambios tecnológicos hagan parte de esas causas, esto, manteniendo las indemnizaciones por despidos sin justa causa en los términos imperantes.

Lo más consecuente es que sean las empresas las que financien enteramente las recomendaciones. Sin embargo, es factible que lo del seguro de desempleo más generoso y las compensaciones automáticas no tenga buena acogida entre el empresariado y los gremios que lo agrupan; de hecho, riñe con el proyecto de reforma laboral de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria), la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO) y la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI), que propone, fundamentalmente, mecanismos de simplificación y flexibilización laboral, eliminación de costos salariales y seguridad jurídica, así como la actualización de la normatividad laboral a las nuevas formas de trabajo y de organización empresarial (BCIE, 2021).

Sin duda, es de trascendencia la recomendación para ampliar el seguro de desempleo. Pese a la falta de definición sobre cuál sería el monto digno, con ella la Misión hace un justo reconocimiento al hecho de que hoy ese seguro

escasamente equivale a un salario y medio mínimo pagadero en seis meses, con lo que el subsidio no cumple con el objeto de resolver el problema de la baja capacidad de compra de los hogares. En cuanto a la propuesta del uso de las cesantías, segundo punto, se debe tener en cuenta que, en razón a la falta de capacidad de ahorro de los trabajadores, aquellas son recursos esenciales que, en Colombia, generalmente, son utilizados como cuota inicial para adquirir vivienda o pagar la educación propia o de los hijos. Si estos recursos se reglamentan como lo sugiere la Misión, el trabajador se verá abocado a serias dificultades para financiar y acceder a esos bienes que son tan básicos y que hacen parte del ámbito de la “reproducción social”; por lo tanto, esa recomendación se debe ajustar o complementar con mecanismos que le brinden la oportunidad de ahorro al trabajador.

Por último, la propuesta de la Misión de compensación automática por desvinculación con causas justas, incluyendo las relacionadas con cambios tecnológicos y choques negativos de demanda que golpean a las empresas, es una iniciativa oportuna para eliminar la total desprotección que tienen los trabajadores ante esa modalidad de despido. Además de contribuir a mejorar la protección del trabajador, implica que las empresas reconozcan que los pagos por compensación, en últimas, constituyen un costo derivado de gestiones que tienen como resultado disminuir costos operativos, de manera que, en lugar de ser tomados como costos extrasalariales de la empresa, deben ser asumidos como costos causados por los procesos de gestión de talento humano y de adquisición de tecnología para mejorar los procesos de producción y la organización de la firma, elevar la productividad y las utilidades y sostener las operaciones y la participación competitiva en el mercado. Es de advertir, sin embargo, que el tiempo de compensación es muy corto frente al hecho de que en Colombia el tiempo medio de duración del desempleo para el trabajador cesante puede ser de seis a ocho meses, dependiendo del ciclo de la economía.

### **Los temas críticos que omite la Misión**

La omisión de temas relevantes en que incurre la Misión de Empleo hace que el alcance, el tratamiento y las recomendaciones al problema del empleo en Colombia no sean integrales; se limita, así, al asunto de la deplorable seguridad social que, finalmente, atribuye, sesgadamente, a los costos laborales que enfrentan los empresarios del país. Pese a que sus integrantes reconocen que no tienen respuestas completas, ya sea por sus propias limitaciones analíticas o porque es muy difícil considerar y analizar todas las instituciones, políticas y factores que inciden sobre el funcionamiento del mercado laboral, hay una serie de aspectos críticos de oferta y demanda relacionados con el problema laboral del país, cuyo diagnóstico y recomendaciones fueron injustificablemente omitidos por la Misión, en particular la cuestión de la organización sindical dada su importancia para el correcto funcionamiento del mercado de trabajo.

En efecto, la Misión reconoce como punto central para el bienestar de los trabajadores el aspecto sindical; sin embargo, es algo que apenas menciona. En



primer lugar, al dejar sin análisis esta dimensión, no se puede observar, por ejemplo, la relación entre las prácticas contra el libre desarrollo de los sindicatos y el desplome de los ingresos de los asalariados. Es una cuestión de apreciable importancia para los trabajadores, si se considera que el deterioro en los salarios reales en Colombia, en parte, tiene que ver con el hecho de que muchos trabajadores no sindicalizados están sujetos a los incrementos anuales de los pactos colectivos que no reconocen la inflación, colocándolos, en consecuencia, en desventaja frente a los trabajadores cobijados por los acuerdos alcanzados en las convenciones colectivas que negocian los sindicatos y las empresas. Con relación a ese deterioro, Urrutia y Ruíz (2010) indican que su evolución evidencia, siete años después de la crisis de 1999-2001, que la capacidad de compra de los salarios en términos reales no se había podido recuperar. Asimismo, en la información que presenta se aprecia que alrededor de 1995 la tendencia del salario real promedio para trabajadores formales, hasta entonces creciente, comenzó a declinar continuando así durante las siguientes dos décadas; en particular, los descensos más acentuados se observan en Construcción, Comercio, Transporte, Almacenamiento y Comunicación y Establecimientos Financieros y de manera menos pronunciada en Suministro de Servicios Públicos y Servicios, Gobierno y Educación. También se aprecia que el comportamiento de los salarios reales y la productividad no ha ido *pari passu*; en algunos casos como en Transporte, Almacenamiento y Comunicación y Gobierno y Educación, la evolución es contrapuesta, mientras que en Establecimientos Financieros, Industria Manufacturera y Comercio la productividad creció más rápido que el salario real.

En segundo lugar, conviene precisar que el bajo índice de sindicalización de los trabajadores colombianos, en lo fundamental, ni siquiera se debe a la inmensa cantidad de empresas pequeñas<sup>3</sup> y trabajadores por cuenta propia y a la escasez de empresas grandes, como lo sugiere la Misión; más bien, el hecho es atribuible, principalmente, a la falta de garantías en el país para ejercer estos derechos, originada, en buena parte, en prácticas restrictivas e incluso en la creencia de muchos empresarios según la cual los sindicatos acaban con las empresas.

Y, en tercer lugar, cabe mencionar que el tema sindical es pobremente tratado dentro del documento de propuesta de reforma laboral elaborado para la Misión por parte de los gremios que agrupan los sectores de la industria, el comercio y financiero. Entre otros puntos, no se aprecian manifiestamente propuestas de mecanismos para fortalecer los derechos sindicales, la regulación de la negociación colectiva por rama, la extensión del derecho a la negociación colectiva para los trabajadores independientes, así como la necesidad de regular la representación sindical, prohibir los pactos colectivos y promover la afiliación sindical, de forma que el país cumpla y aplique las recomendaciones de la

---

<sup>3</sup> El problema de lograr un mejor bienestar para los trabajadores que laboran en empresas pequeñas es una cuestión que en países como Alemania se ha resuelto con una legislación laboral avanzada, la cual, según Piketty (2021), incorpora las normas de cogestión germánicas y nórdicas, que han conducido a una mayor participación de los trabajadores en las estrategias de largo plazo de las empresas (incluidas las más pequeñas) y a una mayor eficacia colectiva.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y los compromisos adquiridos con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Es de advertir que las ideas, actitudes y políticas que admiten debilitar y menoscabar el papel otorgado a los sindicatos y su poder de negociación también contribuyen a agudizar la desigualdad de los ingresos laborales frente a las rentas y ganancias de capital, es decir, empeoran la distribución del ingreso.

