

INFORME MENSUAL DEL

MERCADO LABORAL

MECANISMOS DE PROTECCIÓN AL DESEMPLEO

JUNIO 2018

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

ACRIP
Bogotá y Cundinamarca

Informe Mensual del Mercado Laboral

Fedesarrollo

Director Ejecutivo
Leonardo Villar

Subdirectora
Camila Pérez

Director de Análisis Macroeconómico y Sectorial
Juan Sebastián Corrales

Analistas Económicos
Viviana Alvarado
Santiago Gómez
Natalia Navarrete
Miguel Otero
Manuela Restrepo

ACRIP

Directora Ejecutiva
Adriana España Ardila

Junta Directiva
Carlos Schmidt | Presidente
Juan Carlos Álvarez | Vicepresidente
Faber Arias
Livi Betancur
Luis Geovanny Cujar
Eduardo Lleras
Germán Paris
Hugo Salcedo
Gladys Vega
Isabel Rocío Velosa

Diseño y Diagramación
Consuelo Lozano
Formas Finales Ltda.
mconsuelolozano@hotmail.com

Impresión
Gráficas Ducal Ltda.

ACRIP
Bogotá y Cundinamarca

Carrera 7 No. 73-55
Piso 2 | Oficina 202 | PBX: 540 20 20
www.acrip.org | Bogotá D.C., Colombia

1
Editorial: Mecanismos de protección al desempleo*

Introducción

Los mecanismos de protección al desempleo se han implementado alrededor del mundo para ayudar a reducir el impacto negativo de la pérdida de empleo, y facilitar la obtención de un nuevo trabajo a través de los servicios de búsqueda de empleo. Estos mecanismos de protección contribuyen a prevenir situaciones de pobreza, al reducir el impacto negativo sobre los ingresos de los hogares, limitan la informalidad y apoyan el proceso de cambio de las estructuras productivas de los países.

A pesar de cumplir una labor critica en la situación financiera de los hogares, las cifras recientes muestran que, en el mundo, sólo un 21,8% de las personas desempleadas acceden a beneficios o prestaciones por esta situación, mientras que 152 millones de desempleados no cuentan con ninguna cobertura (OIT, 2017). Adicionalmente, los procesos de cambio tecnológico en la actividad productiva sugieren un panorama con mayores presiones al desempleo, y en consecuencia una mayor necesidad de estos mecanismos de protección.

En los países en vía de desarrollo como Colombia, estos retos son aún mayores dados los altos niveles de informalidad. Los trabajadores informales, que normalmente son población económicamente vulnerable, difícilmente destinan un porcentaje de sus ingresos mensuales para aportar a un seguro de desempleo, lo cual incrementa el riesgo de pobreza ante una situación de pérdida de empleo. Aun si aportaran a un seguro de desempleo, es posible que existan problemas de riesgo moral, pues podrían declararse desempleados y continuar trabajando de manera informal.

El objetivo de este Editorial es realizar un recuento de los programas de protección al desempleo en los países miembros de la OCDE y revisar el funcionamiento de los mecanismos que existen en Colombia para ese propósito.

¿Qué son los mecanismos de protección al desempleo y qué los caracteriza?

Los mecanismos de protección al desempleo hacen parte de un agregado de instrumentos de la seguridad social, que de acuerdo con la Organización Mundial del Trabajo -OIT- involucran "la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia". Particularmente, la OIT establece que la protección al desempleo busca proteger a los trabajadores frente a las fluctuaciones de los ingresos dada la pérdida de empleo.

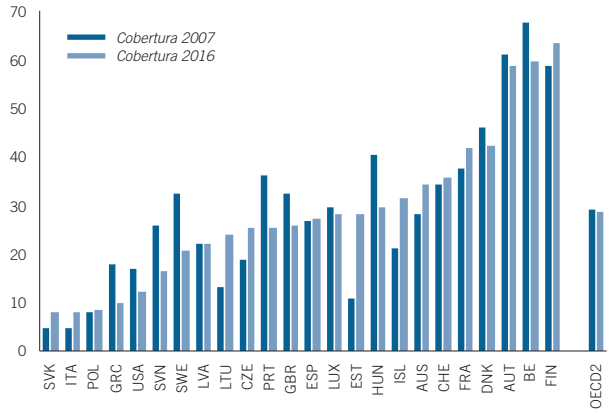
* La elaboración de este informe contó con la colaboración de Manuela Restrepo.

