

Mecanismo de protección al desempleo en Colombia: ¿en el camino de la protección laboral?

Manuel Reina Salgado

- Después de una década sin la presencia de un Ministerio del Trabajo para Colombia, a través del decreto 4108 de 2011 el país recuperó esta institución fundamental para su desarrollo laboral y social. Una de las consecuencias de su ausencia y/o reducción, ha sido el rezaigo en el desarrollo de sus instituciones laborales, de las políticas de empleo y mercado de trabajo, y de la protección de los derechos en el trabajo. Un hecho paradigmático es la escasa evolución de mecanismos de protección al desempleado. Pocos países del mundo conservan el diseño institucional colombiano y la mayoría han avanzado con seguros de desempleo y esquemas complejos y desarrollados, para lo cual han tardado varias décadas en su construcción.
- El desempleo en Colombia es un problema significativo, no sólo por su profundidad y su relación con la pobreza, sino por la alta rotación de los puestos de trabajo en la economía. En promedio, cada año el 20% de estos se mueven: 10% de los empleos se destruyen y 10% de estos son creados. Esta tendencia tiende a profundizarse en virtud de la inserción del país a la economía mundial, caracterizada por sus fuertes movimientos en el producto y el empleo, y por las transformaciones tecnológicas que modifican las distintas estructuras productivas de los países. Esta circunstancia hace indispensable la consolidación de un esquema de protección a los desempleados en el país, que a su vez obliga a un diálogo argumentado y efectivo.
- Los esquemas de protección al desempleado descansan en dos dimensiones básicas. La que busca la protección en el puesto de trabajo (con costos de despido elevados), y la que garantiza unos ingresos al trabajador en las transiciones que este hace en el mercado de

trabajo. Esta última dimensión a su vez tiene dos diseños. El primero de seguros solidarios de desempleo, donde trabajadores, empleadores y gobierno alimentan un fondo el cual paga prestaciones a los trabajadores desempleados. Y el segundo que consiste en el propio ahorro del trabajador bajo un sistema de cuentas individuales. Esta última es la propuesta hecha en Colombia con el nombre de *mecanismo de protección al cesante*, Es decir no se ha propuesto crear un seguro de desempleo.

- Resulta absolutamente importante avanzar en la discusión que abre la propuesta del Ministerio del Trabajo, pues las instituciones laborales del país requieren de una profunda transformación. Sin embargo, previamente deben tomarse medidas que garanticen el respeto pleno de los derechos de los trabajadores y la protección de los ingresos que se dedican a la educación y a la vivienda, en particular los financiados por las cesantías.
- Finalmente, resulta fundamental discutir si nuestro país ha transformado su modelo de política laboral hacia uno en el cual se protege las transiciones en el mercado de trabajo a través de unas políticas activas y su sistema de protección social –llamado flexiseguridad en otros países– Si este es el caso, es necesario robustecer estas instituciones, y puede resultar más pertinente crear un seguro de desempleo en lugar de un *mecanismo de protección al cesante*. Esto porque aquella iniciativa representa un esquema absolutamente solidario y puede proteger al trabajador con recursos superiores, en lugar de individualizar la contingencia del desempleo como lo hace la propuesta gubernamental.

Desempleo, instituciones laborales y protección al desempleado en Colombia

Desempleo en Colombia

El desempleo es uno de los problemas laborales más profundos e importantes que tiene Colombia. En todas las épocas, los distintos gobiernos nacionales y locales han puesto en marcha diversas iniciativas para aumentar el número de empleos y disminuir los impactos por la pérdida de las ocupaciones, además de diseñar propuestas que buscan la inserción de quienes por primera vez pueden y desean ingresar al mercado de trabajo. Hasta el presente, todas las iniciativas se han desarrollado con serias limitantes y con logros relativos.

El desempleo no es el único problema laboral del país, ni este se encuentra desligado a otros, de hecho existen profundas dificultades que afectan la vida de la población y de sus familias. Bajo el término “informalidad”¹ se ha condensado la vulneración de los derechos en el trabajo que ha afectado las condiciones laborales de millones de trabajadores, y ha limitado el acceso a derechos explícitamente consagrados en la legislación. El acceso a la protección social es reducido, y sólo un porcentaje limitado de la población trabajadora cotiza permanentemente a pensiones y puede gozar de los servicios del sistema de salud contributivo y de riesgos laborales. Y es claro que en el mercado laboral colombiano participan poblaciones que debieran estar en la inactividad: el trabajo infantil es una problemática

preocupante y los jóvenes deben abandonar sus estudios y la conformación de trayectorias laborales y de vida significativas, para buscar un trabajo u ocuparse en un empleo. También son muchos los adultos mayores que no han podido alcanzar una pensión, y deben permanecer en el mercado de trabajo, generalmente en situaciones de precariedad.

A pesar de la gravedad de la problemática descrita, el desempleo ha sido visto como la situación más crítica para la población². A través de sus actividades laborales, los trabajadores logran los ingresos para sostener su vida y la de su familia. A través de sus trabajos, materializan los objetivos que iniciaron con su educación y que se sustentaron en estrategias en las que todos los miembros de la familia contribuyeron.

Y el desempleo resulta crítico desde más dimensiones, no en vano este y la pobreza se encuentran estrechamente relacionados. Para el año 2009, el 9,3% de los ocupados se encontraban en situación de indigencia, mientras el 23,1% de los desocupados se encontraban en esta situación. Para el mismo año, los ocupados que estaban en situación de pobreza eran 33,2%, y los desocupados que eran pobres 56,4%³. Esta situación visualiza el impacto poco efectivo de los esquemas de protección existentes, sobre todo para las poblaciones más vulnerables, además de que, sin duda, hace evidente que la carencia de una ocupación incide profundamente en la construcción social de la desigualdad y la pobreza en nuestro país.

El riesgo de estar en situación de desempleo es muy importante, sobre todos en los grupos más vulnerables de la población (jóvenes, mujeres y personas sin educación superior). Lasso (2011) ha encontrado para las zonas urbanas del país, que la probabilidad de perder el empleo para los asalariados sin educación superior ha sido de 0,15, y la de encontrar un trabajo asalariado siendo un desempleado es de 0,32⁴.

En otras palabras, todo puesto de trabajo ocupado por un trabajador colombiano tiene una probabilidad importante de perderse, y una vez perdido es difícil encontrar uno nuevo, sobre todo de buenas condiciones. Es el caso de las personas mayores de 40 años, las cuales al perder un empleo dentro de la formalidad, es muy probable que su nueva inserción sea en la

informalidad, por cuanto las opciones laborales les han sido socialmente restringidas.

La creación y destrucción de empleo en Colombia es muy dinámica, contrario a la percepción que arrojan las cifras tradicionales de empleo, las cuales presentan el *stock* de un período, en lugar de los flujos⁵. Con todo, se han realizado aproximaciones estadísticas, y la Encuesta Manufacturera arroja información de valor. Por ejemplo, Melo y Ballesteros (2012), realizaron una investigación sobre la creación, destrucción y reasignación del empleo en el sector manufacturero colombiano. En ella encontraron que el crecimiento neto promedio del empleo en el periodo 1994-2009 fue -0,32, es decir, los empleos en el sector manufacturero prácticamente permanecieron inalterados. Sin embargo, cuando se examinan los flujos, muy por el contrario, se percibe un gran dinamismo. En promedio, en un solo año, el 20,4% de los empleos del sector se mueven, ya sea hacia la destrucción 10,4%, o hacia la creación 10%⁶. En consecuencia, sólo en este sector se manifiesta la vulnerabilidad en la que se encuentran los trabajadores, debido a la alta rotación de los empleos, visibilizando la necesidad de esquemas de protección que den cuenta de esta constante reasignación laboral dentro de las empresas⁷.

Ahora bien, esta resignación no debe verse en sí misma como negativa. Como lo señala Tenjo (2010), las decisiones de desvinculación y vinculación laboral responden a la dinámica de las empresas dentro de los mercados, en la cual toman decisiones que buscan optimizar el uso de los recursos a su disposición y la generación de un mayor producto, y en última instancia, la definición de su permanencia dentro del sistema productivo. Por supuesto el conocimiento de esta alta dinámica debe corresponder con las instituciones especialmente diseñadas para preservar los ingresos de los trabajadores y para acompañarlos a realizar búsquedas efectivas y así alcanzar empleos de calidad, de tal manera que tanto para los trabajadores como para los empresarios, de acuerdo a sus objetivos, este sea este un proceso eficiente y significativo.

De hecho, con una institucionalidad laboral robusta, el drama del desempleo podría transformarse en la oportunidad para mejorar las condiciones de vinculación y uso del recurso humano dentro de las empresas, y de ascenso laboral para los trabajadores. Pero de nuevo,

que la dinámica laboral sea una experiencia positiva y no devastadora para las condiciones de vida de la población responde a la fortaleza de los esquemas de protección al desempleado.

Instituciones laborales

La institución líder para el desarrollo de los esquemas de protección al desempleado en Colombia es el Ministerio del Trabajo. El cual, evidentemente, tiene una gran responsabilidad en la protección de esta población, ante una situación que no sólo es permanente, sino que también es bastante dinámica. Debe velar para que los desempleados tengan un ingreso suficiente para solventar sus necesidades y las de sus familias. Debe garantizar el acceso a oportunidades de empleo y a mecanismos de acompañamiento para que esto sea posible, no costoso y no excluyente. Debe promover el acceso a oportunidades educativas que permitan transformar las competencias del trabajador, cuando las causas de su desvinculación radican en estas. Y debe realizar diseños que permitan, como se describió, la protección del trabajador, pero que al tiempo contribuya al mejoramiento de las condiciones de la economía.