Resumiendo, hay otros factores, principalmente de oferta, que tampoco están presentes en el reporte ejecutivo de la Misión de Empleo de Colombia 2021, tales como la transición demográfica de periodos anteriores, los cambios en la educación por lo menos en las últimas cuatro décadas y los cambios en la tasa de participación laboral de los últimos años, exceptuando la participación femenina. También están ausentes del análisis factores de demanda que afectan tanto el comportamiento de las empresas como el mercado de trabajo; los más relevantes, aparte de la falta de análisis al problema del cambio tecnológico, tienen que ver con el tema tributario, crediticio y de derechos de propiedad.

### **La visión ortodoxa de la Misión sobre el salario mínimo**

Sobre el salario mínimo, la Misión, más que constatar, reitera lo que en el medio se viene discutiendo hace tiempo: primero, que su nivel actual dificulta que otros puedan acceder a la formalidad, en particular aquellos que tienen ingresos aún menores, en otras palabras, que el alto nivel que exhibe aúpa el desempleo y estimula la informalidad; segundo, que, desde el punto de vista del ingreso de todos los trabajadores, su nivel relativo al salario mediano está entre los más altos de América Latina; tercero, que la mitad de los trabajadores tienen ingresos mensuales inferiores a un salario mínimo; y, cuarto, que en el medio rural tres de cada cuatro trabajadores están en esta última situación.

Del primer punto es indudable que la Misión comparte enteramente la visión neoclásica del modelo competitivo estándar del mercado laboral que, aplicada al caso colombiano, postula que un incremento del salario mínimo reduce el empleo y aumenta la informalidad; se ubica, así, muy lejos de los resultados de la literatura empírica que cuestiona esa creencia. Esta premisa de la Misión se fundamenta en una serie de estudios empíricos realizados en el país que de cierta manera han perdido validez y, por tanto, son controvertibles. Es claro que la Misión no realizó una lectura crítica de esas investigaciones. En efecto, en su mayoría, esos trabajos se basan en series de indicadores laborales que, en algunos modelos econométricos, evidencian un efecto negativo entre el salario mínimo y el nivel de empleo, así como un efecto positivo con la ocupación generada en el ámbito de la economía informal; sin embargo, si se observan los resultados no concluyentes (mixtos) que ofrece la evidencia internacional, e incluso la evidencia nacional, no es prudente concebir que esas correlaciones sean equivalentes a un efecto causal. Para el caso de Colombia, Mesa (2020), utilizando un marco de “experimento natural” y un enfoque de diferencias en diferencias, en un análisis de políticas de incremento del salario mínimo urbano y

rural de 1974 a 1984, no halló efectos significativos en el empleo rural como consecuencia de tales aumentos. Los resultados, contrario a lo encontrado en investigaciones en Colombia, muestran evidencia de un incremento en la tasa de empleo en los municipios tratados, en relación con el grupo de control, sin haber ningún efecto sobre la tasa de desempleo. Para la discusión, este es un hallazgo esencial porque también exterioriza que un incremento en el salario mínimo no tiene efecto significativo sobre la ocupación informal. De otra parte, Pérez-Torres (2022), a partir de un análisis de descomposición de varianza y funciones impulso-respuesta de un modelo vectorial de corrección de errores, encuentra que la variación del salario mínimo y el desempleo urbano no repercuten sustancialmente sobre la ocupación generada en la economía informal; es decir, su desenvolvimiento futuro está determinado, principalmente, por su propio choque y muy poco por los choques experimentados en el desempleo urbano y en el salario mínimo.

El principal problema de los estudios que dejó de examinar la Misión es que no captan potenciales variables no observables que afectan el salario mínimo, el empleo y la informalidad, lo que, por supuesto, genera sesgos de selección<sup>4</sup> y los resultados se hacen poco confiables. Algunos de los estudios más citados, Maloney y Núñez (2003), Arango y Pachón (2004) y Hernández y Pinzón (2006), aunque usaron la información de corte transversal de las encuestas de hogares del DANE, nunca establecieron procedimientos para solucionar el problema de potenciales variables no observables que, a lo largo del tiempo, han podido estar correlacionadas con el salario mínimo y otras con las covariables observadas, esto, pese a que en ese momento ya se contaba con novedosos avances metodológicos en el área de la microeconometría. Es todavía más complicado creer en los resultados de las mediciones de estudios como los de Hernández y Lasso (2003) y Sánchez *et al.* (2009) que emplean la variación en las series de tiempo<sup>5</sup> sin posibilidad de controlar por factores no observables, probablemente correlacionados con las variables de resultado, el salario mínimo y el empleo.

Como no son estudios de evaluación de impacto<sup>6</sup> para auscultar la causalidad entre empleo y salario mínimo, es probable que sufran de sesgos de selección que, por supuesto, invalidan sus resultados econométricos. Los estudios de estos autores deben tomarse con cautela y a la luz de los aportes metodológicos (experimentos naturales y cuasi naturales de impacto) de Angristh y Pischke (2009, 2015), que permiten eliminar los sesgos de selección por factores no observables fijos y aleatorios y los riesgos de la endogeneidad entre la variable regresada y los regresores; es decir, estos aportes permiten tratar rigurosamente la heterogeneidad individual no observada, que en el caso de la ocupación informal y el empleo formal debe ser tratada con mucha atención dado el carácter

---

<sup>4</sup> Aquí los sesgos más inmediatos originados en factores no observables pueden incluir la capacidad individual y la disposición al trabajo formal e informal.

<sup>5</sup> Véase la contundente crítica desarrollada por Card y Krueger (2016) a la evidencia del efecto del salario mínimo sobre el empleo, encontrada con base en los análisis de series de tiempo.