A pesar de tener el mismo objetivo, existen dos grandes esquemas de protección al desempleo: el esquema contributivo y el no contributivo. El primero es equivalente al seguro de desempleo que se financia por contribuciones previas de los empleadores o por los empleadores y los empleados y en algunos casos también por el gobierno. Por el contrario, el esquema no contributivo de asistencia al desempleo se financia con los impuestos generales y beneficia a aquellos individuos que no cumplen las condiciones de acceso al seguro o para aquellos que ya hayan agotado el tiempo de este. La duración en el acceso a estos mecanismos de protección varía considerablemente entre países.

Protección al desempleo en los países de la OCDE

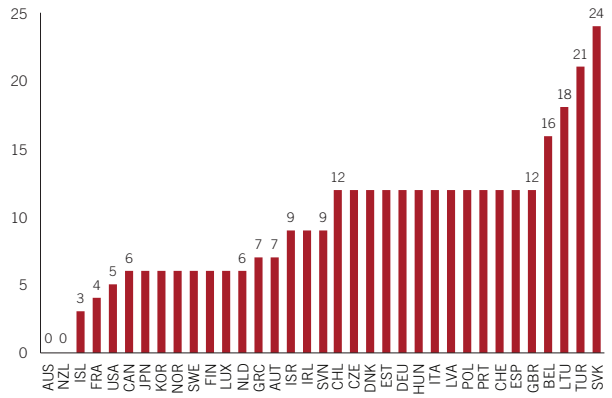
De acuerdo con las cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo -OCDE- (2018), la cobertura de los beneficios de desempleo, definida como el número de personas desempleadas y activamente en búsqueda de empleo que reciben beneficios sobre el total de los desempleados activamente buscando empleo, pasó de ser 29,2% en 2007 a 28,9% en 2016 en promedio para 24 países de la OCDE (Gráfico 1). Los resultados por debajo del 100% reflejan la existencia de requisitos en los diferentes países para acceder los beneficios de desempleo. En general, estos requisitos excluyen, por ejemplo, a individuos que no tengan el número mínimo de meses trabajados para acceder a los beneficios (Gráfico 2), a los que renunciaron a su trabajo de manera voluntaria y aquellos cuya búsqueda de trabajo no es suficientemente activa. Adicionalmente, algunos países pueden decidir otorgar beneficios de desempleo solamente a personas por debajo de ciertos niveles de ingresos. Por otro lado, algunas personas deciden voluntariamente no hacer uso de los beneficios de desempleo, entre otras razones, porque pueden considerar los costos asociados a este proceso mayores a los potenciales beneficios.

Gráfico 1. Cobertura de los beneficios al desempleo *(desempleados beneficiarios como porcentaje del total desempleados*, %)*



* Por desempleados se entiende aquellas personas sin vinculación laboral pero que están activamente buscando un empleo.
Fuente: OCDE.

Gráfico 2. Requerimiento mínimo de empleo para acceder a los beneficios de desempleo *(Meses)*



Fuente: OCDE.

Los resultados para los 24 países de la OCDE evidencian una heterogeneidad alta en el porcentaje de cobertura. Por ejemplo, en Grecia, Italia, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia y Estados Unidos la tasa de cobertura es inferior al 15%, mientras que Bélgica, Austria y Finlandia tienen tasas superiores al 45%. Recientemente, las dinámicas migratorias, principalmente en Europa, y las transformaciones tecnológicas en los procesos productivos, han presionado al alza el número de desempleados en búsqueda activa de

empleo y los mecanismos de protección de desempleo, con sus restricciones de acceso, atienden de forma limitada las nuevas demandas, reduciendo los niveles de cobertura.