Sin embargo, a pesar de su importancia, entre los años 2003 y 2011, Colombia perdió esta institución fundamental reduciéndose a un viceministerio dentro del Ministerio de la Protección Social. La consecuencia de esta situación ha sido el rezago en el desarrollo de las instituciones laborales para el país, de las políticas de empleo y mercado de trabajo, y de la protección de los derechos en el trabajo. Los esquemas de protección al desempleado han sido claramente lesionados por esta situación, lo que a su vez ha generado y genera serias dificultades para un diálogo que transforme las condiciones institucionales de Colombia. Y esto se torna aún más complejo en un contexto de falta de confianza, luego de las sucesivas reformas laborales que redujeron derechos construidos históricamente.

Este ámbito de fragilidad institucional, que paulinamente se ha comenzado a corregir, tiene en el presente presiones adicionales, pues Colombia requiere con urgencia una profunda modernización de sus instituciones laborales. Y esta necesidad de modernización es casi impostergable, sobre todo por los compromisos contraídos por el país a través de convenios y tratados económicos que re-

quieran hacerles frente en condiciones, que en muchos casos, son de desigualdad frente a las de otros países. Pero aún más que esto, porque ante las persistentes y profundas problemáticas laborales de Colombia, se requiere que sus instituciones sean pertinentes ante objetivos de igualdad y bienestar.

Algunos criterios de base pueden contribuir a la realización de una agenda integral de reformas institucionales que el país requiere, incluyendo la creación de un sistema integral de protección al desempleado. El primero de estos criterios, es por supuesto, la protección de los derechos de los trabajadores consagrados por la Constitución Política del país, la jurisprudencia y los tratados internacionales. El segundo es el contexto económico y social de alta movilidad de las ocupaciones y emergencia de nuevas formas y relaciones de trabajo. Y el último de los criterios es la necesidad de garantizar un diseño adecuado que permita un desarrollo pleno de las empresas y los continuos procesos de mejoramiento de las condiciones de competitividad.

Lo anterior implica la modernización del diseño institucional colombiano y en concreto del existente para la protección a los trabajadores desempleados, por cuanto los esquemas de protección vigentes resultan ineficientes y parciales. Por el contrario, la mayoría de los países del mundo han avanzado con seguros de desempleo y esquemas complejos y desarrollados, tardando para ello varias décadas en su construcción. Colombia se aleja de estos avances y con el paso del tiempo se torna rezagada, a la vez que tiene dificultades para implementar reformas y madurar eventualmente los nuevos diseños⁸.

Un rediseño institucional que tenga el objetivo de proteger a los desempleados debe realizarse desde una perspectiva integral de las relaciones laborales, y no presentarse desconectado de las diversas problemáticas del mundo de trabajo. De hecho, tal como lo menciona Tenjo (2010), dos serias limitantes de los esquemas de protección a desempleado –él habla en el contexto de los seguros de desempleo– son la informalidad, que impide que amplios grupos poblacionales estén afiliados y en la perspectiva de ser parte de un modelo de operación, y la falta de conformación de relaciones laborales de largo plazo, que impiden el fortalecimiento institucional financiero del sistema y de la economía.

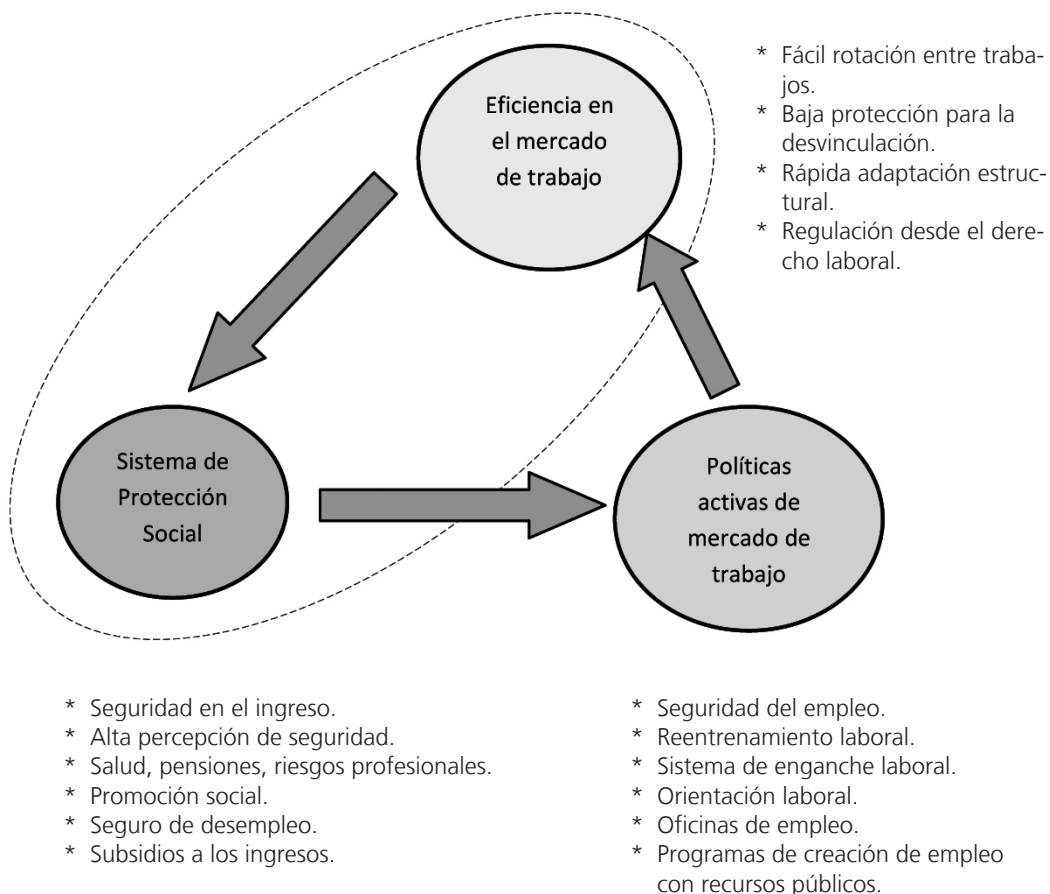
Esta perspectiva lleva a, como lo han hecho varios países del mundo, atar los esquemas de protección a los desempleados con su política laboral. Un buen caso es lo que ocurre con la política laboral en Dinamarca, con el denominado modelo de *flexiseguridad*. Bajo este modelo, interesa no tanto la protección en el sitio de trabajo (caracterizado por costos de salida elevados), sino la protección social y de los ingresos del trabajador sin importar que se encuentre en situación de desempleo o de una ocupación. Muy pertinente en un contexto de alta rotación de los puestos de trabajo (gráfico 1).

Como se señala en Reina (2012): “la visión de flexiseguridad garantiza la protección de los derechos fundamentales en el trabajo y la consagrada en las legislaciones laborales de los países, aunque permitiendo una fácil vinculación y desvinculación laboral, generalmente con costos de salida y entrada reducidos. La

esencia del sistema descansa en unas instituciones sociales y laborales robustas, adaptadas al propósito de la protección del trabajador en los estados de tránsito y permanencia en el mercado de trabajo...”.

Dentro de este enfoque, los seguros de desempleo tienen una función esencial, pues a través de su acción se mantienen los ingresos de los trabajadores en los tránsitos de un empleo hacia el otro. De la misma manera, las denominadas políticas activas de mercado de trabajo resultan importantes, pues ellas, a través de un conjunto de servicios de empleo (oficinas de empleo, asesoría, registro de vacantes, registro de hojas de vida, reentrenamiento laboral), disminuyen los tiempos de vinculación laboral, hacen que esta sea más eficiente (se escoge de manera meditada la ocupación y no la primera alternativa al alcance), y garantiza la pertinencia del perfil profesional según el estado de desarrollo del país.

Gráfico 1. Flexiseguridad



Fuente: Weller (2009)⁹.

Protección al desempleado en Colombia

Debe realizarse una distinción fundamental entre el término utilizado en la propuesta de creación de un *mecanismo de protección al cesante*¹⁰ y el que se refiere a la *protección a los desempleados*. El primero, de protección al cesante, trata de todos los fenómenos que impiden a un trabajador estar vinculado a un puesto de trabajo y por tanto este deba ser objeto de protección especial. No sólo se refiere a la situación de desempleo, sino a otras referidas a las contingencias de la actividad laboral o a los períodos del ciclo vital de las personas. El desempleo, la vejez, la invalidez, la muerte, o la moratoria social para los jóvenes, son algunas de las razones por las que una persona puede estar cesante, y en ese caso él o su familia requiere de un sustento económico determinado. Y el segundo término, de protección a los desempleados, claramente es un subconjunto de la protección a los cesantes; en ese sentido el proyecto de ley de 2012 en realidad es sólo para los desempleados.

Bajo el esquema de un Sistema de Protección al Cesante en Colombia¹¹, las situaciones en las que un individuo puede estar en esta situación son varias, básicamente tres: vejez; invalidez y muerte; y desempleo. Los programas o sistemas que los componen (aseguramiento) y los beneficios que otorga (prestación), se concentran en la población formal (ver eje derecho) y en la población no pobre y vulnerable (ver eje izquierdo). Para el caso de los cesantes por vejez, por supuesto se encuentra el Sistema General de Pensiones (SGP) -de las personas que pudieron realizar contribuciones en su vida laboral-. Quienes cesan su vida laboral por vejez y se encuentran en situación de vulnerabilidad, están las pensiones de subsistencia que hoy se consolidan bajo el programa "Colombia Mayor"¹².