<sup>6</sup> En Colombia son prácticamente inexistentes los estudios de impacto del salario mínimo sobre los ingresos y empleo, los pocos que hay evalúan el impacto perverso de los subsidios del Estado sobre la ocupación informal.

multidimensional de estos problemas del mercado laboral colombiano. Téngase en cuenta que David Card, Joshua Angrist y Guido Imbens consiguieron el Nobel de Economía 2021, justamente, por los análisis que hicieron del mercado laboral, basados en experimentos naturales y cuasiexperimentos, rebatiendo la tesis de los efectos negativos resultantes del incremento en el salario mínimo, en particular en actividades económicas (como es el caso de los restaurantes de comida rápida) que ocupan a los trabajadores de bajos salarios y, generalmente, poco calificados, como es el caso de los trabajadores informales en Colombia.

Pasando al segundo punto, es importante notar que la Misión elude mencionar que el salario mínimo y el salario medio (y mediano) de los trabajadores colombianos se encuentran entre los más bajos de Latinoamérica y del mundo, y, si se toma como referente la OCDE, son los más bajos. En efecto, el *ranking* de Salario Mínimo Interprofesional (SMI) publicado por la OIT (ILO, 2021) muestra que Colombia ocupa el puesto 70 entre una lista de 135 países, es decir, se encuentra entre los países con menor salario mínimo. Constatando esta información, una clasificación de SMI similar de datos macro (Expansión, 2021) revela que Colombia ocupa el puesto 64 entre 101 países. De otra parte, según el Banco Mundial (Banco Mundial, 2021), hasta octubre de 2021, 5 de 19 países latinoamericanos tenían un salario medio por debajo de los 259 dólares (PPA): Colombia, Argentina, Nicaragua, Cuba y Venezuela; asimismo, a nivel mundial, entre 128 países muestra que Colombia ocupa el puesto 101, es decir, en el mundo está entre los países con menor sueldo medio. Estas cifras muestran que los trabajadores colombianos, por sus ingresos, se encuentran entre los más pobres del mundo, y sugieren que el nivel del salario mínimo no es tan alto como se cree, más bien lo que ocurre es que el salario medio (y mediano) es tan bajo que está cercano al salario mínimo. Sin duda, esto es un hecho relacionado con la desigual distribución del ingreso y la riqueza que prevalece en el país.

La Misión desatendió determinar la veracidad de si efectivamente el nivel del salario mínimo es tan alto como se afirma, porque precisamente este es el argumento principal de quienes hablan de flexibilización laboral y de reducción de costos salariales para acabar con la ocupación informal y las altas tasas de desempleo (Álvarez *et al.*, 2020). En este sentido, se esperaba de la Misión que por lo menos hubiese comparado el salario mínimo con el costo de un conjunto bien definido de bienes y servicios que reflejen el costo de vida. Esta canasta junto con un diagnóstico de los ingresos y salarios de los trabajadores colombianos por posiciones ocupacionales en cada sector de la economía mostraría el nivel y la situación real del ingreso medio y mediano permitiendo contrastar objetivamente con los países de la región y de otras latitudes.

En el tercer punto, la Misión encuentra que la mitad de los trabajadores tienen ingresos mensuales inferiores a un salario mínimo; pero esto no es ninguna novedad, además, hablar de ingresos mensuales inferiores a un salario mínimo y de alta informalidad suena redundante porque la regla es que los trabajadores colombianos que laboran en el ámbito de la economía informal tienen los peores ingresos; de hecho, para el sector rural, donde el 90% de la ocupación es

informal, las tres cuartas partes de los trabajadores tienen ingresos inferiores al salario mínimo.

Sin embargo, un aspecto aún más importante relativo a los ingresos inferiores al mínimo y que probablemente obstruye la cotización a la seguridad social que no discute la Misión, poco debatido por los expertos laboralistas del país, consiste en que hay una parte importante de la fuerza de trabajo con ingresos mensuales inferiores a un salario mínimo por efecto del subempleo laboral objetivo;<sup>7</sup> los trabajadores en esta condición tienen empleos que les impiden obtener ingresos por un salario mínimo mensual debido a que trabajan menos horas de las que se establecen en la jornada máxima legal de 48 horas semanales. Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) (DANE, 2021), para junio de 2021 los subempleados objetivos a nivel nacional, por insuficiencia de horas, eran más de un millón de trabajadores, equivalente a una tasa del 4,4 % de la Población Económicamente Activa (PEA). Los empresarios, conscientes de esta particularidad, justifican y proponen flexibilización laboral, es decir, permitir salarios por horas y la cotización por horas so pretexto de favorecer a los trabajadores subempleados en particular a los que tengan un nivel de productividad/hora suficiente para devengar un salario mínimo.

### **El nivel del salario mínimo, la estructura empresarial y el empleo**

Aunque la Misión observa que la estructura empresarial de la economía colombiana, caracterizada por una inmensa cantidad de empresas pequeñas y una significativa economía informal con alta ocupación, reduce la eficacia redistributiva del salario mínimo, termina achacándole, exclusivamente, el problema a su elevado “nivel actual”, es decir, considera que esa “reducción de eficacia” obedece, principalmente, a la dificultad que tienen los trabajadores pobres para acceder a la formalidad, dado que la remuneración mínima en el país es muy alta. Ciertamente, es un punto de vista un tanto unilateral que la Misión comparte con Fedesarrollo y con los gremios económicos, aunque estas instituciones van más allá y ven en el nivel del salario mínimo el origen de todos los males: frena la reactivación y el emprendimiento empresarial, genera inflación, estimula el desempleo, impide la formalización, castiga los costos de producción, etc. En verdad, la falta de eficacia redistributiva del salario mínimo obedece, más que a su “actual nivel”, a la ausencia de una política pública de empleo decente y al incumplimiento de la legislación laboral, pero también a las muy conocidas múltiples barreras que tienen muchos trabajadores para laborar en la formalidad: el defecto o exceso en la edad y en la educación, la falta de experiencia laboral, la falta de formación laboral y de competencias adecuadas, las elevadas tasas de desempleo que ostenta la economía colombiana y, aun, la situación de pobreza, la misma condición de desplazado y la etnia. Son estas barreras de entrada a la formalidad que enfrentan centenares de miles de trabajadores las que hacen que

---

<sup>7</sup> Sobre los importantes aspectos del subempleo objetivo y el salario y los ingresos de los trabajadores, curiosamente no hay siquiera una mención dentro de las 169 páginas de los conversatorios llevados a cabo por los expertos de la Misión de Empleo.

se vean excluidos de los beneficios del salario mínimo que solo cubre la ocupación formal, aunque muchas empresas formales bajo diferentes modalidades de contratación lo evaden o eluden.

La Misión no es lo suficientemente concluyente sobre el hecho de que la actual estructura empresarial del país incide en la generación de empleo e implica un tratamiento tributario diferenciado para estimularlo. Las grandes empresas, principales receptoras de los beneficios tributarios, exhiben coeficientes de Gini de concentración de patrimonio bruto y de ingreso prácticamente iguales a uno (Garay & Espitia, 2021), tienen poder de mercado en el ámbito laboral y, aunque pueden pagar sin problemas el salario mínimo, probablemente generan poco empleo debido a que la asignación del patrimonio, principalmente representada en activos financieros, es altamente rentística y poco productiva. Para este tipo de empresas, un tratamiento impositivo no regresivo implica la eliminación de beneficios tributarios y la creación de mecanismos diferentes para ampliar su capacidad de generar empleo.