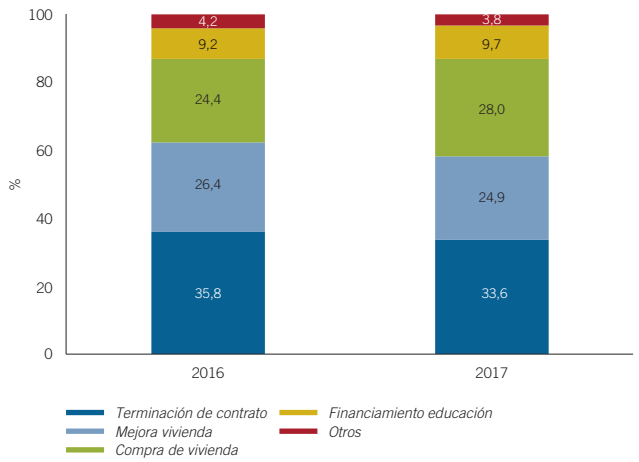
Protección al desempleo en Colombia

A diferencia de los beneficios que se tiene en países de la OCDE, en Colombia, como en el resto de las economías en desarrollo, los altos niveles de informalidad laboral restringen la existencia de beneficios al desempleo, con lo cual es mayor la vulnerabilidad económica frente a choques adversos en el ingreso de los hogares.

Con el objetivo de limitar los impactos negativos por pérdida de empleo, en Colombia se han implementado dos tipos de beneficios para los desempleados: el auxilio de cesantías y el Mecanismo de Protección al Cesante (MPC). Estos dos instrumentos buscan compensar financieramente la pérdida de ingresos generada por el desempleo, y en el caso del MPC, también ayudar a encontrar un nuevo empleo. A esos instrumentos podría adicionarse el de indemnización por despido sin justa causa, el cual sin embargo cumple un propósito específico y ameritaría un análisis diferente al que se hace en este informe.

El ***auxilio de cesantías*** corresponde a lo conocido en otros países como las cuentas individuales de ahorro para el desempleo. Este es un mecanismo de ahorro forzoso por medio del cual el empleador contribuye a una cuenta especifica cuyos fondos acumulados pertenecen al empleado para ser usados en caso de quedar cesante. Las cesantías son entonces una prestación social equivalente a un mes de salario por cada año trabajado o proporcional si el tiempo es menor. Estas prestaciones deben ser consignadas por el empleador en la Administradora de Fondos de Cesantías elegida por el empleado. En el caso de los trabajadores que ganen más de 10 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) o tengan un contrato por prestación de servicios, el empleador no está obligado a pagarle cesantías. En principio las cesantías deberían ser solamente entregadas al término de un contrato de trabajo, de tal forma que sirvieran como mecanismo de protección del ingreso en la etapa de desempleo. Sin embargo, este criterio se ha ido desvirtuando a través del tiempo mediante la aprobación de múltiples excepciones que permiten el uso de las cesantías para adquirir vivienda, reparación de vivienda, pagos por concepto de matrículas en entidades de educación superior reconocidas por el Estado y pago de cánones extraordinarios (como predial o impuestos por valorización) (Gráfico 3). Estas excepciones han llevado a que solamente una tercera parte de las cesantías se utilice por motivos de terminación de un contrato, mientras que más de la mitad se está utilizando para compra o mejora de vivienda. Es decir, este instrumento no está cumpliendo con su propósito primigenio de proteger a los trabajadores frente a una potencial situación de desempleo.

Gráfico 3. Uso de las Cesantías por modalidad



Fuente: Asofondos. Cálculos Propios.

Por otro lado, el ***Mecanismo de Protección al Cesante (MPC)*** fue creado a través de la Ley 1636 de 2013, la cual estableció que su finalidad es "la articulación y ejecución de un sistema integral de políticas activas y pasivas de mitigación de los efectos del desempleo que enfrentan

los trabajadores; al tiempo que facilita la reinserción de la población cesante en el mercado laboral en condiciones de dignidad, mejoramiento de la calidad de vida, permanencia y formalización".