En los casos de invalidez y muerte, el esquema de protección al cesante considera a aquellos trabajadores que llegan a esta situación en virtud de un accidente o una enfermedad laboral. En este escenario los beneficios se traducen en pensiones de invalidez o muerte, o de ser el caso, en indemnizaciones correspondientes. En general, esta situación para el trabajador cesante responde a los riesgos asociados a las condiciones de su trabajo.

Finalmente, el principal objetivo de esta subsección, se encuentra en el subsistema de pro-

tección al desempleado. Hasta el proyecto de ley presentado por el gobierno nacional, este sistema de protección se ha basado esencialmente en el auxilio de cesantías, el cual tuvo origen en la Ley 6ª de 1945. Fue creado hace 68 años, al tiempo que en otros países se daba vida a los seguros de desempleo.

Como se sabe, las cesantías están dirigidas a un subconjunto de los trabajadores formales, aquellos que tienen una relación laboral legalizada mediante un contrato de trabajo, y por el cual son cubiertos por el derecho laboral. Otra clase de trabajadores formales –aquellos definidos por el pago a la seguridad social–, como los independientes y en general los prestadores de servicios, están ausentes de este esquema de protección, pues sus servicios los ha enmarcado la legislación colombiana fuera del derecho laboral. En general, se requiere de un empleador que garantice el pago de las cesantías, y de un trabajador que reciba dicho beneficio¹³.

El Consejo de Estado ha considerado que el auxilio de cesantías: "...corresponde a una suma de dinero que el empleador está obligado a pagar al trabajador a razón de un mes de sueldo o jornal por cada año de servicio a la finalización del contrato de trabajo, en el caso de los particulares; o en el caso de los públicos, un mes de sueldo o jornal por cada año de servicio, pero basado en el mismo fundamento jurídico y filosófico a una y otra clase de trabajadores: la relación de trabajo"¹⁴.

Al mismo tiempo, la Corte Constitucional ha señalado que la finalidad de las cesantías es "cubrir o prever las necesidades que se originan para el trabajador con posterioridad al retiro de una empresa, por lo que resulta un ahorro obligado, orientado a cubrir el riesgo de desempleo. Se trata de un objetivo acorde con los principios de una Constitución humanista fundada en el respeto por la dignidad humana, en este caso del trabajador"¹⁵. En la actualidad existen dos regímenes de cesantías, el de anualidad, descrito en las líneas anteriores y que surgió en la Ley 50 de 1990, y el de retroactividad, aplicable a los trabajadores vinculados antes del 30 de diciembre de 1996¹⁶.

A través del decreto 2755 de 1966, consolidado por la Ley 50 de 1990 y la Ley 1071 de 2006 (para servidores públicos), se extienden los beneficios de las cesantías hacia la mejora o adquisición de vivienda (antes de la Ley 50),

y para la educación del trabajador o su núcleo familiar (con la Ley 50). Es decir, se transforma el esquema dirigido a la protección del trabajador en tiempos de desempleo, hacia el cubrimiento de sus necesidades en materia de vivienda y educación.

Desde la perspectiva esto laboral tiene efectos de mucha importancia, visibilizados en el debate generado por el proyecto de ley de creación del *mecanismo de protección al cesante* en el 2012. Uno de los argumentos esgrimidos radicó en que un esquema dirigido exclusivamente a proteger la situación de desempleo afectaba tanto el acceso de la educación superior del trabajador y su familia, como las estrategias de adquisición de vivienda.

Ello es cierto, aunque esta dificultad no radica en la operación de los mecanismos de protección al desempleado, sino en la propia política de vivienda y educación que es insuficiente para financiar las necesidades de las familias del país. A efectos de instituciones robustas y ordenadas, una eventual reforma debe considerar la separación de estos objetivos institucionales sin menoscabar los procesos de aseguramiento y el acceso a bienes y servicios sociales.

El segundo esquema de protección a los desempleados es el diseñado por la Ley 789 de 2002, y cobijado por el Fondo de Fomento del Empleo y Protección al Desempleado (Fonede). Este fondo tiene tres programas: subsidio al desempleo; microcréditos; y capacitación para la inserción laboral. El subsidio al desempleo, en palabras de la Superintendencia del Subsidio Familiar, es: "un recurso monetario que se entrega a los desempleados por una sola vez. Su monto es igual a 1,5 salarios mínimos mensuales legales vigentes, que se dividen en seis pagos mensuales. Estos pagos los recibe el desempleado en bonos canjeables por mercado, pago de salud o educación"¹⁷.

La administración del subsidio al desempleo corre por cuenta de las cajas de compensación familiar (CCF), las cuales a su vez se financian de los recursos parafiscales. La distribución de recursos para cada programa cubierto por el Fonede es la siguiente: 5% a la administración del fondo; 35% se asigna al programa de microcréditos; 25% a la capacitación para la inserción laboral; 30% para el subsidio al desempleo a quienes con antelación estuvieron afiliados a las CCF; y 5% a subsidios al

desempleo a quienes nunca hayan sido afiliados a una CCF.

El subsidio al desempleo no es un seguro, puesto que no existe un fondo común para asegurar el riesgo del desempleo. Su funcionamiento descansa en la asignación de unas mensualidades que ayudan, de alguna manera, a atenuar la situación de desempleo. Tampoco su operación es la de un seguro de desempleo, pues las condiciones de verificación de la situación no son estrictas, y los mecanismos que buscan la inserción laboral no son sólidos, de hecho la articulación con los otros programas del Fonede (microcréditos y capacitación) es limitada. Finalmente, los beneficios son limitados en comparación a un seguro desempleo (25% mensual de un salario mínimo), no son decrecientes, y la cobertura insuficiente. En el año 2011 sólo se habían beneficiado 99.065 desempleados, un número bastante reducido al compararse con los desempleados del país¹⁸. En una evaluación realizada al Fonede por el Departamento Nacional de Planeación en el año 2009, se encontraron puntos críticos del funcionamiento del subsidio al desempleo, razones por las cuales, al parecer, el proyecto de ley de mecanismo de protección al cesante propone eliminarlo.¹⁹

La reducida participación de las personas sin cotización previa a las CCF, visualiza la exclusión de los grupos poblacionales más vulnerables en los esquemas de protección al desempleo, así como a todos los beneficios que se derivan de la formalización laboral. En general, y lo propio ocurre con el auxilio de cesantías, se percibe que los esquemas de protección en Colombia están concentrados en un subconjunto de la población formal, la cual tiene diversas herramientas para protegerse ante riesgos diversos, incluyendo el desempleo. Buena parte de la población ocupada, incluyendo una proporción significativa de los formales, tienen un acceso reducido a esquemas de protección y tienen limitadas posibilidades a su alcance (por ejemplo ahorros, ayudas de la familias, activos, etc.) de afrontar la pérdida de su ocupación.

Cuando los subsidios al desempleo y los auxilios de cesantías pierden la naturaleza del mecanismo de protección ante el riesgo de desempleo²⁰, se evidencia la fragilidad institucional de Colombia para hacer frente a una problemática preocupante y profunda, y la

cual podría ser una oportunidad para realizar una transformación estructurada del sistema productivo del país, con procesos de reentrenamiento laboral y protección de los ingresos. Por el contrario, a la segmentación anotada arriba, se suma el enorme padecimiento de la población que ve cómo cae en situación de pobreza cuando ha perdido su puesto de trabajo.

Tipología y protección de los desempleados en el mundo

El documento aquí presentado, se encamina a realizar un conjunto de reflexiones en torno a la propuesta gubernamental presentada en el año 2012, sobre la creación de un *mecanismo de protección al cesante*. En las páginas anteriores hemos presentado algunas ideas esenciales que ayudan a enmarcar esta reflexión, de tal forma que al final del texto se tengan elementos de análisis sobre las posibilidades y dificultades de esta iniciativa. Algunas de estas reflexiones se han ido realizando y con seguridad el lector o la lectora las han ido extrayendo por su cuenta. Esto es muy importante para el desarrollo de diálogos argumentados, parte esencial de los objetivos del *Diálogo Social*.

Ahora, en esta sección, se presenta las tipologías de protección al desempleado en el mundo, lo cual ayudará a ubicar la propuesta colombiana, a enmarcarla históricamente, y a percibir las líneas de influencia. Como se dirá al final del documento, contrario a las presentaciones iniciales del gobierno nacional²¹, en Colombia no se ha tenido previsto crear un *Seguro de Desempleo* el cuál por definición responde a un modelo solidario, sino un *Sistema de Cuentas Individuales* donde se individualiza la contingencia del desempleo.

El gráfico 2, proveniente del texto de Tenjo (2010), presenta una tipología de los esquemas existentes para la protección del riesgo de desempleo en el mundo.

Ante una situación de desempleo, la cual puede valorarse desde la perspectiva de un riesgo –en la que todo trabajador sin excepción se encuentra expuesto–, el efecto inmediato es la disminución de los ingresos disponibles. Una respuesta de política ante esta situación, tradicionalmente ha sido substituir los ingresos laborales por ingresos provenientes de diversas fuentes. Otra respuesta de política,

que combina la provisión de ingresos para el trabajador que deja su puesto de trabajo, ha sido la de colocar altos niveles para los costos de despido, y así generar incentivos para que no se pierda la ocupación y por tanto se creen relaciones laborales de largo plazo.

