



**Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga - ICP**  
**Estrategia de “colombianización” y divulgación - Programa de Políticas Públicas de Usaid**

“Esta publicación ha sido posible gracias al generoso respaldo del pueblo americano a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid). Los contenidos son responsabilidad del ICP y no necesariamente reflejan la opinión de Usaid o del gobierno de los Estados Unidos”

**Mesa de expertos sobre seguro de desempleo e intermediación laboral,**  
**Diciembre 7 de 2011**

El 7 de diciembre se llevó a cabo en las instalaciones del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP), la presentación del sistema de seguro de desempleo para Colombia a partir de cuentas individuales. La presentación de esta propuesta estuvo a cargo de Jaime Tenjo Galarza, líder del componente laboral del Programa de Políticas Públicas de USAID. Así mismo, se contó con la participación de Luis Eduardo Arango, del Banco de la República; Alejandro Gaviria, investigador de la Pontificia Universidad Javeriana; Álvaro Reyes, socio de Econometría; Jorge Vivas Reina, consultor independiente; Juan Carlos Guataquí, profesor de la Universidad del Rosario; Carlos Jorge Rodríguez, gerente de RCACI; Olga Lucía Acosta, asesora regional de la CEPAL; Norberto Martínez, responsable del Programa de Políticas Públicas de Usaid y, de los miembros del mencionado Programa Diana Parra, Alexandra de Zubiría, Juan Guillermo Rubio y Nohora García. La moderación estuvo a cargo de Marcela Prieto Botero, directora ejecutiva del ICP.

La mesa de expertos tuvo como propósito presentar el modelo de sistema de seguro de desempleo e intermediación laboral trabajado por el Programa de Políticas Públicas de Usaid y discutido con el Ministerio de Trabajo y el Departamento Nacional de Planeación, y recibir comentarios de los analistas y expertos invitados sobre su viabilidad y pertinencia. Para tal efecto, Jaime Tenjo expuso la idea fundamental del sistema y la importancia de contar con un seguro de desempleo dirigido a la protección del ingreso de los trabajadores, a fin de contrarrestar las condiciones adversas propias de la volatilidad de los mercados, la falta de información para predecir las fluctuaciones de la demanda por trabajo y el hecho de que el capital humano es inalienable y no diversificable y por ende no aporta ninguna garantía de acceso a recursos financieros en momentos de desempleo. Por lo tanto, un seguro de desempleo a través de cuentas individuales podría mejorar el bienestar de los trabajadores a través del cubrimiento del riesgo; mejoraría la correspondencia entre las características de la oferta y la demanda, y sería un importante mecanismo anti cíclico ya que no afectaría directamente el consumo y por consiguiente la demanda agregada.

**Presentación de la propuesta**

Según Tenjo, la afiliación al sistema de seguro de desempleo sería de carácter obligatorio a partir de dos mecanismos: el manejo de cuentas individuales por parte de los trabajadores y la apertura de fondos solidarios por parte de los empleadores. Tales tributos serían una derivación de lo que ya aportan empleados y empleadores a cesantías y cajas de compensación respectivamente (1 punto), lo que resulta ser un argumento interesante en tanto no le exige recursos adicionales a ninguno de los actores. No obstante, habría que dar la discusión técnica y política sobre la posibilidad de redireccionamiento de tales recursos y sobre la voluntad de las partes de hacer obligatoria su suscripción.

Según el expositor, la obligatoriedad de la afiliación disminuiría los riesgos de la selección adversa facilitando la viabilidad financiera del sistema, a la vez que reduciría el riesgo moral asociado a la conciencia de los aportantes sobre la importancia del cuidado de su empleo y sus ingresos. Adicionalmente, la obligatoriedad apuntaría a la formalización del mercado del trabajo, en tanto al estar cubiertos más trabajadores se incentivaría la formalización. Tenjo argumenta este supuesto por medio de experiencias internacionales como la de Chile, concluyendo así que la mejor forma de blindar a los trabajadores es por medio de la protección a su ingreso versus la protección al empleo propuesta por otros modelos.

El sistema de seguro de desempleo por cuentas individuales beneficiaría a todos los asalariados del sector formal, público y privado, por nómina o independientes, ya que cada trabajador tendría un fondo de ahorro al cual haría sus contribuciones obligatorias, que al momento de quedar desempleado (después de mínimo un año de afiliación) se traducirían en beneficios o pagos deducibles del ahorro logrado. Asimismo, para ser acreedor de estos beneficios, el trabajador debe tener disponibilidad permanente para trabajar, hacer una búsqueda activa de empleo y tomar cursos de reentrenamiento o capacitación adicional si fuese necesario. Este plan implica que el trabajador tendría que vincularse a algún sistema de intermediación laboral, como una bolsa de empleo, con el fin de acceder a tales servicios de intermediación y recalificación. Sobre la financiación de estos últimos, se propone la creación de un sistema de *vouchers* o bonos auspiciados por el fondo solidario construido por los empleadores, que el trabajador utilizaría con agencias de intermediación laboral certificadas o con proveedores certificados de reentrenamiento, que permitan un monitoreo de la búsqueda de los trabajadores.