La creación del MPC fue motivada para mejorar la protección por desempleo para los trabajadores de bajos ingresos. En adición al sistema de cuentas individuales de ahorros de cesantías, previamente existente, se compone por dos elementos: i) el Servicio Público de Empleo, que a través de una red de agencias de gestión de empleo busca emparejar al desempleado con un empleador, y ii) prestaciones económicas hasta por 6 meses, representadas en aportes a seguridad social (salud y pensión) del cesante.

De esta manera, el MPC busca garantizar la protección social a los trabajadores en caso de quedar desempleados, manteniéndoles temporalmente el acceso a la salud, el ahorro para pensiones y el subsidio familiar. Así mismo, otorga servicios de intermediación, a cargo de la Unidad del Servicio Público de Empleo, y capacitación laboral, a cargo del SENA y algunas Cajas de Compensación Familiar. La implementación de este mecanismo pretende proteger a los trabajadores más vulnerables, suavizando su consumo y ayudando a una mayor formalización de empleos, sin embargo, no es claro si este mecanismo ha tenido los resultados esperados. El MPC se financia a través del el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), el cual, a su vez, recibe recursos por el 11,5% de los 4 puntos porcentuales del salario que se aportan por parte de todos los trabajadores con destino a las Cajas de Compensación Familiar, que su vez son quienes administran estos recursos. De acuerdo con las cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en 2017 el FOSFEC recibió recursos por $ 713 mil millones.

Los datos del Ministerio de Trabajo muestran resultados mixtos del MPC. A través del servicio de público de empleo en 2017 se orientaron cerca de 850 mil personas en su búsqueda de empleo, mientras que 458 mil personas encontraron un empleo. Aunque estos resultados son positivos, la proporción de personas que encontraron empleo como porcentaje de las hojas de vida registradas fue de solo 7,4%. Por su parte, en 2016 las Cajas de Compensación Familiar por medio del MPC hicieron pagos a salud, pensión, cuota monetaria y bono de alimentos

Cuadro 1. Condiciones de elegibilidad del MPC

- Se requiere que la situación laboral haya terminado por cualquier causa o en el caso de ser independiente que se haya finalizado el contrato y no se cuente con otra fuente de ingreso
- Se requiere que se hayan hecho aportes durante un año ya sea de manera continua o discontinua a una Caja de Compensación Familiar en el transcurso de los últimos tres años y dos años continuos o discontinuos en caso de ser independiente. En el caso de ser independiente en los últimos dos años.
- El cesante se debe inscribir en alguno de los servicios de empleo autorizados pertenecientes a la Red de Servicios de Empleo.
- Se debe estar inscrito en programas de capacitación y reentrenamiento en los términos dispuestos por la reglamentación que expida el Gobierno Nacional
- Para tener derecho al incentivo monetario por el ahorro voluntario de cesantías, los individuos cuyo salario sea hasta dos SMMLV deberán haber ahorrado como mínimo el 10% del promedio de su salario mensual del último año. Para aquellas personas que reciben más de dos SMMLV el ahorro mínimo es de 25%.

Fuente: Ministerio del Trabajo.

para cerca de 161,000 personas, equivalente a 7,2% del número promedio de desocupados durante ese año. Esta baja cobertura genera dudas sobre el impacto que está logrando este mecanismo y plantea la urgencia de evaluar sus resultados *vis-a-vis* los costos que acarrea.

Consideraciones finales

Dado su impacto sobre la calidad de vida de las personas, los beneficios al desempleo constituyen parte de la discusión de las políticas públicas para el desarrollo. Los retos venideros producto de cambios en empleos tradicionales, en línea con procesos de automatización, y el potencial ingreso de más individuos al sistema de beneficios pondrá presiones adicionales que demandaran ajustes o reformas en esta materia.