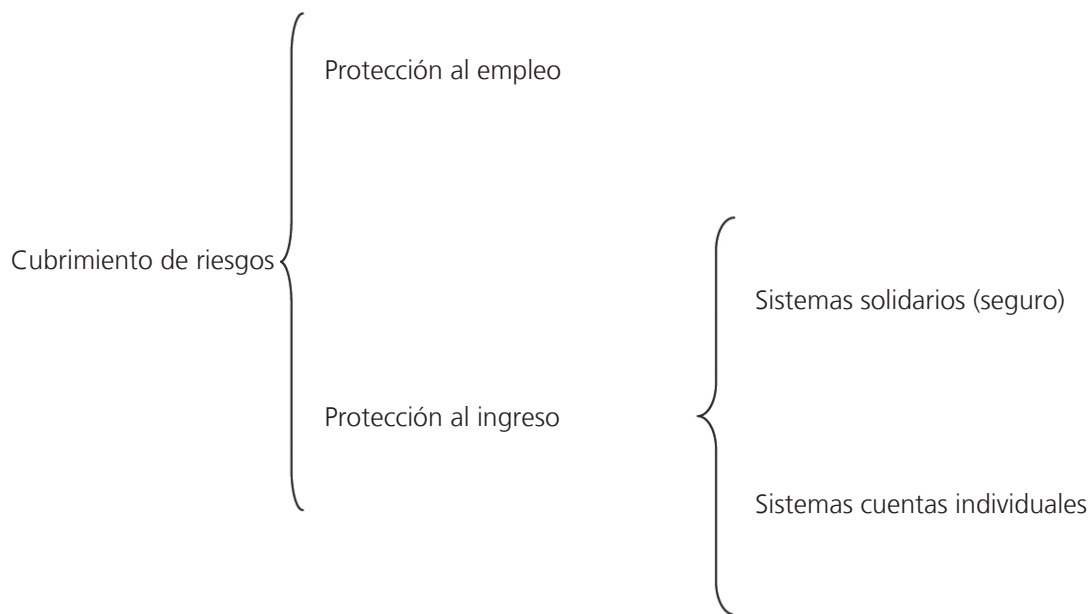
Históricamente, estas han sido las dos perspectivas de protección ante el riesgo al desempleo, una referida a la protección en el puesto de trabajo, *Protección al Empleo* (con costos de despido altos, reglas de desvinculación complejas, como la referida a permisos de las autoridades, etc.); y otra, a la *Protección al Ingreso*, que permite la rotación entre puestos de trabajo y garantizar ingresos al trabajador. Estas dos dimensiones están expresadas en el gráfico 3.

Ahora bien, esta perspectiva ha caracterizado a elementos de la política laboral de modelos de desarrollo de los diferentes países del mundo. Para el caso de América latina y en particular de Colombia, previo a las reformas estructurales que abrieron los mercados del país en la década del noventa, la noción de protección descansaba fundamentalmente en la de protección al empleo²². Un objetivo de la política y de la administración de las relaciones laborales, era la conformación de relaciones de largo plazo, con ejemplos extremos de trabajadores que iniciaban de jóvenes su vinculación laboral y obtenían su pensión en la misma empresa después de realizar distintas trayectorias laborales. Esto se transformó con las reformas aperturistas. No en vano la Ley 50 de 1990 afectó los costos de despido y la Ley 789 de 2002 definitivamente los redujo.

La reducción de esta clase de protección al empleo (bajando los costos de despido), no ha estado acompañada de instituciones complementarias que garanticen la protección de los ingresos de los trabajadores. No es claro que esta reforma a la política laboral se dirija a la conformación de un modelo tipo *flexiseguridad*, para lo cual se debió robustecer las restantes instituciones laborales. Por el contrario, existió un progresivo debilitamiento y una reducción de sucesivas prestaciones, e incluso de derechos históricamente adquiridos.

Parte de la explicación de los fracasos en los procesos de diálogo laboral entre sindicatos, gobierno y empleadores, se debe a que las reformas no han establecido la conformación de modelos integrales y de fortalecimiento de las

Gráfico 2. Tipología para la protección de los desempleados



Fuente: Tenjo (2010).

instituciones laborales, de tal forma y de manera clara que aspectos del antiguo modelo se sustituyan por otros. En otras palabras, la transformación de la protección *en el empleo* a la protección *entre empleos*, no ha sido soportada política y financieramente con instituciones que sustenten los procesos, así con antelación existieran algunas que pudieran cumplir algún rol.

La segunda forma de protección ante el desempleo que presenta el gráfico 3, la que se refiere a la Protección al Ingreso, no sólo ha caracterizado a las reformas aperturistas (realizadas en parte importante de América latina, pero no en Colombia debido a su fragilidad institucional). Históricamente los países, esencialmente desarrollados, las han ido consolidando donde el esquema más utilizado es el de los seguros de desempleo.

Los seguros de desempleo, o seguros solidarios de desempleo²³, están estructurados como los demás seguros, piénsese por ejemplo en un seguro de automóvil. Dice Tenjo: “los aportes de todos van a un fondo común que se usa para compensar a aquellos que quedan desempleados (sufren un “siniestro”) de acuerdo a condiciones preestablecidas. El sistema define un conjunto de reglas que determinan las obligaciones y los derechos de

los trabajadores: quiénes participan, cómo participan, cuándo reciben beneficios, qué beneficios reciben y por cuánto tiempo los reciben.”

Estos seguros reciben generalmente contribuciones tripartitas: de los trabajadores, de los empleadores y del gobierno. Cubren obligatoriamente a todos los trabajadores asalariados, de tal manera no se afilie sólo quien tiene un riesgo mayor de desempleo (selección adversa), y exista solidaridad ante la contingencia del desempleo. Algunas de sus propiedades son²⁴:

- “En general se requiere que los trabajadores hayan permanecido en el sistema por un período de tiempo definido antes de poder ser elegibles para recibir beneficios.
- En caso de quedar (involuntariamente) desempleados hay un deducible en la forma de un período de tiempo durante el cual no reciben beneficios.
- Una vez entran a recibir los beneficios (tasa de reposición), éstos son una proporción (inferior a uno) de los ingresos laborales que tenían los trabajadores antes de quedar desempleados.
- Los beneficios se reciben por un período de tiempo determinado y para recibirlos se

requiere que el trabajador esté disponible para trabajar y dedicado a la búsqueda de empleo. (...)

- El sistema funciona de manera continua en el sentido de que los contratos de aseguramiento son parte de los derechos laborales de los trabajadores, a diferencia de otros seguros que tienen un cubrimiento por períodos de tiempo definidos. Esto permite que el sistema, como un todo, se proteja contra los problemas de correlación de riesgos individuales”²⁵.

Los seguros de desempleo tienen la virtud de que tanto los beneficios que recibe un trabajador como la capacidad financiera del fondo donde se encuentran los recursos, resultan más amplios que un sistema de cuentas individuales, en virtud a la solidaridad de los trabajadores ante el riesgo del desempleo. En este escenario, existe una analogía clara con el sistema pensional: el seguro de desempleo es el equivalente al sistema de prima media, y el sistema de cuentas individuales es similar al esquema del sistema pensional de ahorro individual. Parte importante de los países que han optado por seguros de desempleo, lo han hecho desde mediados del siglo anterior, y en algunos casos incluso comenzando el siglo XX. Este es el caso de muchos países desarrollados, en concreto de América del Norte y Europa.

Siendo los seguros de desempleo la primera forma de protección de los ingresos ante el riesgo de desempleo, la segunda se ido construyendo recientemente y sólo Chile es ejemplo en el mundo de su implementación. Se trata del *sistema de cuentas individuales*. Este sistema, avanzando en nuestro análisis, es similar a la propuesta colombiana de *esquema de protección al cesante*.

La propuesta del *sistema de cuentas individuales* parte de un artículo de Feldstein y Altman²⁶ para los Estados Unidos. La propuesta se basa en individualizar la contingencia y los beneficios para cubrir el riesgo del desempleo, a través de cuentas a nombre de cada trabajador, en las cuales estos aportan un porcentaje mensual de su salario. La propuesta inicial era del 4%²⁷. Cuando el trabajador está en situación de desempleo, el fondo administrador le paga los beneficios de acuerdo a reglas preestablecidas; cuando el fondo se agota, el gobierno le hace un préstamo a la tasa de interés de mercado. Adicionalmente, cuando

el trabajador llega al tiempo de pensión, los saldos pueden hacerse efectivos o trasladarse a sus fondos pensionales.

La propuesta de cuentas individuales tiene una similitud con la operación de los seguros de desempleo: los recursos se reciben por la contingencia del desempleo de manera decreciente; se deben cumplir requisitos de búsqueda de empleo y reentrenamiento laboral; debe realizar un registro de la hoja de vida y realizar búsquedas de empleo, entre otros. Sin embargo, en su concepción estos sistemas son totalmente diferentes. Como se ha dicho, los seguros de desempleo tienen una filosofía solidaria, y por el contrario, las cuentas individuales, precisamente, de individualizar las contingencias.

Esto tiene un efecto directo sobre los trabajadores más vulnerables, dice Tenjo (2010): “Este sistema también tiene desventajas. La principal es que los trabajadores más vulnerables (los que tienen períodos de desempleo más frecuentes y de mayor duración, los que tienen ingresos más bajos y los menos capacitados) probablemente no alcanzan a acumular suficientes balances en sus cuentas de ahorro para lograr una protección adecuada.”.