Diferente es el caso de las pequeñas y medianas empresas, que, si bien parecen ser las mayores generadoras de empleo, tienen dificultades para pagar el mínimo; por lo tanto, estas deben ser objeto de una política pública de apoyo económico, de subsidio a la nómina para garantizar su supervivencia y para proteger el ingreso mínimo del trabajador; deben recibir asesoría técnica en las áreas de mercado y tecnológica, apoyo financiero para crédito y financiación ágil, estímulos tributarios y planes de producción y ventas con metas alcanzables; todo esto de importancia sustancial dado que, como lo subraya la Misión, la mayoría de los trabajadores colombianos trabaja por cuenta propia en empresas unipersonales, donde su ingreso es volátil y no está atado al salario mínimo.

Colombia es uno de los países más desiguales del mundo donde no solo existe una gran brecha de ingresos, sino poco acceso a la propiedad y al mercado laboral. Según el documento *Panorama Social de América Latina* (CEPAL, 2022), en el país el patrimonio de los superricos, superior a los mil millones de dólares, equivale al 9,2% del PIB y es acumulado por cinco conocidas familias (Forbes Colombia, 2021); el eje central de sus actividades se encuentra en el sector financiero, pero sus negocios abarcan innumerables actividades en la industria, el comercio y la minería. Es conveniente repetirlo: en Colombia la gran desigualdad que acarrea esa extrema riqueza refuerza la persistencia de la economía informal y los problemas del mercado laboral formal. Financiar la transformación de estas circunstancias no solo implica reducción de exenciones para las grandes empresas y estímulos tributarios para las pequeñas y medianas; se requiere gravar la riqueza parasitaria que solo afectaría un porcentaje minúsculo de la población colombiana. En este sentido, es notable e injustificable la ausencia de análisis y recomendaciones de la Misión sobre el tratamiento tributario y el diseño de política pública para el fomento del empleo decente y la formalidad.

## **El costo de la transición al bienestar social universal**

Formalizar lo informal, además de alcanzar un bienestar social universal en salud y pensiones para los trabajadores, también es mejorar la productividad y elevar los ingresos, en particular para aquellos que clasifican en estrategias como la del PPS, personas con ingresos inferiores a un salario mínimo (Decreto 1174 de 2020). Sin embargo, lo que se aprecia aquí es que la Misión no es tan consecuente cuando propone que, durante algunos años en los que se transite hacia un sistema de protección social universal, el aumento anual del salario mínimo se indexe únicamente a la inflación observada. La inconsecuencia de esta recomendación está en que va en contravía al hecho de que incrementos que incorporen, además de la inflación, las contribuciones de los trabajadores a la productividad y al crecimiento del PIB, aunque no óptimamente, sí mejoran, en el corto plazo, la distribución del ingreso, y, adicionalmente, pueden beneficiar a quienes devengan ingresos menores al mínimo y que a través de la política pública deben recibir subsidios. No ir más allá de mantener en el tiempo el poder adquisitivo del salario mínimo sacrifica inicualemente la parte del incremento anual que puede mejorar, así sea marginalmente, el ingreso de los trabajadores formales, en otras palabras, es no compensar su contribución a la productividad y las utilidades de las empresas y su aporte al crecimiento de la producción de la economía del país.

Esta observación a la Misión se puede debatir desde otro ángulo. Es indiscutible que con los agudos problemas de desigualdad y pobreza del país se necesita sistema de protección social universal; sin embargo, ¿por qué este costo, o parte de él, lo deben pagar los trabajadores en detrimento de la única fuente de ingreso de sus hogares, a costa del estancamiento de sus ingresos? Ahora bien, como la Misión no estima el tiempo de transición y se refiere a “algunos años”, es previsible que sea, por lo menos, superior a un año, pues la Misión considera que solo en el largo plazo Colombia (no antes de 2030) podría alcanzar un sistema de protección social universal y de regulación laboral integral; entonces, ¿a cuántos años de empobrecimiento continuo deben someterse los trabajadores para pagar la transición?

### **Salario mínimo diferencial, depauperación de los trabajadores del campo y la ciudad**

En paralelo, la Misión aconseja ajustar el funcionamiento del salario mínimo a las peculiaridades del trabajo rural y explorar modalidades con el fin de evitar que se convierta en un impedimento para que los jóvenes obtengan empleos en empresas al inicio de su ciclo laboral. Aunque no lo expresa rotundamente, esta recomendación de la Misión coincide con la conocida propuesta de los técnicos del Banco de la República (Arango & Flórez, 2017) y Fedesarrollo (Fedesarrollo, 2018) para establecer en el país un salario mínimo diferencial por departamentos y regiones de acuerdo con sus niveles de productividad. En esencia, es una propuesta que pretende resolver el problema de la economía informal, básicamente, menoscabando la remuneración mínima vital y móvil, protegida por

el Artículo 53 de la Constitución de 1991 y el Código Sustantivo del Trabajo; en consecuencia, los trabajadores más pobres terminarían pagando el costo de las reformas que ameritan las anacrónicas estructuras de las instituciones de seguridad social y laboral del país.

En palabras del director de Fedesarrollo (Mejía, 2019),

[...] el salario mínimo no es alto en ciudades de departamentos que tienen alto ingreso per cápita, como Bogotá, Medellín y Cali. En estas el salario mínimo no es una porción alta del salario medio. Pero en departamentos como Norte de Santander, La Guajira y Chocó, el ingreso medio es mucho más bajo y entonces el salario mínimo es una barrera de la formalización laboral. (s. p.)

Nótese que es una simple tautología subrayar que los departamentos con las más elevadas tasas de informalidad laboral son aquellos donde el salario mínimo es más alto que el salario medio.

¿Pero por qué hay altas tasas de informalidad en esos departamentos? Lo que los adalides académicos y gremiales que pugnan por un salario mínimo diferencial no ponen de manifiesto es que son departamentos y regiones que carecen de industria generadora de empleo y de infraestructura y logística que estimule la inversión nacional y extranjera. Adicionalmente, son regiones y departamentos con la población que registra los índices más altos de miseria y pobreza, reflejados en deplorables servicios de salud, educación y muy precario acceso a los servicios públicos. Para completar, la ausencia y la ineficacia de la política pública en ellos es notoria. El caso más ilustrativo es el de La Guajira. Por lo que se sabe, en este departamento, mientras las regalías por la explotación del carbón no cumplen con sus objetivos sociales o simplemente se esfuman, los niños y ancianos mueren de inanición producida por la sed y el hambre. Tan dramático como esto es el caso en la capital del departamento del Guaviare, donde familias enteras no solo reciclan para obtener algún ingreso, sino que se alimentan con los deshechos de comida sacados del basurero municipal.

