



**Diagnóstico y estrategia de
reactivación post-Covid 19 en
Colombia**



Contenido

Introducción	2
Capítulo I. Contexto económico y laboral en Colombia	5
1.1. La situación de la actividad económica	5
1.2. La situación del empleo.....	14
1.3. La situación fiscal	28
1.4. La situación monetaria y el entorno macroeconómico	32
Capítulo II. Medidas de reactivación y mitigación en Colombia en tiempos de COVID-19. 35	
2.1. Contexto general de las medidas.....	35
2.2. Medidas laborales.....	43
2.3. Medidas comerciales	61
2.4. Medidas tributarias	67
Capítulo III. Desempeño económico internacional durante la crisis por la COVID 19	69
3.1. Movilidad y aislamiento	69
3.2. Economía y empleo.....	75
3.3. La relación entre economía, empleo y aislamiento: países a emular y no emular.....	80
3.4. Consideraciones estructurales que inciden en las economías y en la reactivación.....	86
Capítulo IV. Medidas de reactivación de la economía y el empleo en América Latina	96
4.1. Medidas de reactivación en algunos países seleccionados de América Latina	96
4.2. Políticas de reactivación económica en América latina.....	111
Capítulo IV. Diez propuestas para enfrentar la crisis	127
1. Salud pública y Seguridad y Salud en el Trabajo.....	128
2. Inversión pública en sectores intensivos de empleo.....	130
3. Formas diversas de trabajo.....	132
4. Salario total o integral	135
5. Simplificación y flexibilización.....	136
6. Protección al cesante y formación de competencias.....	138
7. Protección social universal.....	142
8. Subsidios a la nómina focalizados.....	143
9. Un cambio de paradigma en el sistema tributario	144
10. Estrategia empresarial a nivel país.....	145
Referencias	148
Sobre los consultores	152

Introducción

El 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) identificó la existencia de la COVID-19 y, tan solo 2 meses después, el 11 de marzo de 2020, declaró esta enfermedad como pandemia. Esta nueva realidad, implicó la toma de decisiones en un marco sin precedentes. Casi la totalidad de los países han decretado medidas de aislamiento social, el 61% de estos han adoptado cuarentenas totales y el 39% restante cuarentenas parciales. Como consecuencia, los estados han visto impactos negativos muy significativos en su actividad económica, trayendo consigo desempleo, cierre de empresas y pobreza.

La Organización Internacional del Trabajo (Organización Internacional del Trabajo, 2020) estima que, para el segundo trimestre del 2020, las horas totales trabajadas en el mundo cayeron un 17.3% frente a 2019, equivalentes a 495 millones de empleos a tiempo completo. Además, se proyecta que las personas, para el final del tercer trimestre de 2020, habrán perdido en el año, en promedio, el 10,7% de los ingresos que ganaban en 2019. El Fondo Monetario Internacional (Fondo Monetario Internacional FMI, 2020) estima, a su vez, que la economía mundial caerá en un -4,4% para el 2020, la mayor crisis global desde la Gran Depresión.

En ese sentido, todos los países han acatado las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis, específicamente, en materia tributaria, laboral y temas de salubridad. Una muestra de ello es la recopilación de mecanismos

que realizó KPMG (2020) en países de Europa, Asia, Oceanía, Norte América, Centro América, Suramérica, África y Medio Oriente.

Colombia ha acatado las medidas necesarias por medio de diferentes actos administrativos y decretos legislativos. Uno de los primeros actos administrativos fue la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministro de Salud y Protección Social, que declaró el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, en un principio hasta el 30 de mayo de 2020 y luego fue prorrogada en dos ocasiones más. Es así que, una vez se detectó el rápido avance de la enfermedad en el país, el 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República decretó el estado de emergencia económica, social y ecológica, la cual fue de nuevo decretada el 6 de mayo de 2020.

Ante este panorama, se han dictado una gran cantidad de decretos, resoluciones y circulares, que hasta el momento son aproximadamente 461 normas, que buscan evitar la expansión de la crisis y contrarrestar los efectos de esta, haciéndole frente a cada una de las áreas afectadas. Sin embargo, dichas medidas están dirigidas, especialmente, a contrarrestar los efectos negativos en el empleo y a la reactivación de forma paulatina diferentes sectores de la economía para que las fábricas y empresas retomen sus actividades, los trabajadores vuelvan a sus puestos de trabajo y se garantice la continuidad de los derechos y prestaciones de la mano de obra y el capital humano.

A pesar de ello, y como bien lo dice el Decreto Legislativo 637 de 2020, por medio del cual se decreta nuevamente el estado de emergencia social, económica y ecológica, “no han sido suficientes para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis”. Por lo que, ante la evolución negativa que comporta esta crisis y en especial la gravedad de los nuevos efectos en el mercado laboral que observamos cada día, la actividad de las empresas no debe limitarse a acatar la normativa expedida durante la contingencia, sino que estas deben combatir la informalidad y buscar la reactivación a largo plazo.

Con esta finalidad la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) por medio del Centro de Estudios Sociales y Laborales (CESLA), evidencian la necesidad de contar con un estudio técnico que le aporte elementos para fomentar la creación de políticas que permitan la reactivación del empleo con base en las medidas adoptadas por los países del mundo que han sido efectivas para contrarrestar los efectos negativos en el mercado laboral.

Para tal fin, en primer lugar, se explica el panorama económico y jurídico durante la pandemia; en un segundo momento se enuncia el desempeño económico internacional durante la crisis por la Covid-19 a través de un análisis comparado en los diferentes países del mundo; luego, se realiza un estudio de derecho comparado de las medidas adoptadas para la reactivación de la economía y el empleo en Latinoamérica; y, por último, se propone un paquete de medidas para enfrentar la crisis en Colombia.

Capítulo I. Contexto económico y laboral en Colombia

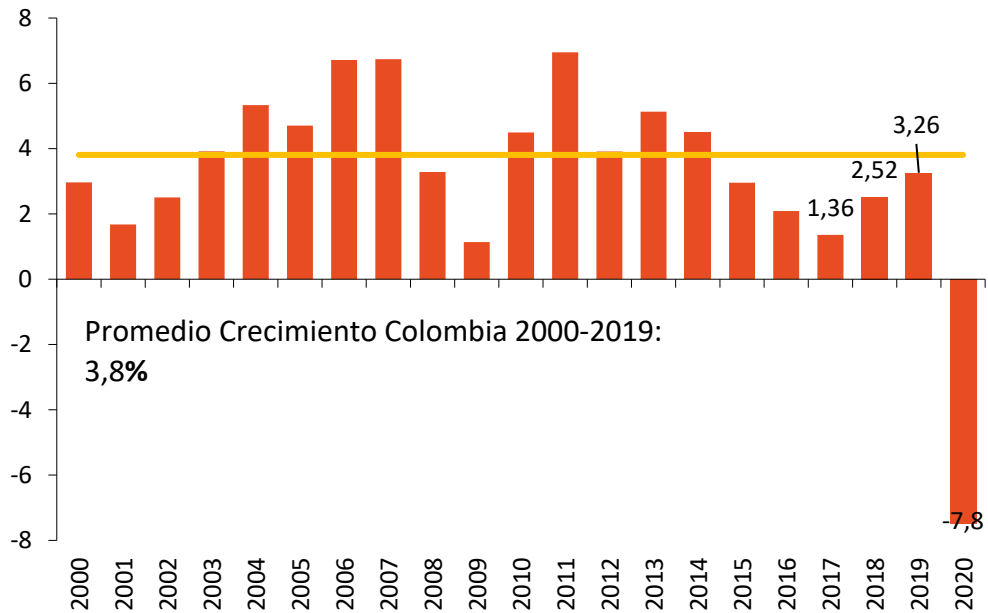
Es necesario, antes de cualquier tipo de análisis comparativo internacional, hacer un diagnóstico de las condiciones específicas en materia económica que ha experimentado Colombia durante este periodo de crisis. Estos efectos y condiciones particulares hacen que cualquiera de las conclusiones resultantes del análisis internacional se deba adecuar al perfil específico que denotan las cifras en Colombia. Para ello, se hará un análisis desde la perspectiva de la actividad económica, el empleo, la situación y el margen de maniobra fiscal, así como el contexto macroeconómico y de política monetaria.

1.1. La situación de la actividad económica

Colombia tuvo su última crisis en 1999, año en el que registró un decrecimiento de -4,5% en el Producto Interno Bruto (PIB). Desde allí, ha registrado un promedio anual, entre 2000 y 2019, de 3,7%. En los últimos dos años (2018 y 2019), el país tuvo una recuperación importante frente al 2017, año en el cual se materializaron algunos efectos de la caída internacional de los precios de bienes primarios alrededor de 2014, la cual afectó una gran cantidad de economías en desarrollo. Ahora, para 2020, las estimaciones del FMI (2020) apuntan a que Colombia tendría una caída del -8,2% del PIB en el año 2020, un valor que sería el peor registrado en la historia de la operación estadística del país. Según las últimas cifras del

DANE (2020), Colombia presentó una caída de -15,7% del PIB estacionalizado para el segundo trimestre de 2020.

Gráfica 1. Colombia: crecimiento económico

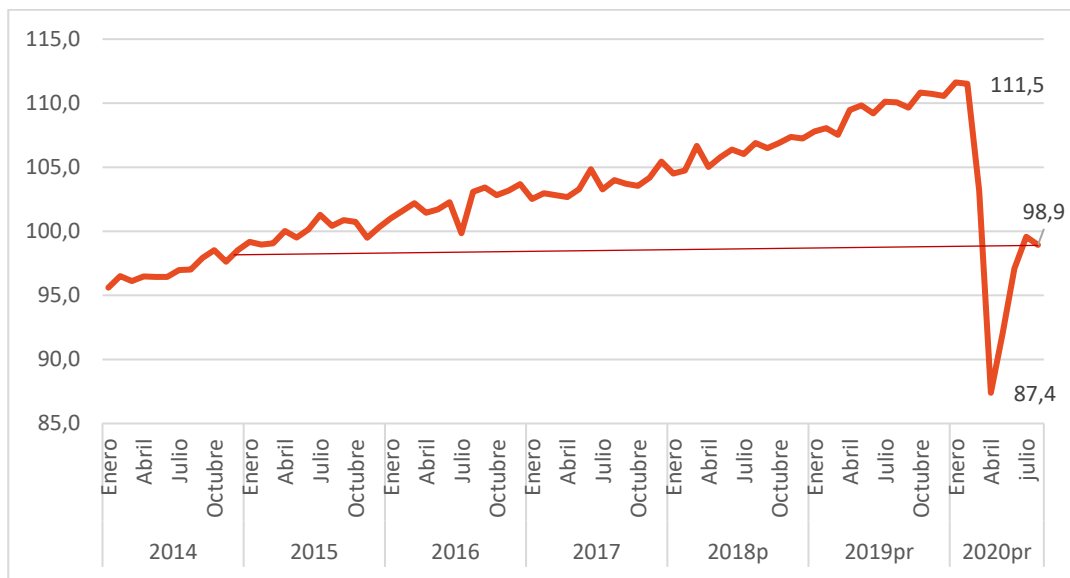


Fuente: DANE (2020). Cuentas nacionales y Fondo Monetario Internacional (2020).