Propuesta del gobierno nacional de creación de un mecanismo de protección al cesante

Comenzando el año 2012 el gobierno nacional a través del Ministerio del Trabajo presentó al Congreso de la República el proyecto de ley *por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia*²⁸. Inicialmente la propuesta difundida en los medios de comunicación señalaba que se trataba de un *seguro de desempleo* para el país²⁹, sin embargo la lectura del proyecto de ley manifestó que era un esquema de protección basado en el ahorro individual de los trabajadores.

Con el inicio de varios procesos de divulgación a la ciudadanía, empezaron a escucharse voces que iban en contra de la medida. En las variadas opiniones, se decía que se transformaba la función social de las cesantías y afectaba el funcionamiento de las cajas de compensación familiar; o que apropiaba recursos que pertenecían solamente a los trabajadores; o que había una reducción de los recursos a disposición de los empleados; o que el modelo

existente era más robusto; o que los beneficiados con las iniciativas eran únicamente los actores pertenecientes al sector financiero, por cuanto este asumiría la administración del fondo a crear. Estas, entre otras varias opiniones de naturaleza similar.

La iniciativa no fue aprobada por la *Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales*, espacio natural del diálogo tripartito (trabajadores, empleadores y gobierno), sino presentada directamente en el Congreso de la República³⁰. Aunque en los procesos de divulgación sí participaron sus distintos miembros. Los sindicatos, a través de los medios, además de manifestar su inconformidad, han reclamado el espacio de la Comisión como el idóneo para adelantar las discusiones que corresponden a esta clase de iniciativas. Efectivamente, el diálogo en torno al proyecto de ley hubiera sido diferente si se hubieran agotado los procedimientos que brinda la Comisión.

Las posiciones antes anotadas son legítimas e indispensables, defendibles cada una en sus circunstancias. Como se señalará al final de este texto, el proyecto de ley es una invitación a renovar los procesos de Diálogo Social y a transformar las instituciones laborales del país. Cada una de las opiniones, que pueden verse confrontadas a lo largo de todo este documento, deben transmutarse en la mejor alternativa para una protección efectiva e integral de las personas en situación de desempleo. No existe un diálogo real sin la capacidad de ceder y transformar las propias visiones.

La primera versión del proyecto de ley

El gobierno nacional hizo una primera propuesta de proyecto de ley³¹, la cual ha sido modificada substancialmente en el texto aprobado el 13 de noviembre de 2012. En esta subsección se presentará la primera propuesta y en la siguiente las modificaciones más sustanciales.

La primera versión del proyecto de ley crea el *mecanismo de protección al cesante*, el cual tiene tres componentes principales:

- Cuentas individuales de Protección al Cesante en los fondos de cesantías.
- Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Desempleo.
- Servicio Público de Empleo.

El objeto del mecanismo es atender las contingencias del desempleo de los trabajadores públicos y privados del país, basados en los aportes que realizan los empleadores. La financiación responde a una transformación de los montos que la ley ya obliga al empleador a asumir, de esta manera el 50% de las cesantías seguirían con su destinación tradicional, y el 50% restante sería consignado mensualmente a una cuenta individual a nombre del trabajador en el fondo de cesantías en el que se encuentre afiliado. Adicionalmente, el mecanismo de protección al cesante contempla la creación de un fondo de solidaridad, el cual sería financiado por máximo el 25% de los recursos a cargo de las cajas de compensación familiar, o en otras palabras, un 1% de los 4% que paga el empleador por cada salario de un trabajador a la CCF.

Las anteriores reglas cubren a todos los trabajadores formales, aunque con modificaciones de importancia si se es independiente o se tiene salario integral. En el primer caso, la afiliación es voluntaria con una deducción equivalente del 4,17%; en el segundo caso, los trabajadores independientes “podrán” hacer parte del mecanismo realizando aportes mensuales de 4,17%, aunque sin el beneficio del fondo solidario³².

Las prestaciones son reconocidas cuando el trabajador se encuentre en situación de desempleo y el empleador haya expedido un certificado de cesación de la relación laboral. Es necesario que el trabajador tenga aportes en su cuenta individual de 12 meses continuos o discontinuos. La base de liquidación de la prestación (IBL), corresponde al salario promedio de los últimos 12 meses.

Las prestaciones se pagarán hasta por seis meses, desde el mes siguiente del registro como desempleado que el trabajador debe realizar. Los montos corresponderán a un porcentaje (tasa de reemplazo) del IBL, los cuales serán definidos por el *Consejo Nacional de Desempleo*, entidad administradora que se crea con la ley. Los pagos se realizan de manera decreciente, de tal forma que los beneficios del último mes sean inferiores a los recibidos en el primero. Así se garantiza que el trabajador tenga incentivos para buscar una nueva ocupación.

El Fondo de Cesantías está obligado a reportar los casos en los que el trabajador tiene recursos

insuficientes para el pago de los beneficios, en cuyo caso la administradora del Fondo Solidario debe sufragar los períodos o montos restantes hasta por máximo 5 meses. La prestación solidaria no podrá superar los 2 salarios mínimos mensuales, y su acceso será por una sola vez en un periodo de 5 años. La tasa de reemplazo correspondiente será definida por el Consejo Nacional de Desempleo. Los requisitos dirigidos a los trabajadores, para recibir la prestación solidaria son los siguientes:

- “Que hayan manifestado expresamente en el Registro Único de Desempleados su deseo de participar.
- Que hayan recibido por lo menos el pago del primer mes de la prestación por desempleo con cargo a su cuenta individual.
- Que hayan agotado los fondos ahorrados en su cuenta individual antes del sexto mes de desempleo.
- Inscribirse en el Servicio Público de Empleo y desarrollar la ruta hacia la búsqueda de empleo.
- Que hayan recibido capacitación y reentrenamiento en los términos dispuestos por la reglamentación.”³³

Las prestaciones por desempleo se dejan de pagar pasadas las seis mensualidades o cuando el trabajador encuentre una nueva ocupación, lo propio aplica para la prestación solidaria. Así mismo, si el trabajador ha sido pensionado podrá recibir en un sólo pago los recursos acumulados en su cuenta individual o trasladarlos total o parcialmente a la Administradora de Fondos de Pensiones.

El proyecto de ley trae una propuesta trascendental y es el pago de la cotización a los sistemas de salud y pensiones, por el tiempo en el que goce la prestación por desempleo³⁴. Una decisión muy importante, pues esta clase de diseños sólo se enfocan en los riesgos causados por la pérdida de ingresos y no por el no acceso al sistema de salud y pensiones. Es una propuesta muy positiva para los trabajadores.

La instancia administradora del mecanismo de protección al cesante, como se mencionó, es el Consejo Nacional de Desempleo. En la primera versión del proyecto de ley está integrado por el Ministro del Trabajo, por el Ministro de Hacienda, y por el Director del Departamento Nacional de Planeación³⁵. Así mismo, el proyecto de ley propone crear el Servicio Pú-

blico de Empleo, el cual es una red de servicios de gestión de los empleos públicos y privados. La finalidad es acompañar al trabajador en los procesos de inserción laboral y verificar que se estén realizando acciones efectivas para tal fin, entre otros puntos, se obliga a los empleadores con vacantes a reportarlas.

Finalmente, el proyecto de ley propone reestructurar al Fonede, de tal manera que entre en la lógica del mecanismo de protección al cesante. Probablemente ello quiere decir que se elimina y sus recursos harían parte del fondo solidario.

La segunda versión del proyecto de ley

La versión del proyecto de ley aprobada el 13 de noviembre de 2012, hace importantes variaciones al proyecto original, aunque manteniendo el marco de un sistema de ahorro individual para los trabajadores. Los principales cambios se basan en la transformación de los mecanismos de financiación, y por tanto el tamaño del alcance de la protección; en el papel de las CCF; en la inclusión de nuevos actores; en la importancia de la formación para el trabajo; en el campo de aplicación; y en la posibilidad de financiación por parte de la gobierno nacional³⁶.

Cuatro cambios fundamentales están relacionados con los mecanismos de financiación del mecanismo de protección al cesante. El primero de ellos se refiere a la voluntariedad de los trabajadores de trasladar un porcentaje de las cesantías (definido por ellos mismos³⁷), al mecanismo de protección al cesante. Esto abre interrogantes sobre la posibilidad de tener un sistema robusto, pues sobre esta propuesta se estructuraba el proyecto de ley. Es posible que a los trabajadores les resulte atractivo acceder a los beneficios del mecanismo: además de los pagos provenientes de su ahorro, acceso al fondo solidario más un incentivo económico del gobierno nacional a dicho fondo, otro cambio que trae el proyecto.

Sin embargo también es posible que haya desconfianza o una preferencia por el sistema tradicional, así el proyecto de ley establezca que si se toma la opción del mecanismo, todos los recursos estarían disponibles para educación y vivienda. En dado caso, el esquema de protección tendría una operación reducida, y si bien con efectos sobre los trabajadores beneficiados,

no con los impactos macro que se buscaban originalmente, tanto de funcionamiento de la economía como de consolidación de un sistema amplio y robusto³⁸.

El segundo cambio es la eliminación del valor de 1% de la nómina de las empresas que se dirigía al fondo solidario, y que ha estado históricamente financiando a las CCF³⁹. La nueva propuesta es sustituirla con dos fuentes. La primera, los recursos del Fonede, el cual definitivamente se elimina; y la segunda, que a su vez es el tercer cambio en el financiamiento, los recursos de lo estipulado en el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011. Evidentemente este cambio sostiene los recursos de las CCF en el 4% de la nómina, y evita que disminuyan o salgan de su manejo recursos que administraban previamente (el Fonede).