Los instrumentos para la protección del desempleo en Colombia parecen haber perdido su propósito original, en el caso de las cesantías, o muestran resultados que ameritan una evaluación detallada sobre sus costos y beneficios, en el caso de los nuevos mecanismos que hacen parte del Mecanismo de Protección al Cesante, MPC.

Bibliografía

Bosch, M. (2016). *Does unemployment insurance offer incentives to take jobs in the formal sector?* IZA: Alemania.

Alaimo, V., Bosch, M., Kaplan, D., Pagés, C y Ripani, L. (2015). *Empleos para crecer*. BID: Washington.

OECD Employment Outlook 2018. OECD: París.

Abece Mecanismo de Protección al Cesante. Ministerio del Trabajo: Bogotá.

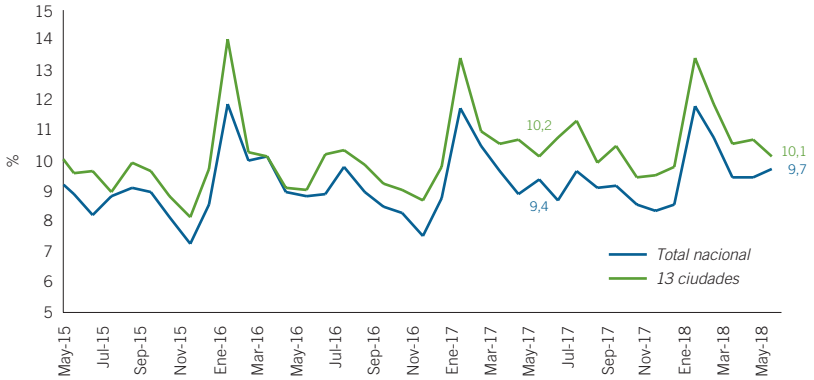
World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals. OIT: Ginebra

Hechos concretos sobre la seguridad social, OIT, Ginebra.

2

Coyuntura del mercado laboral

Gráfico 1. Tasa de desempleo nacional y 13 ciudades principales

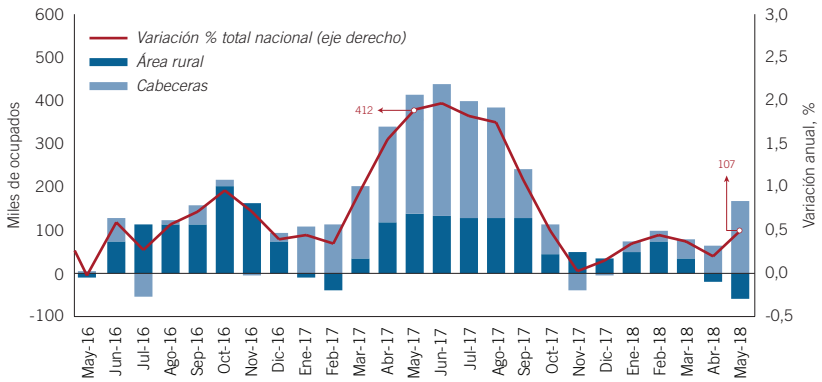


Fuente: DANE.

El desempleo se situó en 9,7% en el mes de mayo y en 9,5% en el trimestre marzo-mayo, un aumento de 0,3 puntos porcentuales (pps) en el primer caso y de 0,2 pps en el segundo, respecto al mismo periodo del año anterior. El aumento del desempleo de mayo responde a un incremento de 4,6% en el número de desocupados (106 mil personas) frente a mayo de 2017.

Por su parte, en el mes de mayo la tasa de desempleo en las 13 principales ciudades se ubicó en 10,1%, una leve caída de 0,05 pps con respecto a mayo de 2017.