Desde una visión más coyuntural, las cifras del Índice de Seguimiento a la Economía (ISE), que realiza el DANE mensualmente, muestran de manera muy clara el efecto de la crisis. En su serie desestacionalizada, la actividad económica del país pasó de un índice de 111,5 en febrero a 87,4 en abril, una caída del -22%. A partir de allí, hasta agosto de 2020, el índice rebotó hasta un nivel de 98.9, es decir, una recuperación del 48% de la caída total que se había presentado hasta abril. Actualmente, el nivel de producción del país es equivalente a lo que se presentaba hace 5 años, en 2015. Cabe anotar

que hubo un leve retroceso en agosto frente a julio, esto, probablemente, tiene que ver con que en agosto, mes de los picos de contagio en varias regiones del país, se reversaron muchas medidas de apertura económica y se regresó al aislamiento.

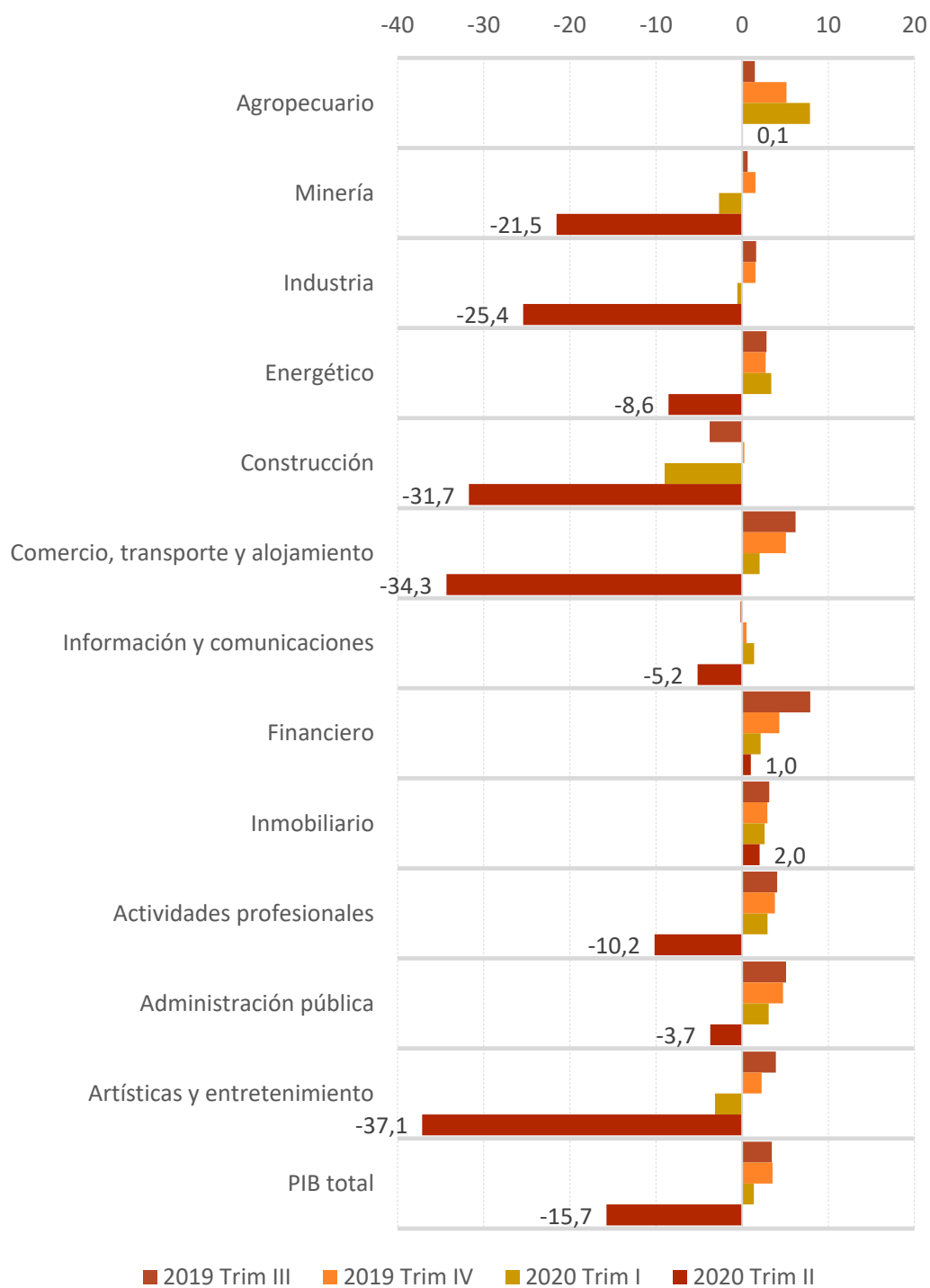
Gráfica 2. Índice de Seguimiento a la Economía (ISE) en su serie desestacionalizada (2014 ene-2020 jul)



Fuente: DANE (2020). Índice de Seguimiento a la Economía (ISE).

Casi todas las ramas de la actividad económica presentaron una caída en su actividad económica en el segundo trimestre de 2020, solo a excepción del sector financiero, el inmobiliario y el agropecuario. Los sectores de Actividades artísticas y entretenimiento; el comercio, alojamiento, servicios de comida y transporte; y la construcción, fueron los sectores mayormente afectados en el periodo de pandemia.

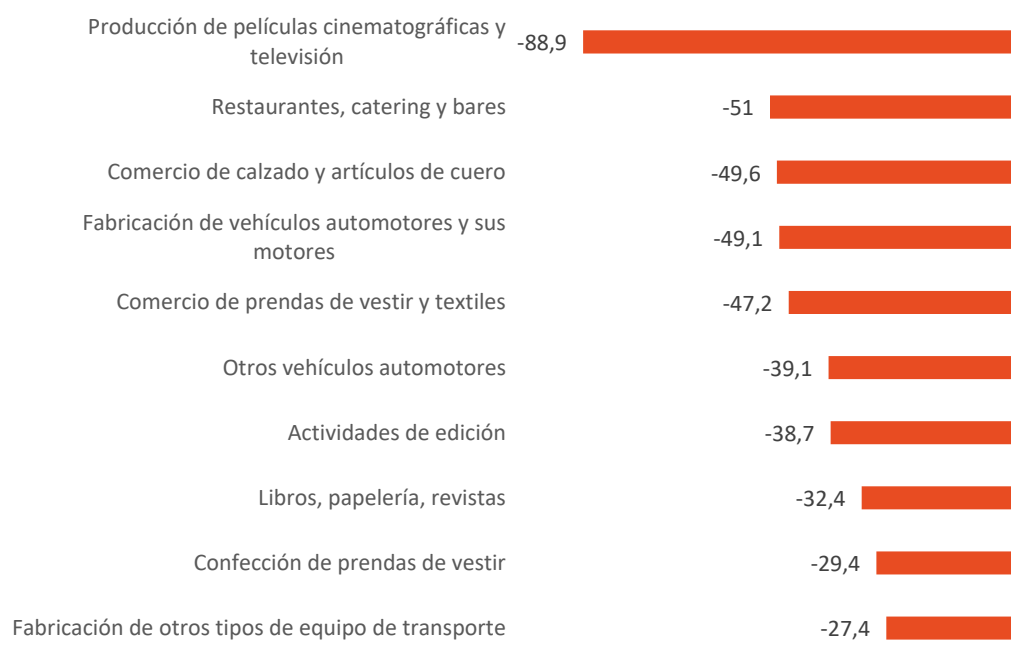
Gráfica 3. Crecimiento anual por sector económico (Trim III 2019-Trim II 2020)



Fuente: DANE (2020). Cuentas Nacionales

No obstante, dentro de las grandes ramas de actividad económica, existen algunos subsectores que han sufrido de manera mucho más abrupta esta crisis, y otros a los que este momento incluso los ha beneficiado. Los subsectores de producción de películas; restaurantes y bares; el comercio y producción de vehículos y productos textiles están en una situación más complicada que el resto de la economía. Por su parte, el comercio de electrodomésticos, productos de tecnología, productos de aseo y el sector de mensajería, han logrado aprovechar una oportunidad en este momento de crisis.

Gráfica 4. Subsectores de comercio industria y servicios con las mayores caídas en sus ingresos en julio 2020 (vs. julio de 2019)



Fuente: DANE (2020). EMMET; EMC; y EMS.

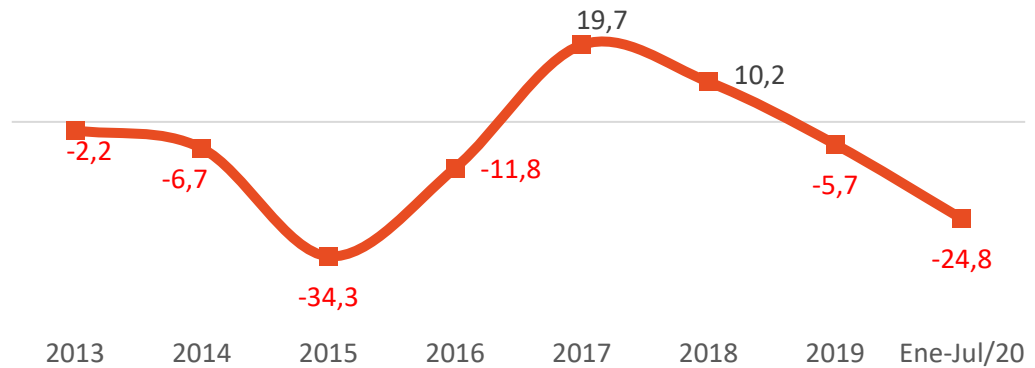
Gráfica 5. Subsectores de comercio industria y servicios con los mayores crecimientos en sus ingresos en julio 2020 (vs. julio de 2019)



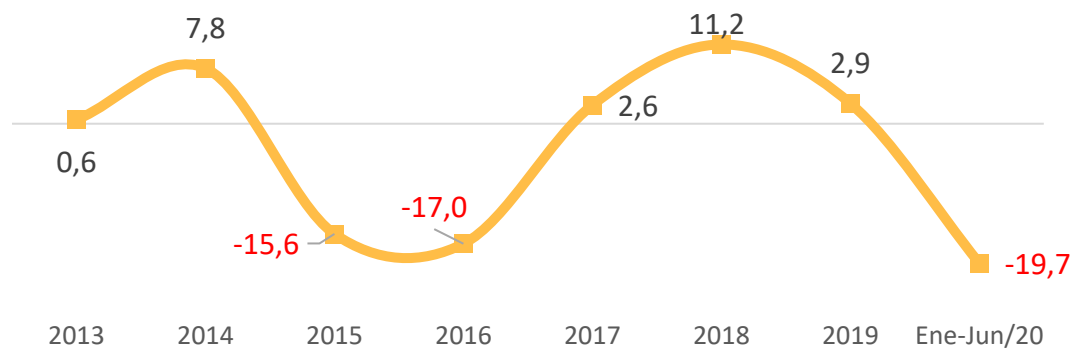
Fuente: DANE (2020). EMMET; EMC; y EMS.

Por su parte, frente al comportamiento de Colombia en el mercado internacional, se observa que, a partir de 2017, se ha dado una tendencia decreciente en las variaciones anuales tanto de las importaciones como las exportaciones. En 2019, hubo un crecimiento de solo el 2,9% en las importaciones y para las exportaciones hubo una caída de -5,7%. Para 2020, en lo corrido del periodo enero a julio, las cifras indican un retroceso muy significativo de ambos rubros.

Gráfica 6. COLOMBIA: evolución de las exportaciones (variación anual %)



Gráfica 7. COLOMBIA: evolución de las importaciones (variación anual %)



Fuente: DANE (2020). Estadísticas de exportaciones e importaciones.