Con la primera versión del proyecto de ley, los recursos del fondo solidario eran de una magnitud importante, cerca de 800 mil millones de pesos, según información del año 2011. Con la segunda versión del proyecto de ley, dichos recursos caen a 175 mil millones (suma de la apropiación del Fonede –sin costo de administración–, y del artículo 46 de la Ley 1438 de 2011). Es posible que esta cantidad de recursos no sea suficiente para cumplir el objetivo de completar los beneficios de los trabajadores, cuando las cuentas individuales sean insuficientes. En este caso, el esquema de protección al cesante estaría debilitado financieramente y por tanto el alcance de la protección a los desempleados (ver tabla 3).

Finalmente, la cuarta fuente de financiación, pero no expresada con recursos o porcentajes o fuentes concretas, es la señalada en el artículo 7 y el 10. Estos hablan de que el gobierno nacional entregará recursos como incentivo para que los trabajadores lleven sus cesantías al mecanismo de protección al

cesante; además señalan que el gobierno podrá alimentar financieramente el fondo solidario. Este cambio resulta fundamental no sólo desde la perspectiva de la financiación, sino de la corresponsabilidad en los aportes para la estructuración y consolidación de la política para proteger a los desempleados.

Nuevos actores hacen parte de la nueva versión del proyecto de ley, al tiempo que el máximo ente ahora es llamado como el Consejo Nacional de Mitigación del Desempleo. Además de los mencionados anteriormente, incluyen a un representante de los empleadores y a uno de los trabajadores, actores imprescindibles del Diálogo Social.

Un desarrollo más amplio del Servicio Público de Empleo, y la inclusión del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) también hacen parte de la propuesta del proyecto de ley. Ello, por supuesto, es indispensable para objetivos complementarios e imprescindibles a los beneficios que recibe el trabajador: acompañamiento técnico y eficiente para el logro de vinculaciones laborales de calidad, y formación para el trabajo para los procesos de reentrenamiento laboral. Visto así, la propuesta del esquema de protección al cesante es un primer desarrollo para un modelo tipo flexiseguridad en Colombia.

Finalmente, llama la atención el papel de las cajas de compensación familiar y el campo de aplicación que trae la nueva versión del proyecto de ley. Ello puede llevar a valoraciones de distinta índole, sin embargo, al margen de estas, este nuevo rol es necesario discutir a profundidad.

El artículo 3 dice: "*Campo de aplicación.* Todos los trabajadores del sector público y privado los cuales los empleadores realicen aportes a las cajas de compensación familiar, por lo menos un año continuo o discontinuo en

Tabla 3. Fuente de financiación del fondo solidario

Fuente de recursos	Valor 2011	Proyecto de ley
1% de las CCF	4´788.135´033.256	Versión 1 PL
Fonede	166.884´765.000	Versión 2 PL
Artículo	7.888´135.033	Versión 3 PL

Fuente: Cálculos propios, basados en la Superintendencia del Subsidio Familiar (SSF), www.ssf.gov.co. Apartado estadístico de los servicios sociales y de ingresos y egresos.

los últimos 3 años, accederán al Mecanismo de Protección al Cesante...". Dicho requisito también aplica para recibir el beneficio ante la situación de desempleo. Esto tiene un efecto directo, y es la exclusión de grupos poblacionales dentro de la formalidad, del mecanismo de protección al cesante⁴¹. Ocurre algo similar cuando se condiciona a los trabajadores con salario integral, cuando estos necesitan acceder al fondo solidario, a realizar aportes a las CCF. Lo anterior crea un incentivo en favor de las CCF, lo cual no existe en ninguna de las experiencias nacionales o internacionales de protección a los desempleados.

Las CCF como en el proyecto original, son las administradoras del fondo de solidaridad. Este es llamado Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec). Esta administración tiene connotaciones adicionales, la más significativa es la administración de los recursos de las cesantías, cuando el trabajador está en situación de desempleo.

De la misma manera, dice el artículo 20: "Afiliación. La afiliación al Mecanismo de Protección al Cesante se dará en el momento en que el empleador afilie al trabajador al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante." En otras palabras, los fondos de cesantías dejan de ser uno de los actores en el desarrollo del mecanismo de protección al cesante, específicamente en lo referente a la administración de las cuentas individuales, los pagos y las afiliaciones, y trasladándose este rol a las CCF.

En definitiva, las cajas de compensación han transformado su participación en el desarrollo del mecanismo de protección al cesante. En la primera versión contribuían con recursos de importancia y sólo con la administración del fondo solidario. En la segunda versión, los recursos que brinda son los que ya contemplaba la ley 789 de 2002 para la protección de los desempleados⁴², y su papel es transversal en toda la operación del mecanismo de protección al cesante. Preocupa que este diseño institucional no esté acompañado de una transformación de los servicios que prestan las CCF, pues, como se percibe en el capítulo del Servicio Público de Empleo, las CCF no están presentes, aún cuando por su naturaleza podrían y deberían prestar una atención directa a los trabajadores desempleados del país.

Posibilidades, dificultades y recomendaciones sobre el mecanismo de protección al cesante

A lo largo de este texto se ha enmarcado la propuesta gubernamental de crear un mecanismo de protección al cesante en Colombia. Su objetivo ha sido brindar herramientas a los lectores y personas pertenecientes a las instituciones del mundo del trabajo, para localizar histórica y conceptualmente la iniciativa. Al mismo tiempo, en parte importante de los apartados hemos ido valorando algunas de sus dimensiones. En este final de documento hacemos comentarios más puntuales, y extraemos los puntos positivos, las dificultades y se realizan recomendaciones sobre la propuesta.

Los puntos positivos del mecanismo de protección al cesante

El proyecto de ley que crea el mecanismo de protección al cesante, a puesto en primera línea la necesidad de transformar las instituciones laborales de Colombia. Ello no pasaba hace mucho tiempo, y más aún cuando las anteriores iniciativas de reforma laboral afectaron derechos de trabajadores y no consolidaron la institucionalidad del trabajo. En ese sentido, la apertura a un proceso de transformación y modernización en el mundo de trabajo colombiano es un hecho absolutamente positivo.

La ordenación del sistema de protección a los desempleados es también algo por resaltar. Como se ha mencionado, buena parte de los países del mundo han ido estructurando con el tiempo modernos y fuertes sistemas de protección a los desempleados, y Colombia se ha visto rezagada en el proceso. En la práctica, las dificultades existentes para garantizar un ingreso en los momentos oportunos, y un acompañamiento a los procesos de inserción y reentrenamiento laboral, hacen que la actual propuesta acerque instrumentos de política imprescindibles para el bienestar de los trabajadores. Esto es trascendental.

Cuando los trabajadores pierden su empleo, no sólo han dejado su fuente de ingresos, sino también la posibilidad de cotizar al sistema de seguridad social, en concreto a salud y pensiones. Ello con efectos sobre el acceso a servicios imprescindibles para su bienestar, y para la consolidación de un ahorro permanente para

su retiro. Pues bien, cuando el proyecto de ley garantiza el pago a la seguridad social, protege al trabajador y a su familia de riesgos que van más allá de la pérdida de los ingresos. Esto es absolutamente positivo y llama la atención que este hecho no se haya resaltado en los diferentes medios de comunicación.

Cuando el mecanismo de protección al cesante incluye dentro de su operación un Sistema Público de Empleo que vele por mejores procesos de vinculación laboral y, además, acerque a las instituciones de formación para el trabajo para los procesos de reentrenamiento laboral, no sólo el trabajador está ganando al proteger su vida y la de su familia, además de la consolidación de su trayectoria laboral, sino que la economía y la sociedad en su conjunto se están beneficiando. En algunos países, un sistema así planteado ha contribuido a transformar su estructura productiva y por tanto a mejorar las condiciones de competitividad, los ingresos y el bienestar de la sociedad. Poner en práctica esta iniciativa tiene efectos muy positivos, más allá de los que inicialmente se alcanzan a percibir.

Evidentemente, el logro más importante es una protección efectiva de los ingresos. Centrarse en un diseño institucional dedicado exclusivamente a la protección de los desempleados, garantiza que estos estén protegidos de los distintos riesgos. Al mismo tiempo, unas reglas claras de acceso a los beneficios a través del tiempo, permite ordenar las estrategias de los trabajadores, lo que redundará en mejoras en su bienestar y una elección pertinente de las alternativas laborales que surjan.

La construcción de una política laboral integral, robusta y con impactos efectivos debe partir de definir claramente los campos de su acción. El proyecto de ley logra hacer esto cuando separa la política de protección a los desempleados, de la de vivienda y educación. Por supuesto, como se ha dicho antes, esto obliga a robustecer estas políticas, sin que se menoscaben los derechos de los trabajadores. Desatar los entrecruzamientos de política resulta muy positivo.

Finalmente, el Diálogo Social es un aspecto importante a resaltar. Enseguida se mostrarán dificultades y se sugerirán algunos puntos sobre el particular, pero esto no obsta para afirmar que el proceso ha incluido la participación de diversos actores sociales, especialmente de

los sindicatos y los empleadores. La propuesta ha sido debatida más allá del Congreso de la República, y ha sido permeable a nuevas propuestas e incluso a las opiniones que no le han sido favorables. Resulta muy positivo que Colombia empiece a concertar sus políticas laborales y no a imponerlas como ocurría en administraciones del pasado.