En el caso de trabajadores afiliados que alcancen su pensión y no hayan hecho uso del sistema de seguro de desempleo, los recursos abonados a su cuenta individual le serán retornados en forma de ahorro.

## **Institucionalidad**

Sobre la institucionalidad, se señalaron los tres elementos del sistema de protección al desempleado (SPD): i) un sistema de aseguramiento compuesto por las cuentas individuales y el fondo solidario, ii) un sistema de intermediación laboral público o privado que cumpla con una serie de condiciones básicas para hacer este proceso de manera integral y, iii) un sistema de entrenamiento y reentrenamiento certificado, sea este público o privado, que genere competencia en el mercado. Tal sistema contaría con un consejo directivo, una asesoría técnica y una entidad ejecutora que sería el Ministerio de Trabajo.

## **Factibilidad del Sistema**

Se han realizado algunas estimaciones básicas gracias a estudios sobre la tasa de desempleo en Colombia, teniendo en cuenta la incidencia más que la duración, ya que los beneficios serían limitados a un periodo de seis meses. Se obtuvieron cálculos relacionados con el género, el estado civil, la edad, la educación y el ingreso familiar neto. Dentro de los resultados más significativos se encuentra que el periodo de desempleo es menor en los hombres que en las mujeres; que las personas casadas y los jefes de hogar también tienen desempleo de menor duración que los solteros; que en la medida en que aumenta la edad de las personas la duración del desempleo disminuye hasta cierto punto y después comienza a aumentar, siendo 21 años la edad crítica; que los años de

educación complejizan la búsqueda de empleo y aumentan la duración del desempleo y, que en la medida en que aumentan los recursos familiares, aumenta la duración del desempleo hasta cierto punto y después comienza a disminuir.

Para estimar la factibilidad del sistema se consideraron los recursos que entrarían a las cuentas individuales, a fin de saber cuál sería el monto de ahorro con que los trabajadores contarían en el momento de quedar desempleados, y así tener en cuenta las obligaciones del fondo solidario. Respecto al fondo, la contribución de los empleadores sería del 1% sobre el salario de sus trabajadores con contrato a término indefinido y de 1.5% sobre el salario de sus trabajadores con contrato a término fijo, esto último con el fin de disminuir la rotación, ya que el 0.5% sería un sobre costo para el empleador. De acuerdo con estos cálculos el sistema es financiable, y los costos totales mensuales en ese primer escenario serían de aproximadamente 31.000 millones de pesos, mientras los aportes serían aproximadamente de 67.000 millones de pesos, quedando un excedente del 50% de los ingresos. Así mismo, el número de trabajadores beneficiados mensualmente sería de aproximadamente 64 mil. No obstante, ya que al fondo solidario se afilian exclusivamente los trabajadores formales, se estaría excluyendo de los mencionados beneficios a la mayoría de los desempleados en Colombia.

### **Discusiones, propuestas y comentarios**

A lo largo de la presentación se cuestionaron los bajos niveles de cobertura de beneficiarios, pues sólo serían merecedores de esta protección los trabajadores formales y los independientes que pudieran económicamente aportar a este sistema, indicando que tan sólo 64 mil de un millón de desempleados podrían acceder a este beneficio. Siendo así, una crítica al sistema es que sólo vaya a ejecutarse para el sector formal. Jaime Tenjo está de acuerdo con este argumento, pero asegura que aunque la mayoría de los trabajadores independientes y todos los trabajadores informales no estén en el sistema, no significa que éste vaya a funcionar erróneamente, más bien, la solución sería encontrar el modo de formalizar a estos trabajadores y de esa forma, además de mejorar la calidad del sistema, más personas gozarían de sus beneficios, factor que mejoraría la calidad del empleo.

Por otra parte surgieron cuestionamientos relacionados con el vacío existente en el sistema de intermediación laboral, evidenciados en casos como el SENA, institución a través de la cual obtienen trabajo menos del 1% de las personas, mientras aproximadamente un 67% consiguen trabajo a partir de amigos, familiares y colegas. En esa medida, para fortalecer la intermediación se proponen, entre otros, crear un sistema que logre articular a la oferta de intermediación laboral; crear un método de información eficiente de demanda y oferta de vacantes y, fortalecer el sistema del SENA ya existente. Se subrayó la idea de creación de un sistema de información en el cual puedan participar entidades públicas y privadas, para mejorar y dinamizar el mercado y reducir los fines de usura de ciertas empresas de intermediación.

Sobre el excedente de los ingresos obtenidos en este sistema, lo cuales según Tenjo serían de aproximadamente 50%, queda el cuestionamiento sobre cuál sería la mejor política para la destinación de este rubro. Disminuir las contribuciones o aumentar los beneficios, son opciones viables. Temas como la conveniencia de mantener o dismantelar las cajas de compensación como contrapartes en este modelo también fueron objeto de discusión, sobre todo teniendo en cuenta la actual discusión del tema en el Congreso de la República.



Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

Con todo, se observa la importancia de esta propuesta por la favorabilidad de la coyuntura, ya que las reformas que se van a desarrollar en el gobierno el año entrante se podrían acoplar con este modelo. Además, el panorama económico del país da cuenta de la viabilidad de la propuesta, sobre todo en la medida que promovería la formalidad.