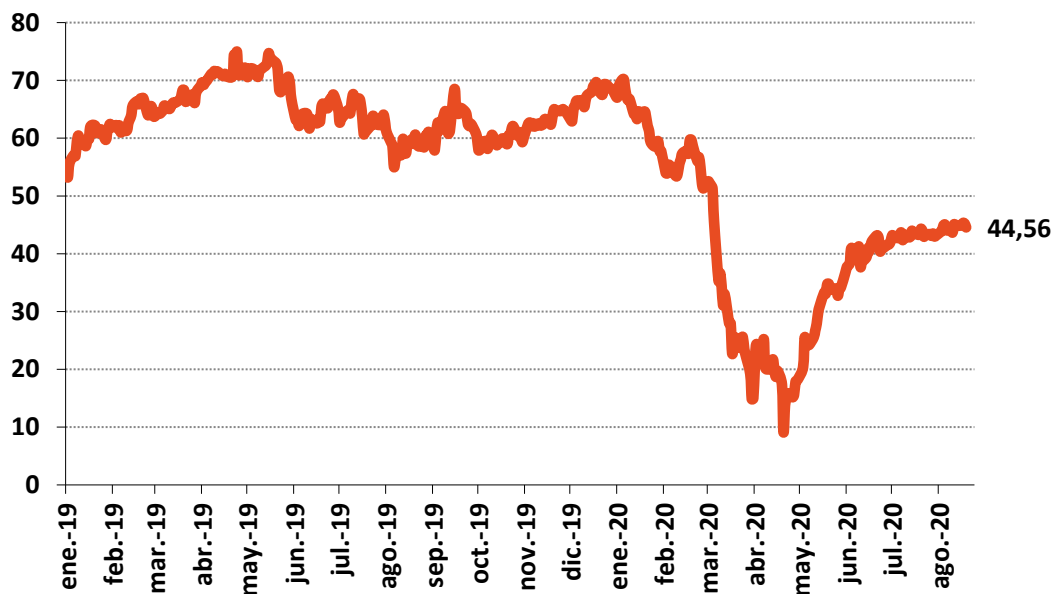
Para Colombia, también cobra importancia, en la medición de su actividad económica, la evolución de los precios del petróleo, puesto que es un país en el cual este producto tiene una gran relevancia en la dinámica económica. Si se analiza el año 2020, tenemos que un barril de petróleo comenzó costando cerca de 70 dólares, y luego ante la incertidumbre internacional y la merma en la actividad económica de los países, este llegó incluso a estar

por debajo de los 10 dólares por barril para la referencia Brent en el mes de mayo. A partir de allí, se ha presentado una estabilización de las expectativas en los mercados reales y financieros y ha habido también una recuperación en la demanda internacional, especialmente jalonada por China; con esto, el precio del barril de petróleo se recuperó hasta alrededor de 45 dólares por cada barril.

Este indicador, que de igual forma presenta valores mucho menores que en los inicios del año, hace que, sin duda, la recuperación económica en Colombia se torne complicada en tanto no se active la demanda del resto de países. Y, como ya se anotó, implica que, quizás, no sea un sector en el cual se focalicen de manera generalizada las políticas de reactivación, debido a que, también, es uno de los sectores menos intensivos en mano de obra.

No obstante, vale anotar que, por vía de las rentas petroleras, las regalías y el hecho de que es un sector proveedor en la cadena del resto de sectores económicos, existe un potencial de reactivación alto por medio de la inversión pública y el fortalecimiento de los encadenamientos productivos.

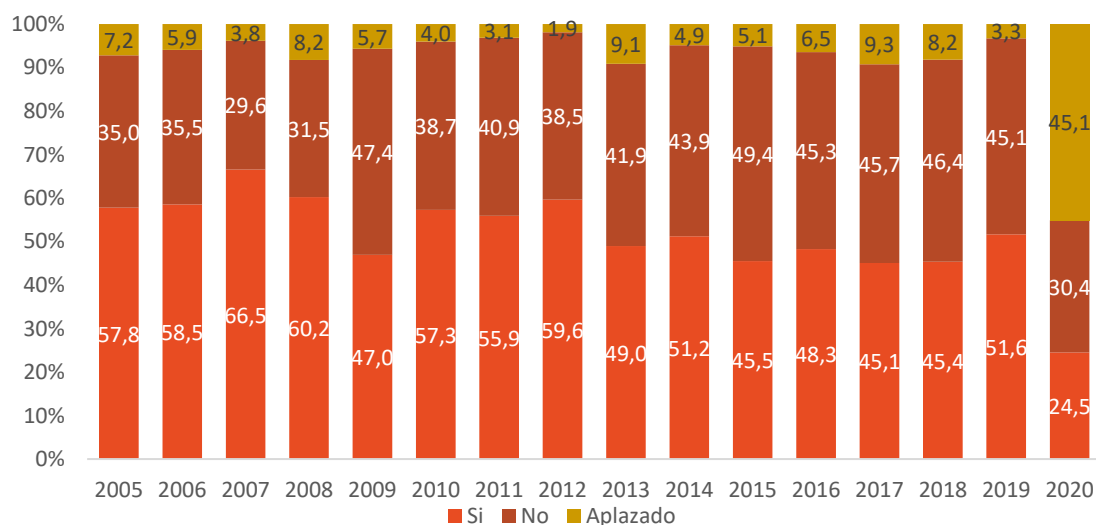
Gráfica 8. PRECIO PETRÓLEO BRENT (US\$/BARRIL)



Fuente: US Energy Information Administration (2020). Corte del 21 de agosto de 2020.

Todo ese ambiente de incertidumbre durante la pandemia, sumado a la reducción de la actividad económica de las empresas, han hecho que se vean amenazados los proyectos de inversión de las empresas. La ANDI (2020), en la Encuesta de Opinión Industrial Conjunta (EOIC), calculó que, mientras en 2019 el 51,6% de las empresas tenía proyectos de inversión a desarrollar, este valor cayó a 24,5% en 2020, y un 45,1% afirmó que estos proyectos tuvieron que ser aplazados.

Gráfica 9. ¿La empresa adelanta o tiene previsto desarrollar proyectos de inversión productiva en el presente año?



Fuente: ANDI (2020). EOIC.

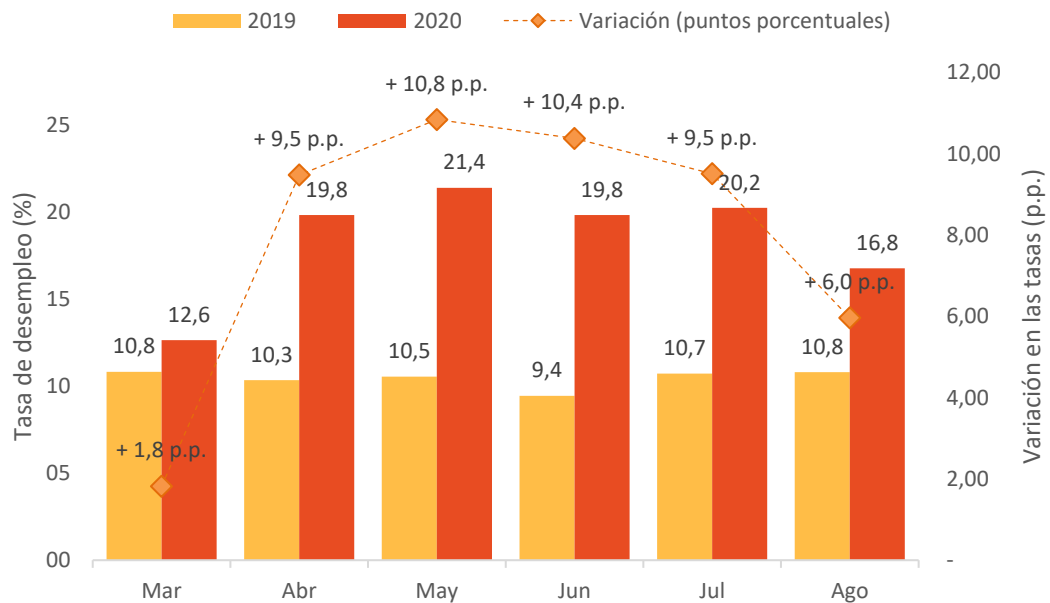
Este dato tiene una repercusión muy importante, puesto que sostener niveles elevados de inversión en el tiempo es la clave para lograr, a su vez, crecimientos sostenidos de la productividad y de la actividad económica

1.2. La situación del empleo

Con los últimos datos sobre empleo presentados por el DANE, ya se puede hacer un diagnóstico muy interesante de lo que ha sucedido durante este periodo de pandemia para el mercado laboral.

Para agosto como mes de referencia, la tasa de desempleo nacional se situó en 16,8%, 6 puntos porcentuales por encima del dato registrado en agosto de 2019. Las diferencias en las tasas de desempleo, frente al mismo mes del año pasado, vienen reduciéndose cada mes desde mayo.

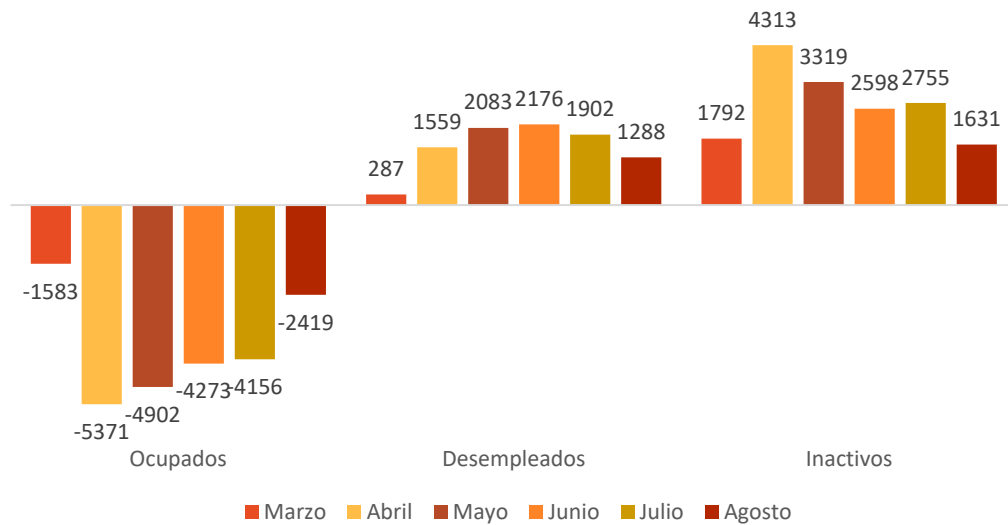
Gráfica 10. Tasa de desempleo 2019 vs. 2020 durante el tiempo de pandemia



Fuente: GEIH-DANE (2020).

Aunque apenas en agosto se vino a ver una mejoría importante en la tasa de desempleo durante el tiempo de pandemia, pues esta venía situándose alrededor de 20% desde abril, sí ha habido una mejoría en los indicadores de empleo del mercado laboral. La razón de esto es que una gran proporción de la población ha tenido que entrar en la "inactividad", como consecuencia de la imposibilidad para buscar trabajo, la cual se deriva de las medidas de aislamiento y, por lo tanto, no se han medido como desempleados. Por lo anterior, el mejor indicador para medir el pulso del empleo durante esta pandemia es la evolución en el número de ocupados. En este, ha habido una amplia mejoría desde abril, con un desempeño especialmente positivo en agosto.