Los puntos de dificultad del mecanismo de protección al cesante

El diseño institucional que propone el mecanismo de protección al cesante está concentrado en el mismo grupo de trabajadores formales que se benefician tradicionalmente de la regulación laboral del país. Cuando se han realizado reformas laborales, en realidad ellas se han concentrado en un porcentaje muy delimitado de la población, con ausencia del resto de grupos. En la práctica, cuando esta población ya cuenta con diferentes mecanismos de protección, hacen que el efecto del mecanismo de protección sea menos incidente. Esta es una dificultad grande con la que se encuentra la propuesta.

La propuesta del mecanismo de protección al cesante se distancia en algunos puntos centrales de una concepción de integralidad. Grupos dentro de la formalidad laboral están ausentes de la iniciativa, o entran con reglas e incentivos intermedios (como el caso de los independientes), porque Colombia no ha armonizado y corregido los problemas en su estructura de contratación. Ante diversas formas de vinculación laboral (las referidas al Código Sustantivo del Trabajo, los contratos de prestación de servicios, contratos sindicales, cooperativas de trabajo asociado –en sus aspectos permitidos–, contratos de aprendizaje, entre otros) el proyecto de ley se enfoca principalmente hacia quienes tienen una relación de trabajo tradicional, con empleadores y trabajadores subordinados. Sin embargo, esta visión del trabajo se está convirtiendo en un caso delimitado debido, por un lado, a la emergencia de nuevas formas de trabajo y, por el otro, como se ha dicho, por la diversidad y desorden de las formas de vinculación laboral del país. Esto es un problema por resolver.

Consecuencia de los puntos anteriores, es la exclusión de grupos dentro de la formalidad y sobre todo de la informalidad, de los beneficios del mecanismo de protección. El diseño

institucional no abre una ventana para que buena parte de los trabajadores del país, que están sin una relación laboral, pero con riesgos efectivos de desempleo, tengan espacios de protección cuando están en un tránsito dentro del mercado de trabajo. Colombia podría ser pionero en el diseño de nuevos esquemas de protección que permitan la inclusión de poblaciones diversas⁴³.

El diseño que presenta el mecanismo de protección al cesante no incluye diseños particulares que atiendan la singularidad del país y la dinámica laboral que le caracteriza. Un ejemplo es la homogenización de los aportes que pagan todos los sectores económicos. Es claro que algunos de ellos, caso de la minería, presentan fuertes oscilaciones en sus empleos, por lo que pudieran pagar aportes más elevados. Lo propio podría realizarse con aquellas empresas que tienden a desvincular más a los trabajadores (en Estados Unidos se realiza). En definitiva, el diseño Colombia es homogéneo en todos los sectores cuando pudiera tener un margen de diseño mayor.

La ausencia de corresponsabilidad es clara. Otros países realizan una contribución tripartita: trabajadores, empleadores y gobierno. Si bien las cesantías pertenecen al trabajador, es el empleador quien las financia y las asume. El esquema podría tener adicionalmente un porcentaje pagado directamente por el trabajador, con consecuencias positivas para el fondo y para el fortalecimiento de la cultura de la protección. Del mismo modo, sobre todo en su primera versión, el gobierno estaba ausente en la financiación del mecanismo. Su participación debe ir más allá de la regulación, y debe entregar recursos de importancia para la profundización de la iniciativa. Por ejemplo, volviendo al espacio de los diseños, algunos países en épocas de crisis garantizan períodos adicionales de beneficios, por cuanto la duración promedio del desempleo ha aumentado. Colombia podría y debería tener esta clase de compromisos.

La solidaridad del esquema de protección al cesante es limitada. Como se ha dicho previamente, un esquema solidario es el seguro de desempleo, por cuando todos los trabajadores contribuyen a un fondo que financia los riesgos de todos. En cambio, el mecanismo propuesto individualiza la contingencia del desempleo, así distribuya recursos provenientes de los pagos que hace el empleador. En

ese sentido, los diferentes actores sociales deberían discutir la creación de un seguro de desempleo con reglas diferentes y con beneficios más amplios que el sistema de cuentas individuales.

Quizá el problema más directo de la propuesta que hace el proyecto de ley, es la afectación de la política de vivienda y educación. Ello, por supuesto, no se debe al diseño en sí mismo ni a la protección de los desempleados, sino a la fragilidad de las políticas de estos sectores. La solución es una reforma integral que fortalezca sus políticas, delimite claramente sus campos de acción y que nos menoscabe los derechos adquiridos de los trabajadores. En conclusión, ello hace que el gobierno consolide su política de vivienda y educación.

La iniciativa de proyecto de ley grava al trabajo y no al capital. Podrían desarrollarse esquemas mixtos en donde los sectores, en función de sus resultados, contribuyan a la financiación de los esquemas de protección. En definitiva, podrían realizarse diseños progresivos y que atenúen los incentivos que varios esquemas pueden tener para la vinculación de los trabajadores.

No es claro el tamaño de los beneficios que el mecanismo de protección al cesante podría suministrar. El proyecto de ley señala que el Consejo Nacional de Desempleo, o quien hará sus funciones, definirá las tasas de reemplazo. Ello genera una relativa inseguridad al sistema, puesto que podrían ser porcentajes de importancia o, por el contrario, muy reducidos. El efecto más importante de esto descansa en el fondo solidario. También es relevante mencionar que este fondo, en virtud a la segunda versión del proyecto de ley, tiene una capacidad financiera reducida, lo que impactará en el tamaño de la protección y en la decisión sobre las tasas de reemplazo⁴⁴.

Finalmente, el diseño institucional concentrado en la administración realizada por las cajas de compensación familiar puede ser una dificultad. Es importante que el sistema delimite y proporcione participación a diversos actores, para que se equilibren y se regulen entre ellos mismos. La potestad de la administración puede afectar la efectividad del mecanismo. Al mismo tiempo, es importante realizar un diálogo en torno a la importancia de las CCF en el desarrollo de servicios de empleo para los trabajadores, un punto de mucha importan-

cia para la modernización de las instituciones laborales.

Los puntos de recomendación para el mecanismo de protección al cesante

La totalidad de este documento le permitirá al lector realizar una discusión importante y mirar diversas recomendaciones sobre la protección a los desempleados del país. Enseguida señalamos algunos puntos clave adicionales.

Resulta claro que la efectividad del mecanismo depende de una reforma laboral integral que consolide y armonice las diversas formas de vinculación laboral, rescate esquemas de corresponsabilidad laboral, y restaure derechos laborales históricamente adquiridos. Ello, en el marco de una agenda que fortalezca la política laboral, permitirá un buen desarrollo de los esquemas de protección. Por el contrario, sin abordar problemas anteriores, el mecanismo podría contribuir a profundizarlos.

Es importante fortalecer la presencia del gobierno en la financiación del esquema de protección a los desempleados. Sin duda, ello permitiría recurrir a diversas fuentes de financiación que redunden en beneficio de los trabajadores del país. De mismo modo, una transformación de las instituciones laborales para la prestación de los servicios de empleo, puede consolidar un proceso de transformación productiva. Las CCF pueden tener un papel grande en una iniciativa de tal magnitud.

Es necesario examinar las posibilidades de transformar la propuesta de mecanismo de protección hacia un seguro de desempleo. Es posible que su construcción sea más compleja, pero un sistema solidario permite una protección mayor de los trabajadores y la garantía de una solidez financiera superior. En general, las instituciones laborales del país deberían responder a una filosofía de solidaridad y el seguro de desempleo así lo expresaría.

La realización de diseños institucionales específicos que incluyan a los trabajadores informales, que fijen los aportes y beneficios a partir de los resultados económicos de los sectores y las empresas, la historia laboral y el ciclo de vida del trabajador, y en general aquellas variables que hagan al modelo más ajustado a la realidad laboral y social del país;

son aconsejables para el fortalecimiento de la protección de los desempleados.

Es importante fortalecer la calidad del Diálogo Social. La propuesta debe ser construida por la *Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales*, lo cual contribuiría a una aprobación en el Congreso menos compleja. Pero más allá de esto, es claro que los diversos actores deben fortalecerse en el proceso de diálogo, y sobre todo en su capacidad de ceder; el resultado sería la consolidación de las instituciones del país. Así mismo, las regiones deben participar en el proceso. Las subcomisiones departamentales de concertación pueden ser un buen espacio para ello. También los grupos de informales y de desempleados deben definir su posición sobre la iniciativa. Además, pueden movilizarse distintos esquemas de negociación, por ejemplo empleadores y sindicalistas internacionales pueden acompañar los procesos y aconsejar la pertinencia o no de la iniciativa, dada las instituciones de su país. La Organización Internacional del Trabajo debería desempeñar un rol más activo.

Finalmente, como objetivo último de este documento, es importante decir que resulta absolutamente recomendable transformar las instituciones de protección de los desempleados de Colombia. Ello permitiría alcanzar a más trabajadores, realizar una protección más afectiva, y establecer el logro de objetivos mucho más ambiciosos, especialmente sobre el desempeño del sistema productivo del país.

Colombia se ha rezagado por menos dos décadas en el desarrollo de sus instituciones laborales. Este es el momento propicio para percibir que través de la construcción colectiva, se pueden empezar a resolver problemas que como país hemos ido arrastrando históricamente. No es sólo una posibilidad, también es un deber.