Gráfico 2. Cambio anual en el total nacional de ocupados *(Trimestre móvil)*

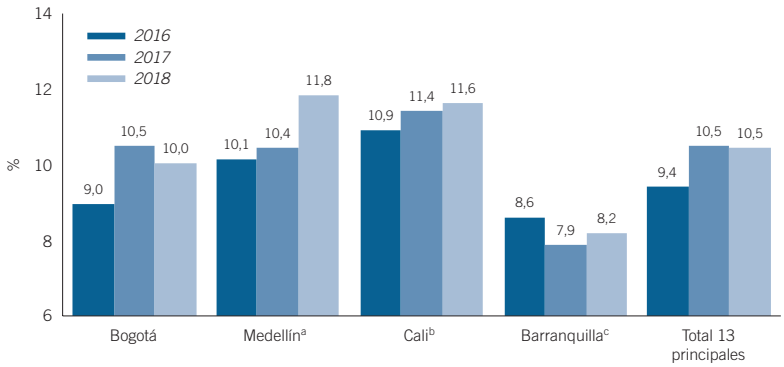


Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en cifras de la GEIH del DANE.

Durante el trimestre marzo-mayo, el total de ocupados en Colombia aumentó en 107 mil, equivalente a una variación de 0,5% frente al mismo período del año anterior.

Cabe destacar que, en línea con lo observado en abril, en este trimestre la generación de empleo en las áreas rurales se contrajo.

Gráfico 3. Desempleo en las principales ciudades *(Trimestre marzo-mayo)*

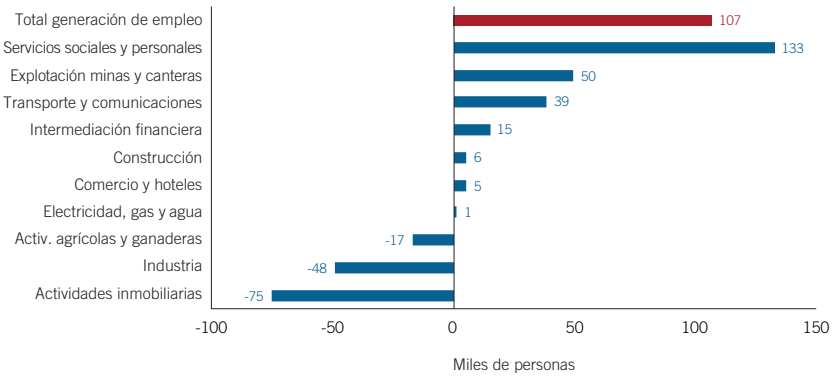


[a] Incluye Valle de Aburrá; [b] incluye Yumbo; [c] incluye Soledad.
Fuente: DANE, GEIH.

En el trimestre marzo-mayo, la tasa de desempleo en las 13 principales ciudades se ubicó en 10,5%, igual a lo registrado durante este periodo el año anterior.

El desempleo aumentó en 10 de las 23 ciudades y áreas metropolitanas durante el trimestre móvil marzo-mayo. Las tres ciudades con mayor desempleo fueron: Quibdó (18,0%), Armenia (15,9%) y Valledupar (15,6%).

Gráfico 4. Contribución anual a la generación de empleo por sectores económicos *(Trimestre marzo-mayo)*



Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en cifras de la GEIH del DANE.

La rama de la economía que tuvo la mayor generación de empleo en el trimestre marzo-mayo, respecto al mismo periodo un año atrás, fue la de servicios sociales y personales y explotación de minas y canteras.

Por el contrario, los sectores que tuvieron la mayor reducción en el número de ocupados fueron actividades inmobiliarias y empresariales (75 mil puestos), industria (48 mil puestos) y actividades agrícolas, ganaderas y fines (17 mil puestos).