En Colombia la economía informal de los ocupados por cuenta propia es la expresión más inmediata de la inveterada desigualdad y concentración de ingreso y riqueza, es la economía de los más pobres y vulnerables. Con unas circunstancias tan lamentables para un país miembro de un organismo como la OCDE que dice fomentar el “liberalismo inclusivo” (Galvis, 2021, p. 225), lo que escasamente funciona y contribuye a la supervivencia de la población en esas regiones de baja productividad es la economía informal y la ocupación generada en ella; por supuesto, es una verdad de Perogrullo, una tautología, decir que aquí los ingresos medios nunca podrán ser superiores al salario mínimo. Todas estas regiones y departamentos olvidados secularmente por el Estado lo que demandan son planes económicos incluyentes con verdaderas políticas de desarrollo regional.



## **¿Por qué no retornar a un esquema de salario mínimo diferenciado en Colombia?**

Lo primero es que un salario mínimo diferenciado, potencialmente, puede agudizar la situación de tales regiones haciéndola todavía más crítica, puede significar ampliar las brechas económicas regionales y condenarlas a sufrir con mayor rigor el atraso y, sobre todo, demandar más tiempo para salir de él, porque se puede esperar que un salario mínimo diferenciado provoque un éxodo de mano de obra calificada (Mesa, 2020) y no calificada de las áreas menos desarrolladas a las más desarrolladas con mayor productividad. Son riesgos no calculados de la eventual implementación de un salario mínimo diferenciado.

Para el campo tampoco parece viable la recomendación del salario diferencial. En el pasado la diferenciación del salario mínimo con criterio urbano-rural profundizó las brechas económicas entre el campo y la ciudad y entre departamentos, motivo principal para que desapareciera en 1984. Ahora bien, en el sector rural el problema no es de desempleo, sino de ingresos muy bajos y de una inmensa informalidad ocasionada principalmente por el total incumplimiento en la aplicación de la legislación laboral, diferente a lo observado en lo urbano donde el problema es multicausal, pero de suyo ligado a la pobreza. No obstante, esta situación se ve agravada porque ocurre que, dentro de toda la región latinoamericana, Colombia es el primer país con la peor distribución de tierras, seguido por Perú, Chile y Paraguay (Guereña, 2017). De acuerdo con el último censo agropecuario, el 1 % de las explotaciones más grandes acapara más del 80 % de las tierras rurales; las explotaciones de más de 2000 hectáreas representan el 0,1 % del total, pero manejan el 60 % de las tierras censadas y en las últimas cinco décadas su tamaño promedio ha amentado significativamente. En cuanto a uso de la tierra, de 43 millones de hectáreas en uso agropecuario, 34 millones (80 %) están dedicadas a la ganadería y 8,5 millones (20 %) a la producción agrícola. Se estima que existen 15 millones de hectáreas de vocación ganadera, pero se emplean para este uso 34,4 millones de hectáreas; de los 8,5 millones de hectáreas de cultivo, 3,5 se dedican a cultivos agroindustriales de café, palma africana y caña de azúcar; estos cultivos permanentes se han ido expandiendo desplazando paulatinamente los transitorios como cereales, legumbres y verduras. Los latifundios tienen grandes extensiones de tierra improductiva o dedicados a la ganadería extensiva, con pocos cultivos agrícolas y casi siempre orientados a la agroexportación; entretanto, en el periodo intercensal, las pequeñas fincas se han fragmentado más y hoy el 80 % de las explotaciones tienen menos de 10 hectáreas, ocupan menos del 5 % de la tierra censada y destinan un área importante para cultivos y producción de alimentos para consumo familiar.

Con este panorama, es poco probable que el problema de los ingresos de la inmensa mayoría de los trabajadores del campo se resuelva con un salario mínimo diferencial que ningún jornalero o peón va a recibir, porque la insuficiencia de ingresos y la informalidad que rigen las relaciones de producción rurales son un problema asociado, principalmente, a la tenencia de la tierra, al mal uso que en

términos de producción se hace de ella y, asimismo, a la no aplicación de las leyes de regulación laboral.

### **El patrón de desarrollo económico, economía informal y desempleo**

La Misión de 1986 identificó la informalidad laboral urbana y sus secuelas en materia de bienestar social como uno de los problemas más severos del país, y las autoridades económicas de Colombia le apostaron a que el crecimiento económico lograría disminuirla. Han pasado cerca de 40 años y los niveles de la ocupación generada en la economía informal no difieren mucho de los de esa época, pese al crecimiento económico, así como a los cambios experimentados en los promedios de ingreso per cápita y en los años de escolaridad de la población; además, la actual Misión subraya que 30 años de reformas al marco jurídico de la legislación laboral prácticamente han fracasado.

Se sigue, simplemente, que la persistencia de los problemas no se le puede endosar totalmente al crecimiento de la economía, a la falta de cierto progreso social y a la falta de reformas al sistema de seguridad social y la legislación laboral. ¿Por qué ha ocurrido esto? Se pregunta la Misión y responde indicando que eso obedece, primero, a que nunca se modificó la esencia de la construcción jurídica original laboral; segundo, a las estrategias de programas paralelos, con beneficios y fuente de financiamiento diferentes; y, tercero, a la falsa expectativa de que el crecimiento económico derivaría en mayor formalidad.

Existen apreciaciones sobre la economía informal y el mercado laboral en las que hay que insistir, toda vez que la Misión las dejó de lado en sus diagnóstico y recomendaciones. La primera de ellas, y tal vez la de mayor importancia, tiene que ver con el actual patrón de desarrollo de la economía colombiana, las distorsiones estructurales derivadas y su incidencia en la ocupación generada en la economía informal, así como en el desempleo; aspectos estos reconocidos como importantes componentes de los problemas del mercado laboral que fueron discutidos por la Misión de Empleo de la OIT en 1970 (Misión OIT, 1970) y por la Misión Chenery en 1986 (Ocampo & Ramírez, 1987). En los últimos 35 años la economía colombiana ha evolucionado en el marco de un modelo de desarrollo iniciado con la apertura comercial, financiera y cambiaria a principios de los noventa del siglo pasado por el gobierno de Cesar Gaviria que profundizó la economía informal, afectó negativamente el mercado laboral, causó daño a la industria nacional y a la agricultura, en contra del sector externo, truncó la posibilidad de diversificación de las exportaciones y, por último, extendió la desigualdad de ingreso y riqueza.