Gráfica 11. Indicadores del mercado laboral durante el tiempo de pandemia: Variación 2020 comparado con 2019 (en miles de personas)



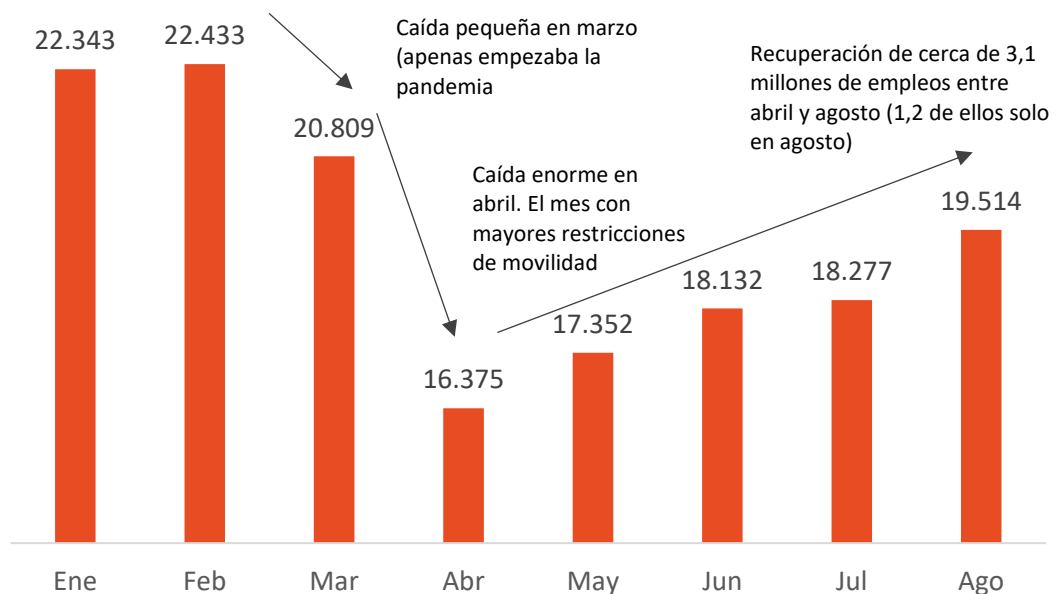
Fuente: GEIH-DANE (2020).

Mes a mes, más personas han recuperado su empleo, pero, a su vez, muchas han pasado de estar inactivas a buscar trabajo. Por esto, la tasa de desempleo se había mantenido constante hasta julio, pero no significa que haya existido una recuperación nula en lo corrido de la pandemia.

Ahora bien, para hacer un análisis más exacto de los indicadores de empleo durante la pandemia, lo mejor es tomar los datos de las series desestacionalizadas. Estos permiten comparar un mes con el mes inmediatamente anterior. Según estas cifras, encontramos que entre febrero y abril **se perdieron 6 millones de empleos (27%) y, desde allí, entre abril**

y agosto, se han recuperado 3,1 millones de empleos, la mitad del deterioro que se había sufrido. En agosto, especialmente, existió una recuperación amplia, con 1,2 millones de empleos recuperados frente a julio. En términos simples, Colombia está a mitad de camino en la recuperación, orgánicamente, y con las medidas del gobierno hasta la fecha, se han recuperado la mitad de los empleos perdidos, las preguntas ahora para esta investigación serán ¿Cómo recuperar la otra mitad? Y, especialmente, ¿Cómo hacerlo a partir de empleos formales?

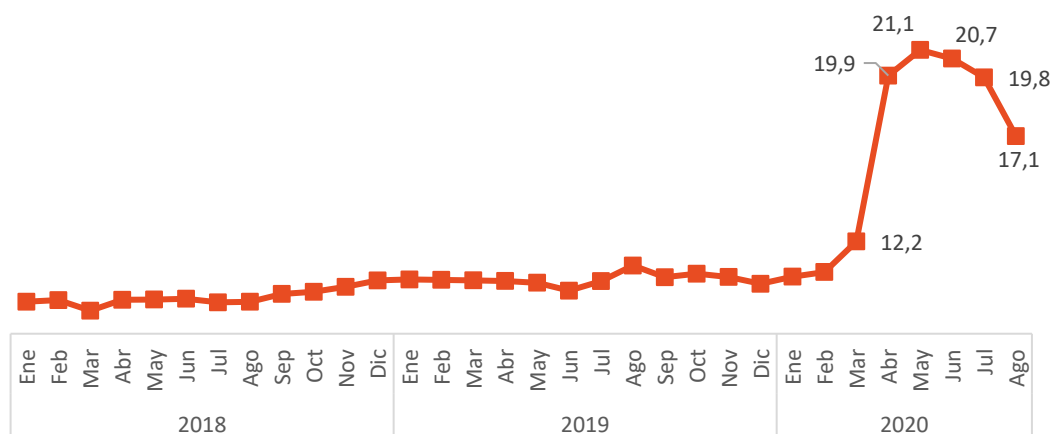
Gráfica 12. Número de ocupados, serie desestacionalizada 2020



Fuente: GEIH-DANE (2020).

Por su parte, la tasa de desempleo (en su serie desestacionalizada), así no muestre de la mejor manera el impacto de la pandemia en el empleo, mejoró en 1,3 p.p. en julio de 2020, frente a mayo de 2020; y mejoró en 2,7 p.p. en agosto frente a julio.

Gráfica 13. Tasa de desempleo nacional desestacionalizada 2018-2020

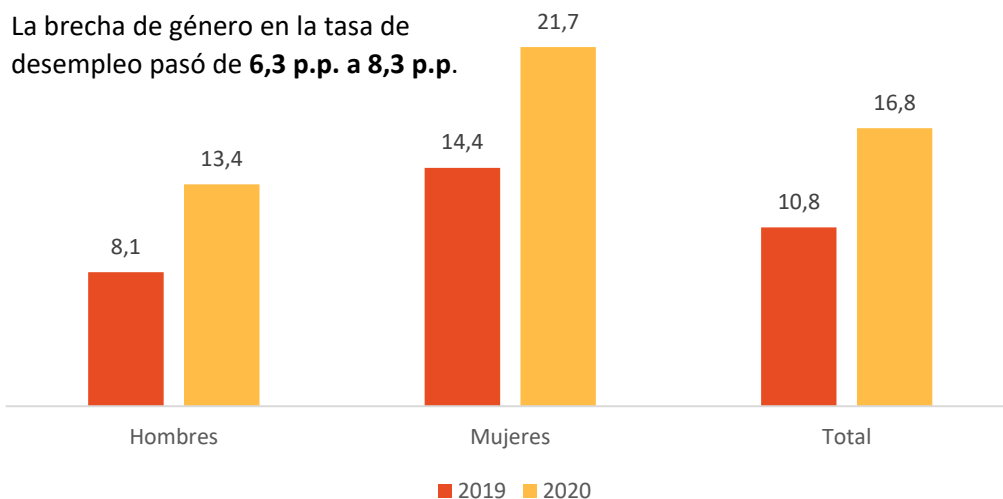


Fuente: GEIH-DANE (2020).

Ahora, también hay dos cifras muy importantes para el análisis más profundo de estas cifras sobre empleo. Y es que, en términos generales, hubo tres grupos especialmente afectados durante esta pandemia, que explican gran parte del deterioro en los indicadores del mercado laboral: **las mujeres, los jóvenes y los empleados asalariados.**

Por un lado, las cifras muestran que, en agosto, por cada 10 hombres que perdieron su empleo, 16 mujeres también dejaron de trabajar. De los 2,4 millones de empleos perdidos en julio, 1,5 millones fueron de mujeres. Esto, disparó las brechas en las tasas de desempleo femeninas y masculinas, de una diferencia de 6,3 p.p. en julio de 2019 a 8,3 p.p. en 2020.

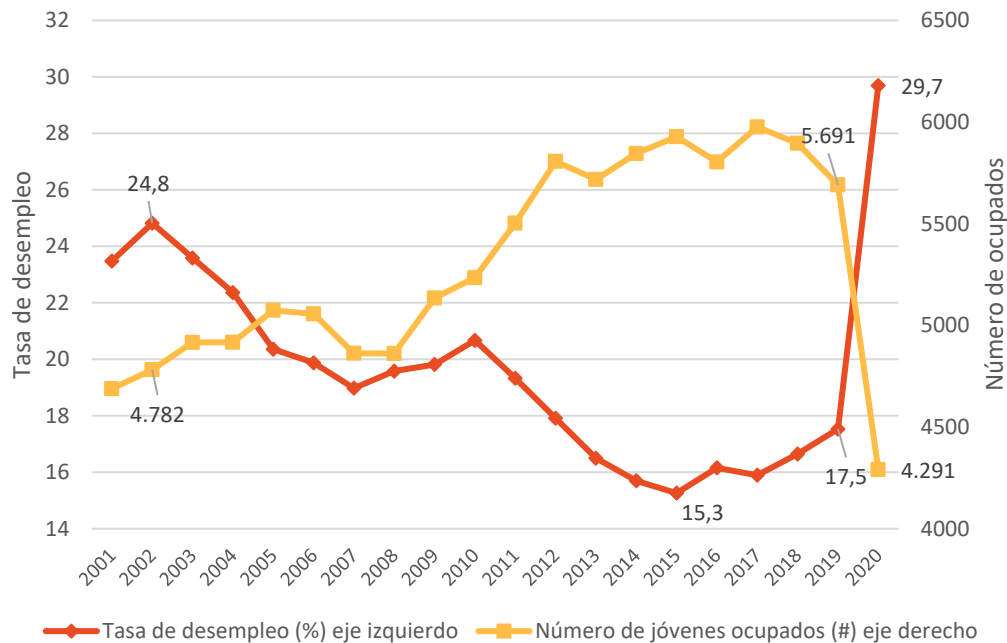
Gráfica 14. Tasa de desempleo masculina, femenina y total (agosto de 2019 vs. agosto de 2020)



Fuente: GEIH-DANE (2020).

Ahora, por edad, también se nota un retroceso importante del nivel de desempleo en la población joven (hasta 28 años). Si bien el desempleo total pasó de 10,8% en agosto de 2019 a 16,8% en agosto de 2020, la tasa de desempleo juvenil, por su parte, aumentó de 17,7% a 29,7%. 3 de cada 10 jóvenes activos en el mercado laboral están sin empleo y buscando trabajo. Históricamente, se nota cómo se esfumó todo el avance que se había tenido entre 2002 y 2017, periodo en el cual el desempleo pasó de 24,8% a 15,3%. Sin duda, esta variable, junto con el desempleo femenino, son cruciales en el momento de pensar en la reactivación.