Cuadro 1. Creación de empleo por posición ocupacional *(Trimestre marzo-mayo)*

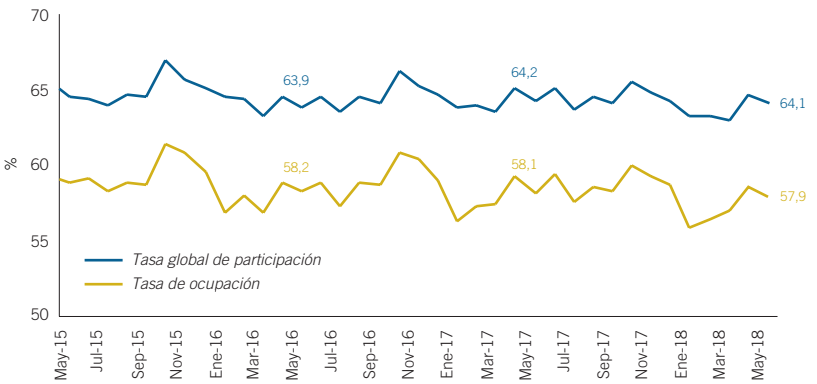
	Total nacional	13 ciudades
Empleado particular	-85	48
Empleado del gobierno	-19	-5
Empleado doméstico	22	4
Cuenta propia	175	68
Empleador	117	29
Trabajador familiar sin remuneración	-16	17
Trabajador sin remuneración en otras empresas	-43	-13
Jornalero	-46	-6
Otro	2	3
Total	107	145

Nota: Datos en miles de personas.
Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en cifras de la GEIH del DANE.

Para el total nacional, en el trimestre marzo-mayo, frente al mismo período del año anterior, el número de trabajadores por cuenta propia aumentó en 1,8% (175 mil puestos), y los empleados particulares se contrajeron en 1,0% (85 mil puestos)

Por su parte, la generación de empleo asalariado se contrajo en 1,2% (128 mil puestos), mientras que el empleo no asalariado aumentó en 2,1% frente al mismo periodo de 2017 (232 mil puestos).

Gráfico 5. Tasa goblal de participación y de ocupación

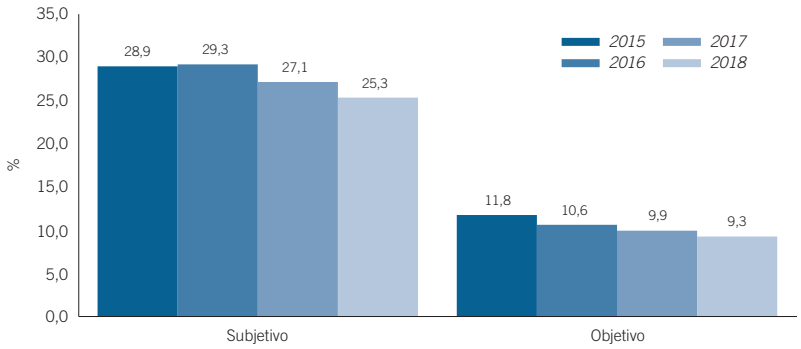


Fuente: DANE.

La tasa de ocupación (TO) para el mes de mayo se ubicó en 57,9%, 0,3 pps por debajo del registro doce meses atrás. Con este resultado, la TO se situó en el nivel más bajo para mayo desde 2012.

A su vez, la tasa global de participación (TGP) presentó una reducción de 0,1 pps frente al mismo mes del año anterior y se situó en 64,1%. Con este resultado, la TGP completa diez meses consecutivos con valores menores a los registrados en el mes correspondiente del año anterior.

Gráfico 6. Subempleo en Colombia*

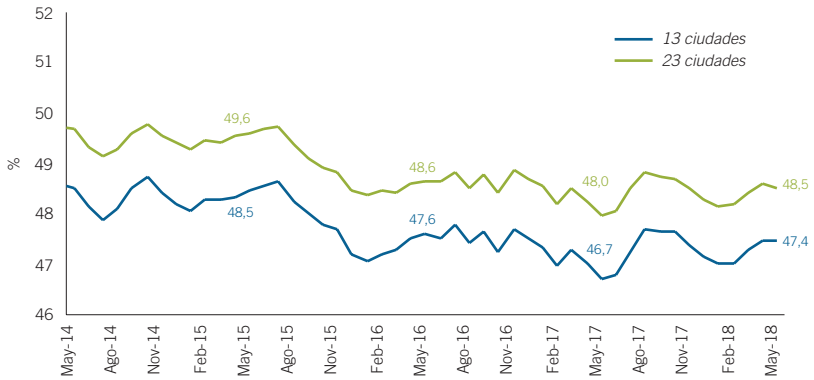


* Mes de referencia: mayo.
Fuente: DANE.