### **Pilares del patrón de desarrollo y las reformas del marco jurídico laboral**

El sector financiero, el de hidrocarburos y el de la minería constituyen los verdaderos cimientos de este patrón de desarrollo, que en materia de creación de empleo ostenta una exigua contribución. En este sentido, llama la atención que la Misión 2021, al centrar la discusión en los costos salariales y en los niveles del

salario mínimo como factores determinantes que explican la baja generación de empleo y la ocupación en el ámbito de la economía informal, pasa por alto que el sector financiero no solo aporta muy poco a la creación de empleo, sino que encarece los costos de producción de las empresas con verdaderos impactos sobre ganancias, productividad y competitividad, y tal vez con un efecto mayor que el causado por los costos salariales y sus incrementos anuales (González, 2021). Tampoco menciona que la otra actividad que aporta muy poco a la creación de empleo es la explotación de hidrocarburos y minerales, que, si bien constituye la principal fuente de divisas del país, también hacen que la economía sea muy vulnerable ante los recurrentes choques externos<sup>8</sup> originados en la demanda y en los precios de tales *commodities*, casi siempre con efectos negativos sobre el empleo, en particular el empleo asociado a los sectores económicos más transables, como las actividades productivas extractivas altamente dependientes de los mercados externos así como de la manufactura y el comercio.

Cuando se formulan soluciones a los problemas del mercado laboral y de la economía informal y su interrelación con los sectores que por su capacidad de absorción de mano de obra alientan o morigeran esos problemas, los aspectos críticos estructurales de la economía colombiana no se pueden reducir o confundir con causas de orden legal o, en extremo, ser ignoradas. La experiencia histórica indica que la persistencia de la alta ocupación informal y la falta de bienestar y protección de la gran mayoría de trabajadores son problemas que no se pueden reducir solamente a la falta de efectividad de las reformas al marco jurídico laboral y menos aún pretender resolverlos con solo cambiar las leyes, como parece creerlo la Misión; es decir, en lo sustancial, en lo fundamental, no es, principalmente, un problema jurídico, es un problema de quienes hacen la política económica y de los intereses que esta atiende y que se encuentran atados a un patrón de crecimiento económico, o sea, predomina el factor estructural.

Al interpretar los mencionados problemas esencialmente como problemas de la legislación laboral, la Misión no proyecta soluciones que produzcan cambios estructurales en la economía y, además, no puede porque su visión económica es neoclásica y, por tanto, ahistórica. Una concepción integral del problema ausulta la manera en que la economía informal y la ocupación generada por ella está intrínsecamente ligada con los viejos y conocidos problemas estructurales de la economía colombiana, que en la actualidad se expresa en un patrón de crecimiento económico extractivista,<sup>9</sup> el cual, como ya se indicó, además de ser

---

<sup>8</sup> En 2021, adicional al déficit fiscal (8,6 % del PIB) y la deuda pública del Gobierno Nacional Central (GNC) (65 % del PIB), las cifras de Balanza de Pagos de 2021 (Banco de la República, 2022) completan el cuadro de la alta vulnerabilidad de la economía del país ante choques externos. En el actual entorno económico internacional, el riesgo permanente del crónico déficit en cuenta corriente, hoy en el 5,7 % del PIB, está en que un eventual choque de financiación externa puede presionar por una contracción de las importaciones, con lo cual se reduciría la demanda interna en inversión y consumo, con la consiguiente debilitación del empleo y el crecimiento de la economía.

<sup>9</sup> Este patrón de crecimiento consolidó un aparato económico reprimarizado y desindustrializado, que en esencia corresponde a lo anotado por Florentino González, secretario de Hacienda de la República de la Nueva Granada y principal artífice de las reformas políticas liberales. En la memoria de Hacienda de 1847 dice: “las leyes no deben fomentar industrias que aparten a los habitantes de las ocupaciones de la agricultura y minería, de las que pueden sacar más ventajas... Europa, con una población inteligente, poseedora del vapor y de sus aplicaciones, educada en las

muy dañino en el crítico entorno ambiental actual, genera poca ocupación debido a la alta intensidad de capital requerida. Dicho patrón condujo al surgimiento de una serie de distorsiones que hoy caracterizan a la economía del país (Carranza *et al.*, 2021), entre otras, la fractura de la correlación entre empleo y crecimiento económico, la existencia de una exigua diversificación sectorial del empleo, marcadamente concentrado en el sector de servicios, junto con un deterioro paulatino y un estancamiento de la generación de empleo de calidad. Sobre todo, semejante patrón, en detrimento del empleo en las áreas rurales, ha conducido a una alta concentración del empleo en las zonas urbanas, principalmente, en actividades de baja productividad; en consecuencia, por esta vía, se trasmite la persistencia y el fortalecimiento de la ocupación en la economía informal y la escasa creación de empleo en el ámbito de la economía formal, por supuesto, con importantes consecuencias sobre la productividad, la competitividad y el dinamismo de las empresas y, finalmente, en el desarrollo económico del país.

El problema del modelo de crecimiento económico es un aspecto medular que incide en el problema de segmentación laboral, sobre el cual la Misión no tiene un diagnóstico explícito que le dé marco y contexto histórico a las conclusiones y recomendaciones, dotándolas de la coherencia necesaria para ser efectivas. Contrario a lo concebido por la Misión de Empleo 2021, si la economía informal y la ocupación generada en ella, así como el mercado laboral y las altas tasas de desempleo son cuestiones inseparables de los inveterados problemas estructurales de la economía del país, ello implica que un tratamiento cierto no puede depender simplemente de modificaciones de la legislación, sino, en lo fundamental, de políticas de largo plazo tendientes a lograr una verdadera transformación estructural en los sectores agrario, industrial y externo, así como en la política impositiva.

### **Las políticas claves para el cambio estructural de la economía**

De manera general, se puede reiterar que una política de largo plazo que provoque cambio estructural, en el caso de los pobres del sector agropecuario, es la de reforma de la tenencia de la tierra y las políticas derivadas de ella, relacionadas con financiación y crédito, mercado, tecnología, distribución e insumos, y, también, un estricto cumplimiento de la legislación laboral. A más corto plazo, se puede empezar por modificar el uso del suelo asociado con la ganadería extensiva, pernicioso para el sector agrario, a través de políticas impositivas progresistas que lleven a los grandes propietarios a decidir entre explotar la tierra de forma productiva o enajenarla a quien quiera ponerla a producir. En cuanto a los productores medios del sector, para que alcancen una producción adecuada y abastezcan la demanda interna de productos, es necesario implementar una verdadera política de protección agropecuaria que fomente tecnologías altamente productivas y que controle las importaciones desmesuradas que los asfixia;

---

manufacturas, cumple su misión en el mundo industrial dando diversas formas a las materias primeras. Nosotros debemos también cumplir la nuestra sin dudar cuál es, al ver la profusión con que la Providencia ha dotado esta tierra de ricos productos naturales. Debemos ofrecer a Europa las primeras materias y abrir la puerta a sus manufacturas, para facilitar los cambios y el lucro que traen consigo” (p. 8).

recuérdese que actualmente el país importa cerca de 14 millones de toneladas de alimentos básicos, entre ellos, maíz, trigo y azúcar de caña que se pueden producir totalmente en el país.