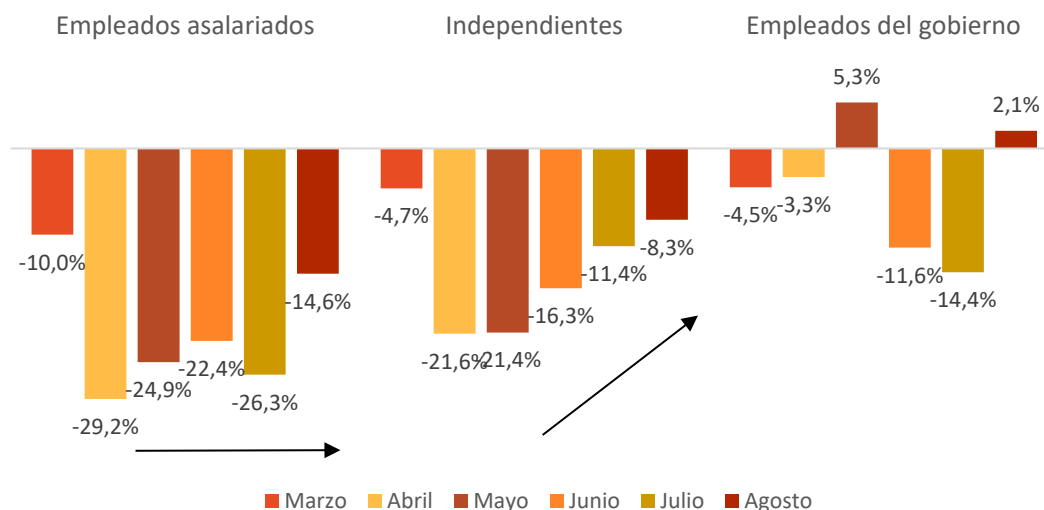
Gráfica 15. Tasa de desempleo juvenil y número de ocupados jóvenes: may-jul (2001-2020)



Fuente: GEIH-DANE (2020).

Por otro lado, las cifras también muestran que la recuperación que se ha visto desde abril se ha dado a causa de empleados por cuenta propia y no tanto de los empleados asalariados. Durante los meses de abril a julio se sostuvo una caída del empleo asalariado por encima del 20% y, a pesar del buen desempeño en agosto, la caída de este mes fue del -14,6%; y, por su parte, el trabajo independiente ha reducido las variaciones en su nivel de empleo desde el -21,6% hasta cerca del -8,3%.

Gráfica 16. Variación porcentual en el empleo según posición ocupacional (caída porcentual frente al mismo mes del anterior)



*Los empleados asalariados incluyen: empleados particulares, jornaleros o peones y empleados domésticos. Los independientes incluyen trabajadores por cuenta propia, patrones o empleadores y trabajadores sin remuneración

Fuente: GEIH-DANE (2020).

Esto, sin duda, es muy preocupante, pues el empleo asalariado es el que generan primordialmente las empresas y principalmente de manera formal, y se observa que, durante este tiempo de pandemia, no hubo una recuperación del empleo que generan estas compañías. La razón es, quizás, lo inflexible que es el empleo asalariado. Por un lado, los trabajadores por cuenta propia, para agosto, ya sintieron que podían salir a trabajar sin tantas restricciones de movilidad y automáticamente “recuperaron” su empleo, pero, por otro lado, se nota que las empresas no están volviendo a contratar los trabajadores que habían tenido que despedir. Este punto cobra gran relevancia en esta investigación para enfocar las políticas de reactivación.

Por su parte, por sector económico, encontramos que las actividades con los mayores deterioros en su empleo, en general, en el segundo trimestre del

año han sido también las actividades que mayores restricciones para funcionar han tenido, tales como las actividades de entretenimiento, el alojamiento y los servicios de comida, o el comercio.

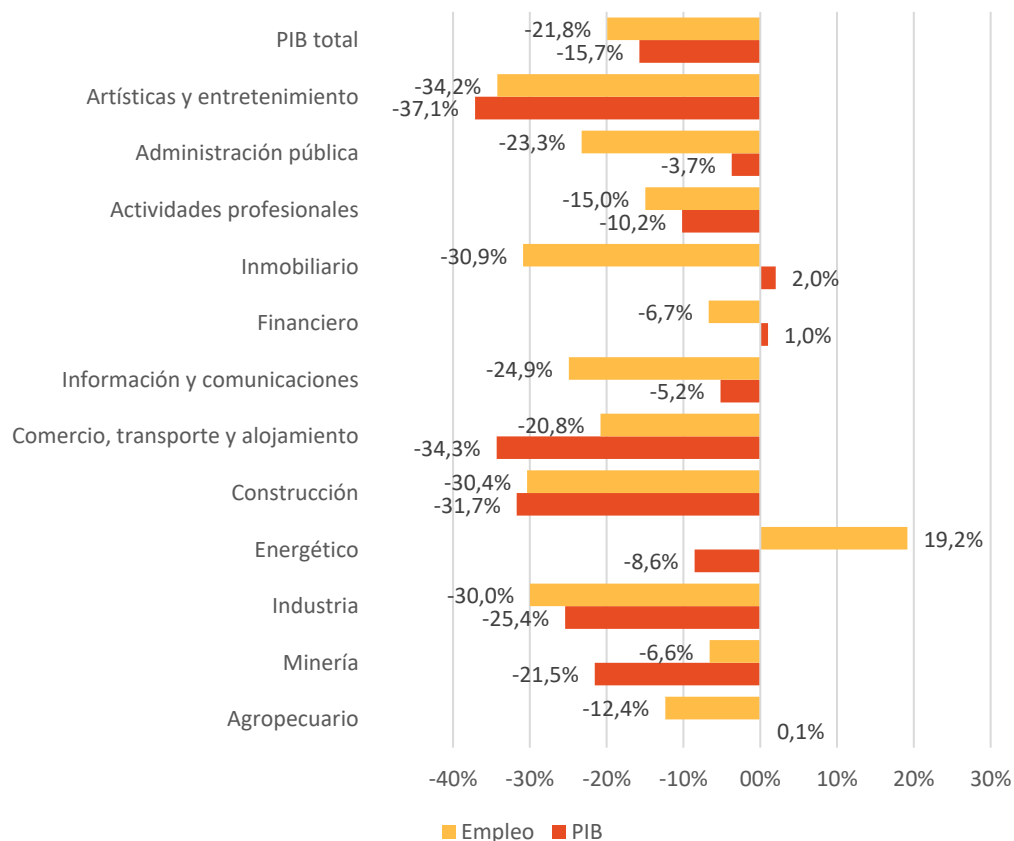
Tabla 1. Variación en el empleo según sector económico (trimestre móvil mayo-julio)

Sector	May - Jul 2019	May - Jul 2020	Variación (miles de personas)	Variación porcentual
Actividades inmobiliarias	293	198	-95	-32.5%
Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios	2,065	1,409	-656	-31.8%
Alojamiento y servicios de comida	1,607	1,132	-475	-29.6%
Industrias manufactureras	2,459	1,853	-606	-24.7%
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	2,659	2,051	-608	-22.9%
Comercio y reparación de vehículos	4,223	3,425	-798	-18.9%
Construcción	1,511	1,228	-283	-18.7%
Transporte y almacenamiento	1,513	1,249	-264	-17.5%
Información y comunicaciones	319	272	-47	-14.8%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	3,533	3,062	-470	-13.3%
Actividades financieras y de seguros	301	267	-34	-11.3%
Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos	1,349	1,199	-151	-11.2%
Explotación de minas y canteras	279	293	14	5.0%
Suministro de electricidad gas, agua y gestión de desechos	195	219	25	12.7%

Fuente: GEIH-DANE (2020).

La siguiente gráfica muestra el comparativo de estas variaciones del empleo por sector económico, en contraposición con la variación del PIB en el segundo trimestre de 2020. En términos generales, aquellos sectores con las mayores caídas en la actividad económica tienen, también, las mayores caídas en el empleo. No obstante, saltan a la vista algunos sectores como el agropecuario; el sector público; e información y comunicaciones, donde las caídas en el empleo han sido significativamente mayores a las variaciones presentadas en el PIB. Estos sectores, presumiblemente, han encontrado la manera de producir lo mismo, o un poco menos, con mucho menor personal.

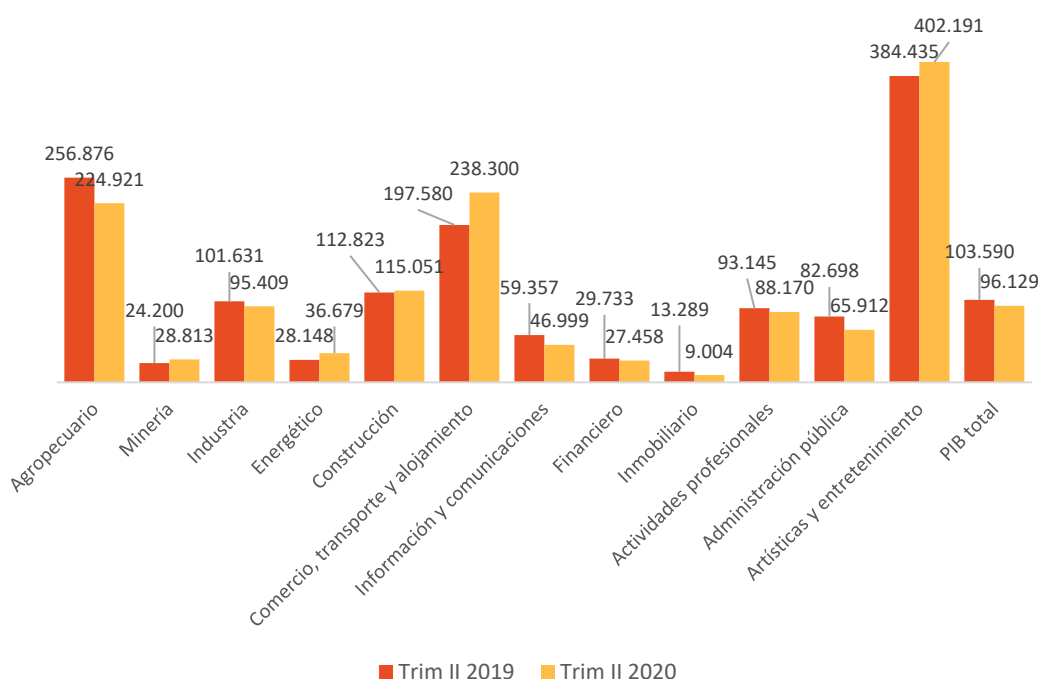
Gráfica 17. Variaciones anuales del PIB y del empleo en el II trimestre de 2020 (vs. segundo trimestre de 2019)



Fuente: Elaboración propia con base en GEIH-DANE (2020) y DANE (2020) Cuentas Nacionales.

El análisis empleo-PIB permite, además, algunas reflexiones valiosas para llevarlas a la discusión de la reactivación. Se calculó cuántas personas son necesarias para producir 1 billón de pesos durante un trimestre, para el año 2019 y 2020. Se encontró que el sector de actividades artísticas; el comercio, transporte, alojamiento y servicios de comida; y el sector Agropecuario, son los sectores más intensivos en mano de obra, puesto que todos requieren más de 200.000 trabajadores para lograr producir 1 billón de pesos. Por su parte, las actividades inmobiliarias; el sector energético y minero; y el sector financiero, necesitan menos de 30.000 empleados para alcanzar 1 billón de pesos en producción en un trimestre. En promedio, cada billón de pesos que produjo la economía en el segundo trimestre de 2020 requirió el trabajo de 96.129 trabajadores.