Bibliografía

- Arias, E. (2010). *Estructura y cambio en el mercado laboral colombiano 2002-2009*. Departamento Nacional de Planeación. Mimeo.
- Asofondos (2012). *Mecanismo de Protección al Cesante. Implicaciones para el RAIS*. Presentación realizada por Jenny Agui-

re Sandoval. Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía (Asofondos). Septiembre.

BID (2004). *Se buscan buenos empleos: Los mercados laborales en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Carrasco, E. (2009). *Evaluación ejecutiva de la política del Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleado (Fonede)*. Departamento Nacional de Planeación.

Fedesarrollo (2013). *Tendencia Económica*. Informe mensual de Fedesarrollo. No. 127. Enero.

DNP (2010). *Borradores para el diseño de una política de empleo en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Mimeo.

DAFP (2010). *Régimen salarial y prestacional de los empleados públicos del orden territorial*. Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

Lasso, F. (2011). *La dinámica del desempleo urbano en Colombia*. Borradores de Economía, No. 667. Banco de la República.

Latinobarómetro (2010). *Informe 2010*. Corporación Latinobarómetro. Santiago de Chile.

Melo, L. y Ballesteros, C. (2012). *Creación, Destrucción y Reasignación del Empleo en el Sector Manufacturero Colombiano*. Borradores de Economía, No. 69, Banco de la República.

Proyecto de ley (2012). *Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia*. Proyecto de ley No. 80 de 2011, acumulado con el 241 de 2012. En dos versiones: primera del año 2012, y el texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el 13 de noviembre del mismo año.

Reina, M. (2012). *Líneas invisibles en el camino del Trabajo Decente. Una visión para Bogotá*. Ensayos laborales No. 21. Escuela Nacional Sindical. Medellín.

Tenjo, J. (2010). *Estudio de conveniencia y oportunidad sobre el montaje de un sistema de protección al cesante*. De-

partamento Nacional de Planeación, Aecom International Inc.

Velásquez, M (2010). *Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina*. Serie macroeconomía del desarrollo, No. 99. División de Desarrollo Económico, de la Cepal.

Weller, J. (2009). *Regulation, Worker Protection and Active Labour-Market Policies in Latin America*. Cepal.

Notas

- 1 En otro escrito se ha criticado el uso que se le da en la actualidad al término "informalidad". En virtud a la familiaridad que se tiene de él, se ha decidido anotarlo aquí sin la discusión. Ver Reina (2012).
- 2 Ver, por ejemplo, Latinobarómetro (2010). A pesar de que otras problemáticas como la delincuencia, resultan preocupantes para la población, el primer puesto ante la pregunta sobre el principal problema del país, reiteradamente los encuestados por el Latinobarómetro señalaron al desempleo.
- 3 Datos provenientes de Arias (2010).
- 4 El período de análisis es de 1986 a 2010. Ver Lasso (2011).
- 5 Esto se debe a que las encuestas de hogares que adelanta el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) para Colombia, capturan información para cada período sin realizar un seguimiento de la misma persona en los subsiguientes períodos, es decir, no existe información de tipo panel.
- 6 Ello no significa que las mismas personas que perdieron el empleo lo encontraron.
- 7 Es presumible que dentro de lo demás sectores la movilidad en el empleo del país sea aún mayor.
- 8 Ver los diferentes esquemas de protección en la siguiente sección.
- 9 Regulation, Worker Protection and Active Labour-Market Policies in Latin America. Jürgen Weller, 2009. Cepal. Adaptación del autor para Colombia.
- 10 Proyecto de ley (2012).

- 11 Cuya concepción descansa en los planes nacionales de desarrollo, en especial el de 2006-2010.
- 12 Este documento no hace una valoración de los alcances y la pertinencia de estos programas, sólo se refiere a la protección de los desempleados.
- 13 En Colombia a los llamados independientes se les ha sustraído de los esquemas de corresponsabilidad para el pago de sus prestaciones, lo que ha generado una vulneración de sus derechos como trabajadores y un incentivo para el uso de formas de contratación distintas a las consagradas por el Código Sustantivo del Trabajo. Ver Reina (2012).
- 14 Cita proveniente de DAFP (2010), a partir de: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección II Subsección "A", noviembre 11 de 2009 Expediente No 250002325000200304523 01 (0808-07), Consejero Ponente: Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.
- 15 Cita proveniente de DAFP (2010), a partir de: Corte Constitucional, Sentencia C-823 de 2006.
- 16 Las cesantías son liquidadas, esencialmente, por el último salario devengado, sin importar que el trabajador haya ocupado cargos de distinta naturaleza y remuneración en el pasado.
- 17 Fuente: www.ssf.gov.co.
- 18 El proyecto de ley de mecanismo de protección al cesante, señala que en Colombia quedan desempleadas alrededor de 73 mil personas al mes. En períodos de crisis las cifras, por supuesto, debe ser mayores.
- 19 Fuente: Carrasco (2009).
- 20 Según Asofondos (2012), entre el año 2001 y el 2012, los retiros de cesantías para compra, liberación o mejora de vivienda correspondieron al 55,9%, los retiros por educación 5,8%, y por terminación de contrato 38,3%. Esto, dentro de la perspectiva de complementar los ingresos de los trabajadores, es muy importante para ellos, pero en cuanto a diseño institucional y de política laboral, manifiesta la fragilidad del país.
- 21 Ver por ejemplo, la nota presentada por el periódico *El Heraldo* el 18 de mayo de 2012, <http://www.mintrabajo.gov.co/medios-mayo-2012/515-radicaran-proyecto-del-seguro-al-desempleo-que-beneficiara-a-empleados-formales.html>.
- 22 Ello a pesar de la existencia de las cesantías, lo que hacía al modelo, como hoy día, relativamente mixto.
- 23 Esta sección se alimenta principalmente del estudio de Tenjo (2010).
- 24 Propiedades que también ayudan a prevenir o mitigar el riesgo moral, es decir, la inclinación a estar el mayor tiempo posible recibiendo los beneficios del seguro.
- 25 Fuente: Tenjo (2010).
- 26 Feldstein y Altman (1998). Unemployment Insurance Savings Accounts. Unemployment Insurance Savings Accounts. Citado por Tenjo (2010).
- 27 Téngase presente que la propuesta colombiana corresponde al 4.17% mensual o el direccionamiento el 50% de las cesantías. Proyecto de ley (2012).
- 28 En adelante Proyecto de Ley (2012).
- 29 Véanse los enlaces: <http://www.mintrabajo.gov.co/medios-mayo-2012/515-radicaran-proyecto-del-seguro-al-desempleo-que-beneficiara-a-empleados-formales.html>. <http://www.mintrabajo.gov.co/medios-mayo-2012/510-seguro-de-desempleo-por-fin-sera-una-realidad-en-el-pais.html>.
- 30 Ver, <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/economica/trabajadores-no-perderan-sus-cesantias-mintrabajo-87801>.
- 31 Consultada el 20 de febrero de 2013. <http://www.senado.gov.co/az-legislativo/proyectos-de-ley>.
- 32 Eventualmente podrían ser parte de este, si se está afiliado a una Caja de Compensación Familiar. Es decir, se crea un incentivo en favor de las Cajas en lugar de uno dirigido al trabajador independiente.
- 33 Proyecto de ley (2012).
- 34 A cargo del fondo solidario.
- 35 Pueden tener delegados.
- 36 Estos son las dimensiones más relevantes, aunque existen cambios más puntuales, como la reducción del tiempo para el ac-

- ceso al fondo solidario cuando ya se ha utilizado, de 5 a 3 años.
- 37 No obstante, en el artículo 15 sobre los requisitos para el pago de la prestación, se señala que dicho pago depende de un ahorro mínimo del 25% de las cesantías, lo cual sería el piso de la voluntariedad.
- 38 Otro efecto posible se encuentra en el tamaño de la tasa de reemplazo, la cual puede hacerse más pequeña.
- 39 Las Cajas obtienen para su financiación el valor equivalente al 4% de las nóminas de las empresas.
- 41 Sin mencionarse que hace aún más complejo la inserción de los grupos informales.
- 42 Es posible que, por el contrario, tenga ingresos adicionales por la administración del Fosfec, artículo 24, parágrafo 3.
- 43 Por ejemplo, las personas con mayor edad, podrían tener mayores beneficios o períodos de contraprestación, que ayuden a mejorar sus condiciones de inserción laboral. Lo propio con el historial de la rotación laboral tanto de las empresas como de los trabajadores. Muchos ejemplos de diseño podrían sugerirse.
- 44 Es claro que muchos de los beneficios del esquema de protección al cesante serán inferiores al salario mínimo. El proyecto puede ponerse metas de mediano plazo que pongan un límite inferior a los beneficios.

Manuel Reina Salgado Economista y candidato a magíster de la Universidad Nacional de Colombia. Tiene experiencia de más de nueve años en los temas de relaciones e instituciones laborales, poblaciones vulnerables, trabajo juvenil y trabajo infantil. Ha participado en la construcción de política en estas áreas desde el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Trabajo de Colombia. Ha trabajado, adicionalmente, con la Escuela Nacional Sindical y en la Organización Internacional del Trabajo como colaborador externo. Actualmente es consultor independiente. Correo electrónico: manuelreinasalgado@yahoo.es.

Los documentos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de Fescol.

Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -Fescol-

Calle 71 N° 11-90

Teléfono: 57 (1) 3473077 / Fax: 57 (1) 2173115

Correo electrónico: fescol@fescol.org.co / web: www.fescol.org.co