En el caso de la industria manufacturera, existe una explícita correlación entre el proceso de desindustrialización y la vocación exportadora que adquirió el sector externo del país en las tres últimas décadas. En efecto, la participación de los bienes industriales en el total de las exportaciones pasó del 4,7 % en 1965 al 16,4 % en 1990. Sin embargo, entre 1990 y 2016 su participación se redujo al 6,2 %, mientras que el peso del petróleo y de los minerales pasó del 34,9 % al 66,3 % en el mismo periodo (González, 2021). Es claro que para avanzar en la modernización industrial hay que cambiar la estructura del sector externo, incrementando las exportaciones de bienes menores e industriales y reduciendo su marcada dependencia de los bienes minero-energéticos, sustituyendo, al mismo tiempo, importaciones de bienes de capital; en consecuencia, la generación de divisas, así obtenidas, se debe orientar para fomentar, aumentar y diversificar la inversión y el empleo, ampliar las fuentes de recursos del Estado y contribuir a que el gasto público mejore y se reoriente para impulsar las actividades económicas generadoras de empleo y que rescaten de la economía informal centenares de trabajadores no siempre de baja calificación.

Colombia es el segundo país de Latinoamérica con más desigualdad en distribución de la riqueza y, después de Chile, Brasil y México, el cuarto con más individuos superricos, que, debido al escaso empleo que generan sus actividades financieras, mineras, industriales y agrícolas, contribuyen a ampliar y mantener la economía informal, el poco acceso al mercado laboral formal y la gran brecha de ingresos. Alcanzar la transformación de esta estructura económica y social del país a fin de mejorar sustancialmente el bienestar de los colombianos requiere voluntad política y activa participación de la población y, para su financiación, una política tributaria que reduzca las exenciones que vienen disfrutando las grandes empresas, que incluya *royalties* e impuestos verdes para las grandes actividades extractivas y que permita gravar a los superricos no solo en su ingreso, sino también en su riqueza, que incluye activos financieros, propiedades, tierras, yates, joyas o cualquier activo que conforme el patrimonio, además de establecer severas medidas contra la evasión y la elusión de todos los contribuyentes.

## **Conclusiones**

La propuesta para dotar el país con un Sistema de Protección Social Universal, su financiación y beneficios para trabajadores y empresas es el principal aporte de la Misión de Empleo 2021. Sin duda, sería un excelente complemento de la propuesta que el país cuente con una Renta Básica Universal que garantice el bienestar de los trabajadores y de quienes siendo laboralmente activos carecen de una ocupación e ingresos que les permitan una llevar una vida digna; ambas propuestas serían un gran avance de la política hacia un sistema de seguridad social de carácter redistributivo, incluyente y fundamentado en la solidaridad social y en el esfuerzo individual de los trabajadores.

Asimismo, se concluye que, para afinar las propuestas sobre el mercado laboral, es necesario precisar y tener una aproximación lo más cercana posible a los factores de oferta y demanda que no están presentes o que han sido tratados muy al margen en la investigación de la Misión de Empleo y que pueden afectar sensiblemente la conducta de las empresas y de los agentes del mercado de trabajo, como las dimensiones referentes a la organización sindical, la transición demográfica de periodos anteriores y los cambios en la educación y la participación femenina, y, por el lado de la demanda, el cambio tecnológico, los temas tributario, crediticio y de derechos de propiedad.

Con relación a los impactos del salario mínimo en el empleo, los ingresos de los asalariados y la ocupación generada en la economía informal, se plantea la necesidad de buscar nueva evidencia volviendo la mirada hacia las metodologías experimentales y cuasiexperimentales ampliamente utilizadas en la “nueva economía del salario mínimo”, particularmente útil para contextos con altos niveles de informalidad y bajo cumplimiento de la normativa laboral, de manera que se puedan tener más elementos de contraste frente a los cuestionados resultados y las implicaciones de política del modelo competitivo estándar para el mercado laboral en una economía dual. Adicionalmente, contrario a la creencia de la ortodoxia neoclásica del mercado laboral, la economía informal y la ocupación generada por ella y el desempleo, no se pueden concebir y, menos aún, formular políticas, desconociendo que sus causas últimas también están ligadas con los viejos y conocidos problemas estructurales de la economía colombiana, que en la actualidad se expresan en un patrón de crecimiento económico extractivista propio de la “herencia colonial”. Esto quiere decir que tales problemas no se pueden reducir al marco de las reformas a la legislación laboral; se requieren políticas que provoquen verdaderas transformaciones estructurales en la industria, la agricultura y el sector externo y fiscal a fin de afectar positivamente la economía y el empleo en su conjunto.

Finalmente, en Colombia la economía informal de los ocupados por cuenta propia es una de las expresiones más inmediatas de la inveterada desigualdad y concentración de ingreso y riqueza; es la economía de los más pobres y vulnerables, y más de la mitad de la fuerza productiva del país está vinculada a ella. En un contexto así, difícilmente removible, no es recomendable que el país retorne a un esquema de salario mínimo diferenciado, porque hay riesgos no calculados que, contrario a lo que se pretende, pueden ampliar las brechas entre las regiones de menor y mayor informalidad y productividad.

## Referencias

Acemoglu, D, Johnson, S., & Robinson, J. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *NBR Working Paper*, 7771. <https://doi.org/10.1257/aer.91.5.1369>