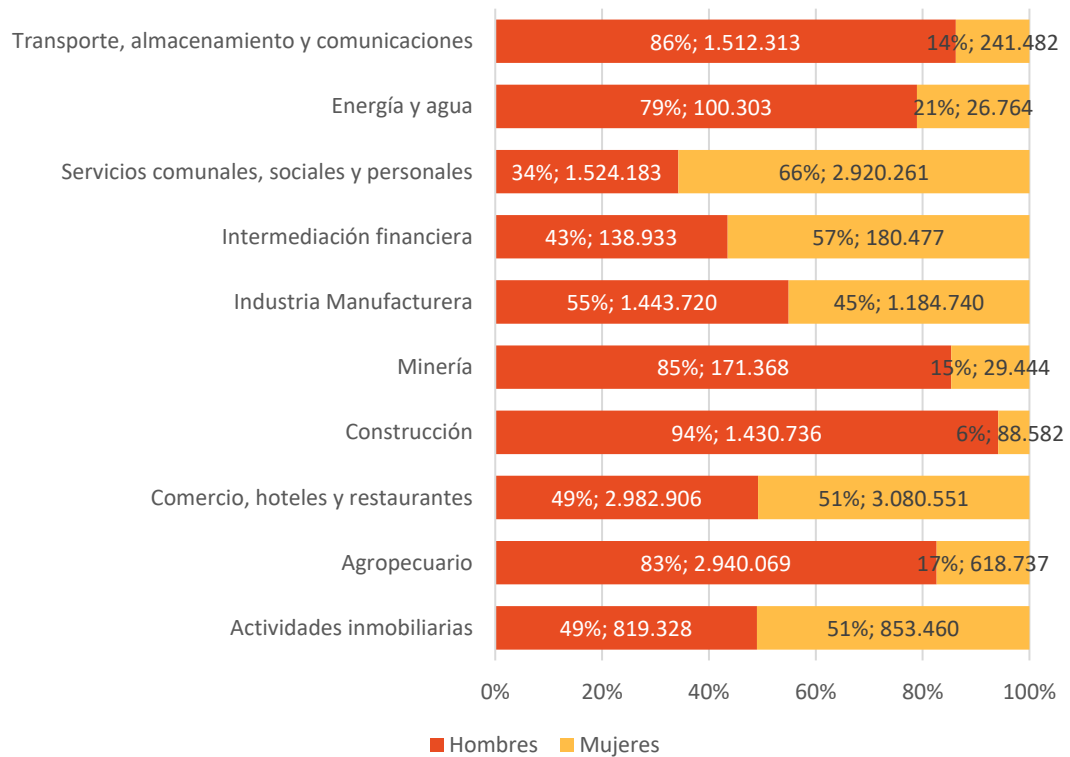
Gráfica 18. Trabajadores necesarios para producir 1 billón de pesos en un trimestre (Trim II 2019 vs. Trim II 2020)



Fuente: Elaboración propia con base en GEIH-DANE (2020) y DANE (2020) Cuentas Nacionales.

Del mismo modo, tratando de establecer una relación entre los sectores económicos y la necesidad apremiante de fortalecer tanto el empleo juvenil como el femenino, encontramos algunas cifras interesantes. Por un lado, por género, encontramos que los únicos sectores económicos que concentran más mujeres que hombres son el de los servicios personales, sociales y comunales; el comercio y el sector financiero. Análogamente, sectores como el transporte, la minería, el agro, la construcción y el sector eléctrico, emplean, de manera muy generalizada, hombres.

Gráfica 19. Ocupación por sector económico y género 2019



Fuente: elaboración propia con base DANE. GEIH (2020). Datos a 2019

Por otro lado, la contratación de jóvenes es mucho más uniforme entre los sectores, pues estos concentran entre el 20% y 30% de la población ocupada

en cada sector. Sin embargo, lo que puede verse en la siguiente gráfica es que hay sectores que emplean una gran proporción de esta población joven, como el comercio (1,8 millones de jóvenes), los servicios comunales, sociales y personales (1 millón), el sector agropecuario (1 millón) y la industria (685 mil).

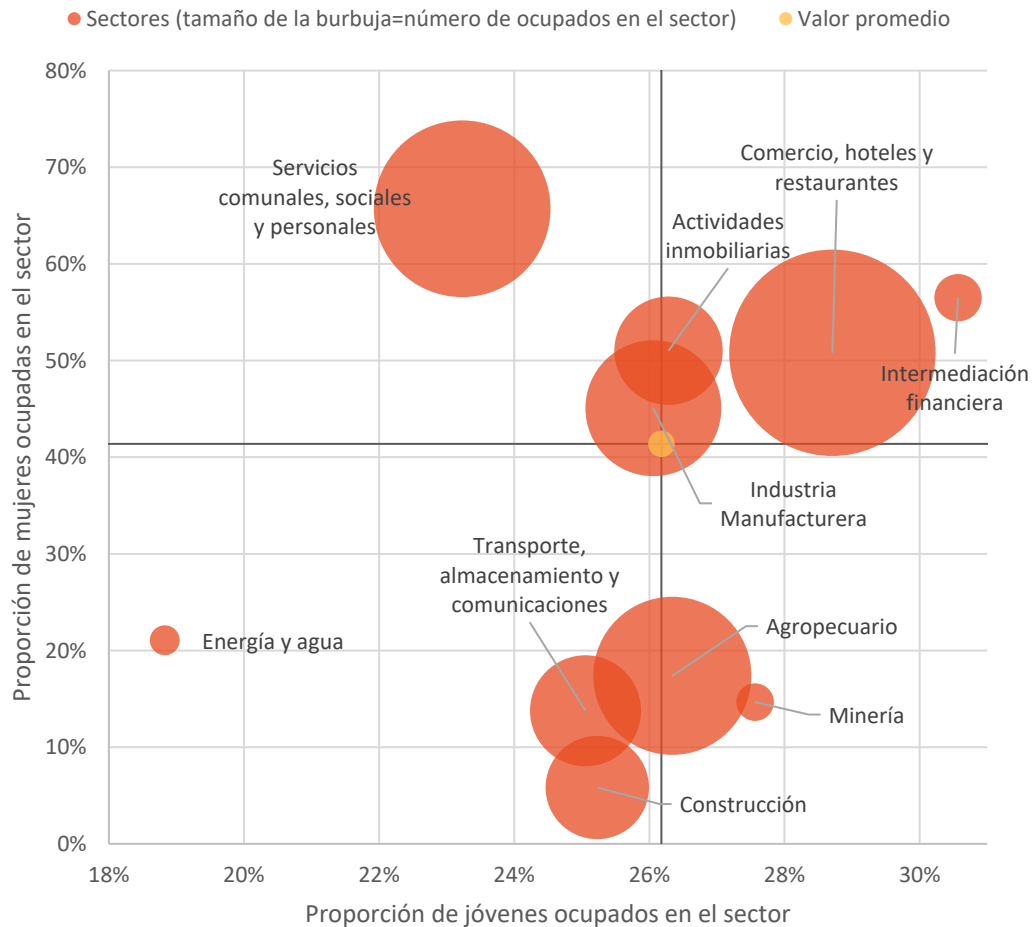
Tabla 2. Número de ocupados por sector económico y edad 2019

Sector económico	Jóvenes (hasta 28 años)	Entre 29 años y sin edad de pensión	En edad de pensión	Total (2019)
Actividades inmobiliarias	439,669	1,098,402	134,717	1,672,788
Agropecuario	937,387	2,162,916	458,503	3,558,806
Comercio, hoteles y restaurantes	1,740,759	3,687,129	635,569	6,063,457
Construcción	383,301	1,064,246	71,771	1,519,318
Minería	55,354	137,704	7,754	200,812
Industria Manufacturera	684,956	1,695,205	248,299	2,628,460
Intermediación financiera	97,640	215,773	5,997	319,410
Servicios comunales, sociales y personales	1,032,405	3,045,217	366,822	4,444,444
Energía y agua	23,923	99,436	3,708	127,067
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	439,408	1,221,085	93,302	1,753,795
Total	5,834,802	14,427,113	2,026,442	22,288,357

Fuente: elaboración propia con base DANE. GEIH (2020). Datos a 2019

Si se cruzan las variables de género y edad, en cuanto a la distribución de las mujeres y los jóvenes en el total de ocupados, también pueden verse resultados interesantes. La siguiente gráfica muestra los sectores económicos según la proporción de mujeres y jóvenes que ocuparon en 2019 y los tamaños de las burbujas representan el número total de ocupados de ese sector. Las líneas transversales que cruzan el gráfico son el promedio de mujeres sobre el total de ocupados en el país (41%) y el promedio de jóvenes contratados en el total nacional (27%).

Gráfica 20. Sectores clave para incentivar la contratación de mujeres y jóvenes. Proporción de jóvenes vs. proporción de mujeres y tamaño del sector



Fuente: elaboración propia con base DANE. GEIH (2020). Datos a 2019

De la anterior gráfica se nota cómo algunos sectores, como el financiero y el comercio, contratan relativamente más mujeres y jóvenes; y otros sectores como el transporte, la construcción y el sector energético son relativamente más intensivos en personas mayores de 28 años y hombres. Esto, puede mostrar la posible razón del fuerte deterioro del empleo femenino frente a

las medidas de aislamiento. Sectores de servicios, comercio, transporte y alojamiento fueron algunos de los sectores con mayores empleos perdidos y son también los sectores que más mujeres ocupan.

En momentos de crisis, es importante conocer y enfatizar estas cifras, puesto que cada peso que se invierta en los sectores que más requieren trabajadores para funcionar serán aquellos que necesiten emplear más personas. Para la reactivación de los niveles de empleo a los niveles previos a la pandemia, se debe mirar con detalle la posibilidad de invertir directamente en sectores como el comercio, la construcción, el turismo, los servicios sociales y comunales, o el agro. No obstante, sin dejar de lado que invertir en un sector específico involucra una inversión en toda su cadena productiva para que, los efectos en la reactivación sean realmente importantes.

1.3. La situación fiscal

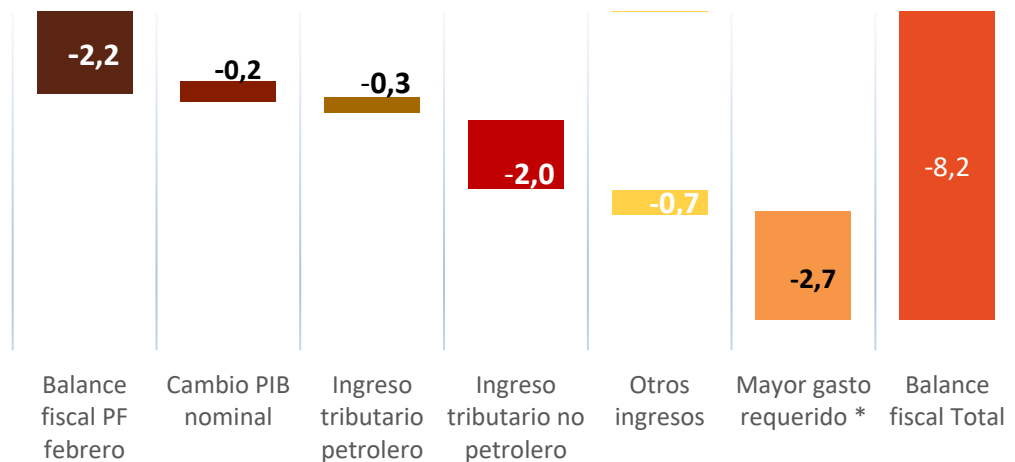
Una gran parte de la reactivación de la economía y el empleo implica que el Gobierno Nacional haga esfuerzos fiscales para hacer frente a la crisis y apoyar activamente la recuperación de los empleos. No obstante, también es importante tomar en cuenta que existe una restricción al gasto desmesurado y que incrementar el déficit fiscal, aumenta, al mismo tiempo, los niveles de deuda y, en consecuencia, incrementa los impuestos que deberán cobrarse en el futuro.

Con esto, cabe anotar que el Gobierno Nacional, con recomendación del Comité Consultivo para la Regla Fiscal, tomó mano del artículo 11 de la Ley 1473 de 2011, suspendiendo la regla fiscal durante 2020 y 2021, por tratarse

esta coyuntura de un evento extraordinario que compromete la estabilidad macroeconómica del país.