En mayo, la tasa de subempleo subjetivo presentó una contracción de 1,7 pps respecto al mismo mes de 2017, situándose en 25,3%. Los tres componentes de este indicador (insuficiencia de horas, empleo inadecuado por competencias y por ingresos) presentaron una reducción durante dicho periodo.

Por su parte, el porcentaje de personas que se consideraban en situación de subempleo y que hicieron gestiones para mejorar su condición, mostró una caída de 0,5 pp, con lo cual la tasa de subempleo objetivo se ubicó en 9,3%.

Gráfico 7. Informalidad en las 13 y 23 principales ciudades* *(Trimestre móvil)*

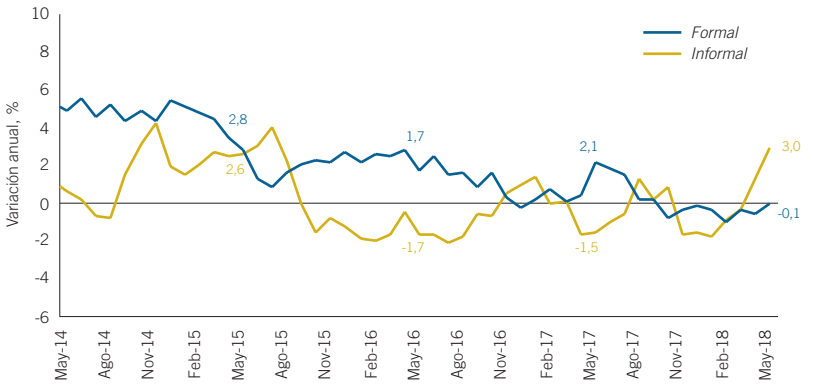


* Trimestre móvil finalizado en el mes de referencia.
Fuente: DANE, GEIH.

La tasa de informalidad para las trece ciudades principales se ubicó en 47,4%, un aumento de 0,7 pps con respecto al mismo periodo de 2017. Por su parte, para las veintitrés ciudades principales la tasa de informalidad alcanzó 48,5%, un aumento de 0,6 pps frente al año pasado.

Clasificando por posición ocupacional, los trabajadores particulares y por cuenta propia generaron el mayor incremento del trabajo informal tanto en las 13 como en las 23 principales ciudades.

Gráfico 8. Generación de empleo formal e informal en las 13 principales ciudades* *(Trimestre móvil)*



* Trimestre móvil finalizado en el mes de referencia.
Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en cifras del DANE.

Durante el trimestre marzo-mayo, la generación de empleo formal presentó una contracción de 0,1%, mientras el empleo informal en las trece principales ciudades se incrementó en 3,0% respecto al mismo trimestre de 2017.

Comercio, hoteles y restaurantes fue la rama de la economía que tuvo el mayor aumento de empleo informal en las 13 principales ciudades (83 mil puestos). Mientras tanto, el sector de servicios comunales, sociales y personales generó el mayor incremento de empleo formal (43 mil plazas).



Aprenda más en menos tiempo

getAbstract es una herramienta revolucionaria que potenciará el desarrollo de sus colaboradores. Con más de 15.000+ resúmenes de los mejores y más relevantes libros de negocios, su empresa estará a la vanguardia en el desarrollo personal y profesional de todos sus líderes. ¿Qué espera para probarla? ¡Solicite un piloto ya!

Si desea probar un demo para su compañía favor contactar:
Alejandro Arango Mesa D: 571 482 40 80 / 574 266 74 05 C:311 600 80 16

Calle 93B #13-30 Of. 207 Bogotá/ Torre Davivienda, Of.1006 Medellin

www.getabstract.com

} getabstract®
compressed knowledge