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países*. Editorial Planeta.
- Álvarez, A., Becerra, O., Caballero Argáez, C., Eslava, M., Fernández, M., Hofstetter, M., Nupia, O., Pérez Reyna, D., Zambrano, A., & Zuleta, H. (2020). *Negociación del salario mínimo en tiempos de pandemia*. Nota Macroeconómica No. 27. Facultad de Economía, CEDE, Universidad de los Andes.
- Angrist, J., & Pischke, S.-J. (2009). *Mostly Harmless Econometrics, An Empiricist's Companion*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400829828>
- Angrist, J., & Pischke, S.-J. (2015). *Mastering Metrics*. Princeton University Press.
- Arango, C., & Pachón, A. (2004). *The Minimum Wage in Colombia: Holding the Middle with a Bite on the Poor*. Banco de la República. <https://doi.org/10.32468/be.280>
- Arango, L., & Flórez, L. (2017). Informalidad laboral y elementos para un salario mínimo diferencial por regiones en Colombia. *Borradores de Economía*, (1023), 1-41.
- Banco de la República. (2022). *Evolución de la Balanza de Pagos y de la Posición de Inversión Internacional. Enero – Diciembre de 2021*. [https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/ibp\\_ene\\_dic\\_2021.pdf](https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/ibp_ene_dic_2021.pdf)
- Banco Mundial. (2021). Datos. PIB per cápita, PPA (\$ a precios internacionales actuales). Base de datos del Programa de Comparación Internacional. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.PP.CD>
- BCIE - Banco Centroamericano de Integración Económica. (2021). Documento final de consultoría jurídica, económica y de política pública para el desarrollo de una propuesta de reforma laboral en Colombia por parte de los gremios ANDI, ASOBANCARIA, FENALCO y ACOPI. <https://www.misionempleo.gov.co/documentos/Paginas/Contribuciones-gremios-y-organizaciones.aspx>
- Bértola, L., & Ocampo, J. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. Fondo de Cultura Económica.
- Card, D., & Krueger, A. (2016). *Myth and Measurement. The New Economics of the Minimum Wage*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400880874>
- Carranza, E., Wiseman, W. D., Eberhard-Ruiz, A., & Cárdenas Martínez, A. L. (2021). Colombia Diagnóstico de Empleo: Desafíos estructurales para la creación de nuevos, mejores y más inclusivos empleos. *Jobs Series*, (30). World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/>

- CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021), Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021. CEPAL.
- CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). Panorama Social de América Latina, 2021. CEPAL.
- DANE. (2021). Población total, en edad de trabajar, económicamente activa, ocupados, desocupados (abiertos y ocultos), inactivos y subempleados. Gran Encuesta Integrada de Hogares. Información actualizada el 30 de diciembre de 2021.
- Decreto 1174 de 2020. (2020, 27 de agosto). Presidente de la República. Diario Oficial No 51.419. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30039778>
- Engerman, S. L., & Sokoloff, K. L. (2000). Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World. *Journal of Economic Perspectives*, 14(3), 217-232. <https://doi.org/10.1257/jep.14.3.217>
- Expansion.com/Datosmacro.com. (2021). Salario Mínimo en Colombia. <https://datosmacro.expansion.com/smi/colombia>
- Farné, S. (2016, 29 de octubre). Los beps no pueden ser el “patito feo” del sistema pensional colombiano. *La República*. <https://www.larepublica.co/finanzas/los-beps-no-pueden-ser-el-patito-feo-del-sistema-pensional-colombiano-2436346>
- Fedesarrollo. (2018). *Productividad y salario mínimo, Informe Mensual del Mercado Laboral, enero 2018*. Fedesarrollo, ACRIP. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3527>
- Forbes Colombia, (2021). Especial: estos son los millonarios en Colombia 2021. <https://forbes.co/2021/04/06/editors-picks/especial-estos-son-los-millonarios-en-colombia-2021/>
- Galvis, F. (2021). La OCDE: un perfil crítico. *Razón Crítica*, 10, 211-235. <https://doi.org/10.21789/25007807.1568>
- Garay, J., & Espitia, J. (2021). *Concentración de ingresos y gastos de los hogares y Reforma de la Tributación en Colombia*. Ediciones Desde Abajo.
- González, F. (1847). *Informe del secretario de hacienda al Congreso Constitucional de 1847*. Imprenta de José A. Cualla, Biblioteca del Banco de la República.
- González, J. (2021). *Misión Alternativa de Empleo e Ingresos. Propuestas para una Colombia incluyente*. Ediciones Escuela Nacional Sindical.
- Guereña, A. (2017). *Radiografía de la desigualdad: lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia*. Oxfam América.



- Hernández, G., & Lasso, L. (2003). Estimación de la relación entre salario mínimo y empleo en Colombia: 1984-2000. *Revista de Economía del Rosario*, 6(2), 117-138.
- Hernández, G., & Pinzón, E. (2006). El efecto del salario mínimo sobre el empleo y los ingresos. *Archivos de Economía*, 316, s. p.
- ILO - International Labour Organization. (2021). ¿Which country has the highest minimum wage? <https://ilostat.ilo.org/es/topics/wages/>
- Kalmanovitz, S. (2015). *Breve historia económica de Colombia*. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Ley 100 de 1993. (1993, 23 de diciembre). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No 41.148. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0100\\_1993.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html)
- Ley 1636 de 2013. (1993, 23 de diciembre). Congreso de Colombia. Diario Oficial No 48.825. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=53493>
- Maloney, W., & Núñez, J. (2003). Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America. *NBER Working Paper*, 9800. <https://doi.org/10.3386/w9800>
- Mejía, L. (2019). Las razones por las que el salario mínimo en Colombia es alto. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/que-tan-cierto-es-que-el-salario-minimo-en-colombia-es-muy-alto-530372>
- Mesa, C. (2020). The Effect of Minimum Wages on Rural Employment: Theory and Evidence from Colombia. *Coyuntura económica: Investigación económica y social*, 50, 169-209.
- Misión de Empleo. (2022). Reporte ejecutivo de la Misión de Empleo de Colombia 2020-2021. <https://www.misionempleo.gov.co/documentos/Paginas/informe-final.aspx>
- Misión OIT. (1970). *Hacia el Pleno Empleo*. OIT.
- Ocampo, J., y Ramírez, M. (Eds.). (1987). *Informes de la Misión Chenery. El problema laboral colombiano*. Contraloría General de la República, Departamento Nacional de Planeación y Servicio Nacional de Aprendizaje.
- Pérez-Torres, F. J. (2022). Ocupación informal y formal en Colombia, equilibrios de largo plazo y principales causas históricas (2001-2019). Un análisis vectorial de corrección de errores. *tiempo&economía*, 9(1), 41-103. <https://doi.org/10.21789/24222704.1690>
- Piketty, T. (2021). *Una breve historia de la igualdad*. Ediciones Deusto.

Salazar, F. E., Triviño, P. K., & Castaño, S. (2021). *Elementos para una reforma alternativa al sistema de pensiones. Misión Alternativa de Empleo e Ingresos, Propuestas para una Colombia incluyente*. Ediciones Escuela Nacional Sindical.

Sánchez, F., Duque, V., & Ruíz, M. (2009). *Costos laborales y no laborales y su impacto sobre el desempleo, la duración del desempleo y la informalidad en Colombia, 1980-2007*. CEDE, Universidad de los Andes. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1486120>

Urrutia, M. & Ruíz, M. (2010). Ciento setenta años de salarios reales en Colombia. *Ensayos sobre Política Económica*, 28(63), 154-189. <https://doi.org/10.32468/Espe.6304>

post-print