Así, el Comité evaluó que no solo existe la necesidad de apropiar más recursos de gasto, para atender la emergencia sanitaria, proteger a la población vulnerable y preservar el empleo, sino que, además, hay un choque negativo en los ingresos del Estado, debido a una menor actividad económica. Con esto, el Gobierno tiene la posibilidad de exceder el déficit fiscal que permitía la regla para poder atender con suficiencia esta crisis. La siguiente gráfica muestra las categorías de ingreso y gasto que obligaron a un mayor déficit fiscal para el 2020.

Gráfica 21. Déficit GNC 2020 Contribuciones al mayor déficit como % del PIB

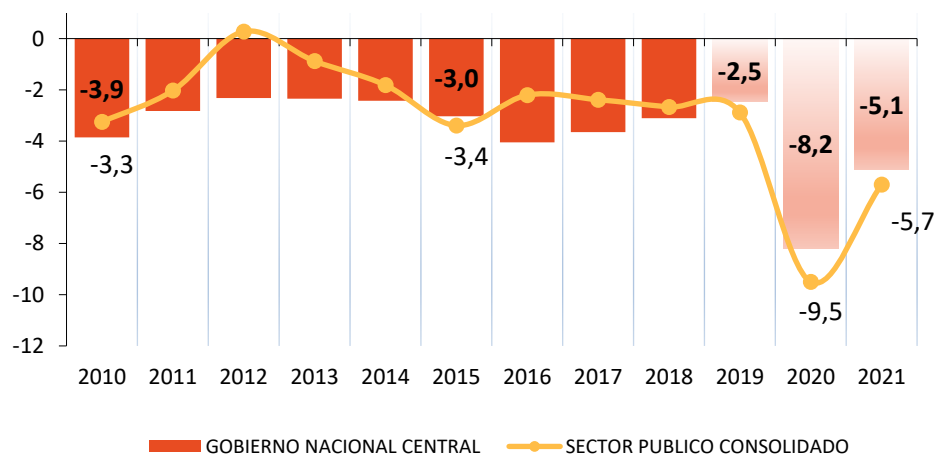


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). MFMP

* Incluye 2,5% de gastos del FOME

En últimas, el Gobierno Nacional estima que gastará, para el final del año, un 2,7% del PIB para atender la crisis y recuperar empleos. No obstante, ya se estima que esta cifra incluso podría llegar al 3,3% del PIB según cálculos recientes del Ministerio de Hacienda. Por su parte, para 2021, tal como se observa en la siguiente gráfica, el Ejecutivo estima un déficit fiscal del -5,1% del PIB.

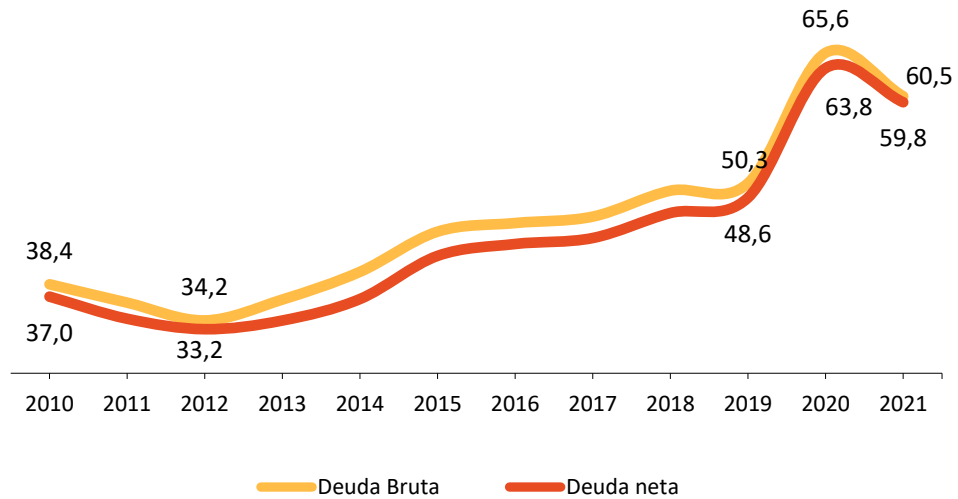
Gráfica 22. Balance fiscal del sector público consolidado y del gobierno nacional central como % del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). MFMP

Estos incrementos en los déficits fiscales para el año 2020 y 2021 implican, entonces, que Colombia tendría un nivel de deuda pública bruta igual 65,6% del PIB en 2020, es decir, 15,3 puntos porcentuales del PIB por encima del valor registrado en 2019. Y para 2021, este valor alcanzaría el 60,5% del PIB tomando en cuenta que se estima de igual forma una recuperación de la producción nacional para ese año.













Gráfica 23. deuda bruta y neta del GNC como porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). MFMP

Todo este panorama nos indica que, aunque es deseable que el Gobierno reacciones de una manera contra cíclica para reactivar los empleos y la economía, existen restricciones presupuestales que no permiten márgenes de maniobra tan amplios. No obstante, también es importante analizar que, en la perspectiva mundial, la deuda pública de nuestro país está calificada como una de las mejores de Latinoamérica, siendo uno de los pocos países de la región que conserva su grado de inversión.

Tabla 3. Calificación de riesgo deuda soberana

	FitchRatings			MOODY'S			S&P Global		
			Perspectiva		Perspectiva		Perspectiva		
Grado de inversión	 Chile	A	Negativa	A1	Estable	* A+	Negativa		
	 Perú	BBB+	Estable	A3	Estable	BBB+	Estable		
	 Colombia	* BBB-	Negativa	Baa2	Estable	* BBB-	Negativa		
	 México	* BBB-	Estable	* Baa1	Negativa	* BBB	Negativa		
	 Panamá	BBB	Negativa	* Baa1	Estable	* BBB+	Negativa		
	 Uruguay	BBB-	Negativa	Baa2	Estable	BBB	Estable		
Grado especulativo	 Paraguay	BB+	Estable	Ba1	Estable	BB	Estable		
	 Bolivia	B+	Negativa	* B1	Negativa	B+	Estable		
	 Brasil	* BB-	Negativa	Ba2	Estable	BB-	Estable		
	 Ecuador	* RD		* Caa3	Negativo	* SD			
	 Venezuela	CC		C	Estable	SD	Negativa		
	 Argentina	* RD		* Ca	Negativa	* SD			

Fuente: elaboración propia

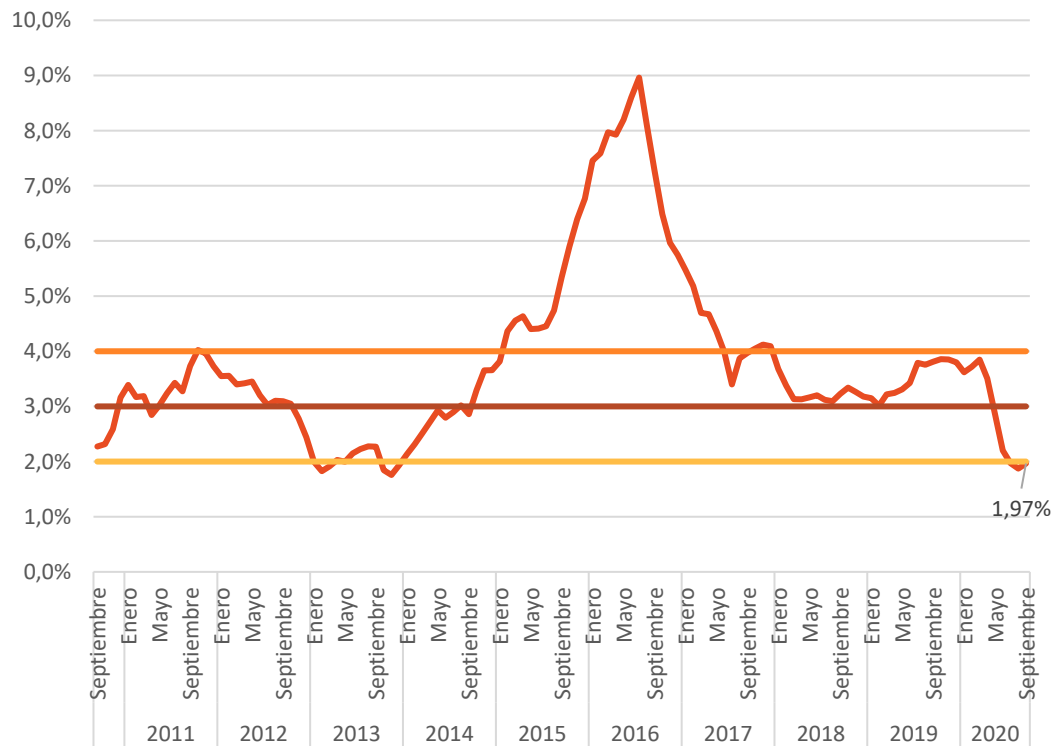
1.4. La situación monetaria y el entorno macroeconómico

Además de la política fiscal como mecanismo para hacer frente a los ciclos recesivos en la actividad productiva, también existe, desde la política económica, la posibilidad de hacer uso de la política monetaria. Esta es determinada en Colombia por el Banco de la República, una entidad del sector público pero independiente del Gobierno Nacional. Su misión, por mandato constitucional, está en mantener el poder adquisitivo de la población colombiana y disminuir las volatilidades en el mercado cambiario.

Para ello, el mismo Banco estableció una meta de mantener los niveles de inflación en un rango de 2% a 4% anual. Según las cifras a septiembre de

2020, la inflación se ubicó en un valor de 1,97%, uno de los indicadores más bajos en la última década y por debajo del rango meta del Banco Central. Esto está explicado en gran parte debido a la reducida demanda de bienes y servicios durante la pandemia, la cual ha implicado que los precios se mantengan casi inalterados.

Gráfica 24. Inflación al consumidor

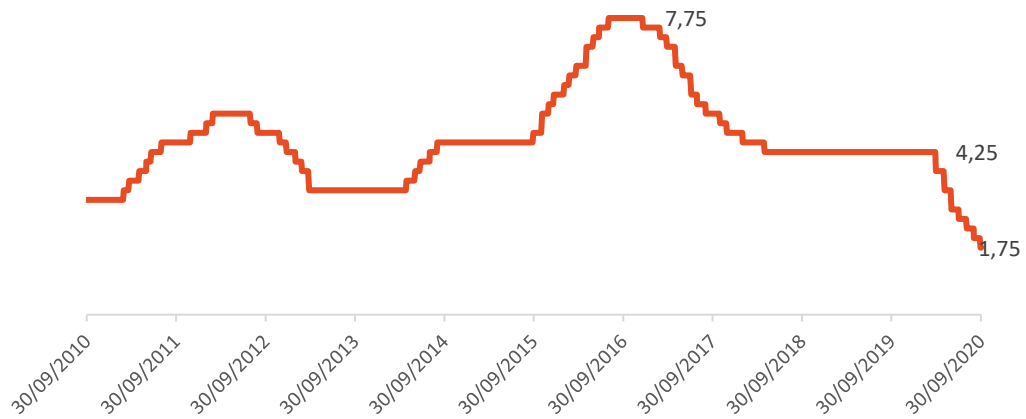


Fuente: DANE (2020). IPC

Este fenómeno de inflación a la baja le da un margen importante al Banco de la República para reducir los tipos de interés a los cuales esta entidad le presta dinero a los bancos comerciales. Este indicador, llamado la tasa de

intervención, se ha venido reduciendo en 2,5 puntos porcentuales desde marzo hasta octubre, pasando de 4,25% anual a solo 1,75% anual. No queda duda de que el Banco de la República respondió rápidamente a esta crisis, sin embargo, ante unos niveles de inflación que continúan decreciendo, se plantea también la posibilidad de incrementar de manera excepcional y focalizada la masa monetaria con el fin de atender directamente la crisis.

Gráfica 25. Tasa de intervención Banco de la República (2010-2020)



Fuente: Banrep (2020)

Capítulo II. Medidas de reactivación y mitigación en Colombia en tiempos de COVID-19

2.1. Contexto general de las medidas

Colombia, ante la presencia de la pandemia causada por la COVID-19, declarada como tal por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo de 2020, ha expedido diferentes normas que han buscado implementar medidas para contrarrestar los efectos negativos del aislamiento preventivo obligatorio y, en general, de la emergencia sanitaria.

A partir del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en Colombia por medio del Decreto 385, que, entre otras medidas, suspendió los eventos con aforo de más de 500 personas, ordenó a los establecimientos comerciales y mercados que implementaran las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio y las medidas de salubridad adecuadas, y prohibió el atraque, desembarque, cargue y descargue de pasajeros y mercancías de las naves de pasaje de tráfico marítimo internacional.

Una vez se detectó el rápido avance de la enfermedad en Colombia, después del conocimiento del primer caso de COVID-19, el Gobierno Nacional decretó el 17 de marzo de 2020 el primer estado de emergencia económica, social y ecológica (Decreto 417 de 2020). Esta figura facultó al Poder Ejecutivo, en cabeza del Presidente de la República, para expedir decretos

legislativos. Estos tienen fuerza de ley y deben estar destinados “exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos” (artículo 215 de la Constitución Política de 1991).

Este estado de excepción, consagrado en el artículo 215 de la Constitución Política de 1991, posibilita modificaciones en la legislación vigente y la creación de nuevas normas, siempre y cuando estas tengan relación directa, suficiente y específica con el estado de emergencia. Sin embargo, limita estas facultades en el sentido de que los derechos sociales de los trabajadores no se pueden ver desmejorados a través de las disposiciones normativas que se expidan, con ocasión de la declaratoria de emergencia.

Ante este panorama y, de acuerdo con el aumento de los casos de contagio y muerte de COVID-19, la emergencia sanitaria se ha extendido en dos ocasiones más. La última de ellas se decretó por medio de la Resolución 1462 y extendió hasta el 30 de noviembre de 2020 la emergencia sanitaria. A su vez, por medio del Decreto 637, se declaró nuevamente la emergencia económica, social y ecológica a partir del 6 de mayo y terminó el 6 de junio del 2020.

Por su parte, los Decretos 385 y 417 de 2020 fueron tan solo el inicio de la expedición de una lluvia de normas por parte del gobierno colombiano durante el año 2020. Muestra de ello es la expedición de aproximadamente 477 normas hasta la fecha (19 de octubre de 2020). Entre estas se encuentran medidas laborales, comerciales, tributarias, sobre suspensión de términos

judiciales y administrativos, y asuntos generales/sociales que, a su vez, involucran mecanismos de aislamiento preventivo, salud, traslados en el presupuesto de la nación, entre otros.

Es por esa razón que se realizó una matriz que compila las medidas más importantes adoptadas por el Gobierno Nacional durante la emergencia sanitaria y el estado de emergencia económica, social y ecológica. A su vez, estas medidas se pueden clasificar así:

a) Medidas comerciales: son disposiciones que involucran exportaciones, importaciones, contratación en términos generales, operaciones aduaneras, zonas francas, renovación de matrícula mercantil, temas de derecho societario, reorganización empresarial, alivios económicos a las empresas, precios y prohibiciones de venta de productos, entre otros.

b) Medidas laborales: estas están encaminadas a la protección del empleo, especialmente buscan la continuidad del trabajo. También buscan la creación de mecanismo, posibilidades y alivios económicos para los empleadores, así como garantizar un retorno seguro a los puestos de trabajo, a través de la implementación de los protocolos de bioseguridad en el SG-SST (Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo).

c) Medidas de suspensión de términos administrativos y jurisdiccionales: estas disposiciones pretenden garantizar la salud de los trabajadores del sector público y de los usuarios de los servicios estatales. Así, en términos generales, estas normas evitan las aglomeraciones y propenden por la tutela judicial efectiva, a través de la implementación de las TIC (tecnologías de la información y las comunicaciones) en el sistema

judicial y la suspensión de los términos de los procesos penales, civiles, administrativos, entre otros, con el fin de evitar fenómenos de prescripción y caducidad en derechos y acciones.

d) Medidas tributarias: son disposiciones que ofrecen alivios en el pago de tributos y, especialmente, aplazan el calendario tributario de impuestos, tasas, contribuciones y declaraciones de estos.

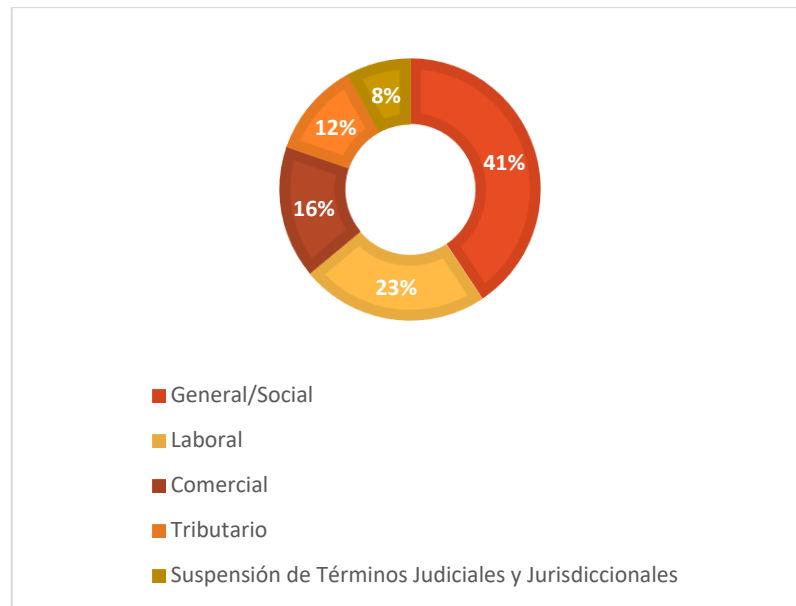
e) Medidas de orden General o Social: incluyen mandatos de aislamiento preventivo voluntario, selectivo u obligatorio y toques de queda adoptados en todo el país y en diferentes entidades descentralizadas; así como también medidas preventivas de salud, educación, cambios en el presupuesto, declaración de estado de emergencia y urgencia manifiesta, y disposiciones administrativas propias para gestionar el funcionamiento de entidades estatales.

En ese orden de ideas, como se observa en la Gráfica 26, después de las medidas de carácter general o social, el 23% de las medidas adoptadas para contrarrestar los efectos de la emergencia tienen que ver con temas laborales, lo que quiere decir que se han expedido aproximadamente 111 normas en materia de empleo. Siendo así, el mayor número de medidas adoptadas durante la pandemia si las comparamos con las normas comerciales (16%), tributarias (12%) y la suspensión de términos administrativos y judiciales (8%).

Si bien es cierto que las normas con mayor porcentaje son las de la etiqueta General/social, es necesario explicar que entre estas disposiciones se

agrupan decretos de las alcaldías y gobernaciones de todo Colombia, como también, medidas sobre educación, aislamiento preventivo obligatorio, subsidios, traslados en el presupuesto nacional, entre otras.

Gráfica 26. Tipo de norma de acuerdo con el tema de la medida



Fuente: elaboración propia.

En ese sentido, la entidad que durante la coyuntura de la COVID-19 ha expedido mayor número de normas es el Ministerio de Salud y Protección Social (99), seguida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (57) y, en tercer lugar, por el Ministerio de Trabajo (37).

Aun cuando a primera vista pareciera que son las alcaldías y gobernaciones las que más actos administrativos han expedido en el marco de la emergencia después del Ministerio de Salud y Protección Social, ello no es así, porque cada una de ellas emite su propia reglamentación para el ámbito

territorial que les compete y muchas de estas concretan lo que de forma general establece el Gobierno Nacional.

Gráfica 27. Número de norma por entidad



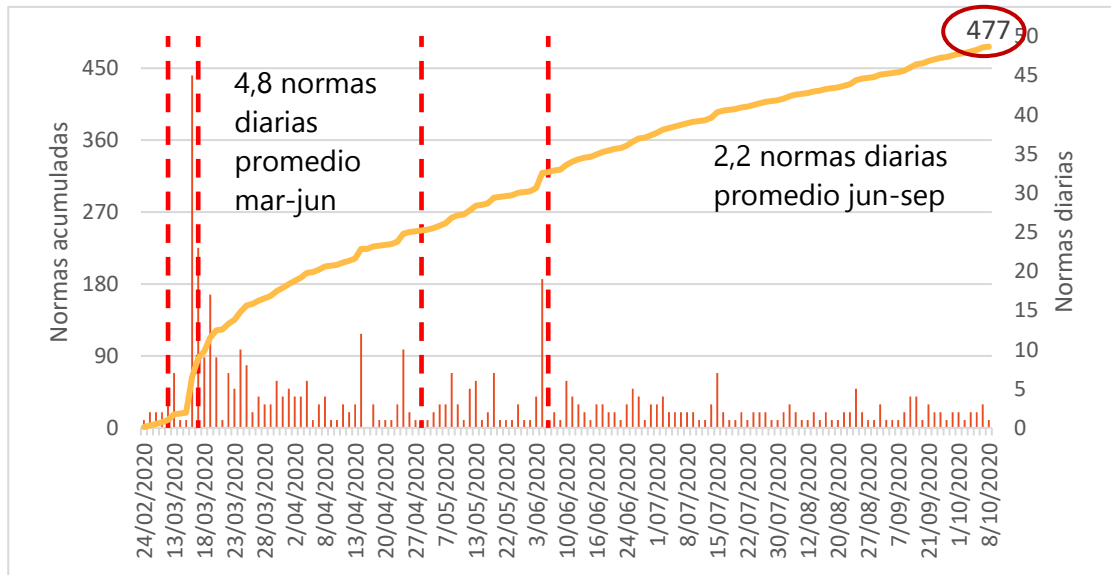
Fuente: elaboración propia.

Asimismo, si se observa la evolución de la expedición de normas durante las emergencias, se encuentra que el periodo en el cual se expidieron mayor número de normas fue entre los meses de marzo y junio, con un promedio de 4,8 normas por día.

Lo anterior se explica teniendo en cuenta dos situaciones: (i.) durante este tiempo se decretaron dos emergencias sanitarias, la primera decretada el 12 de marzo por medio de la Resolución 385 de 2020, y la segunda promulgada por la Resolución 844 de 2020, la cual extendió la emergencia sanitaria hasta el 31 de mayo del mismo año y; (ii.) entre marzo y junio, el Presidente de la República ordenó la emergencia económica, social y ecológica en dos ocasiones. La primera, establecida en el Decreto 417 de 2020, y la segunda en el Decreto 637 del mismo año, la cual extendió el estado de emergencia hasta el 6 de junio de 2020.

Por su parte, como se muestra en la Gráfica 28, después del 6 de junio de 2020 la producción normativa tuvo una reducción significativa. Entre el mes de junio y septiembre tan solo se expidieron, en promedio, 2 normas diarias.

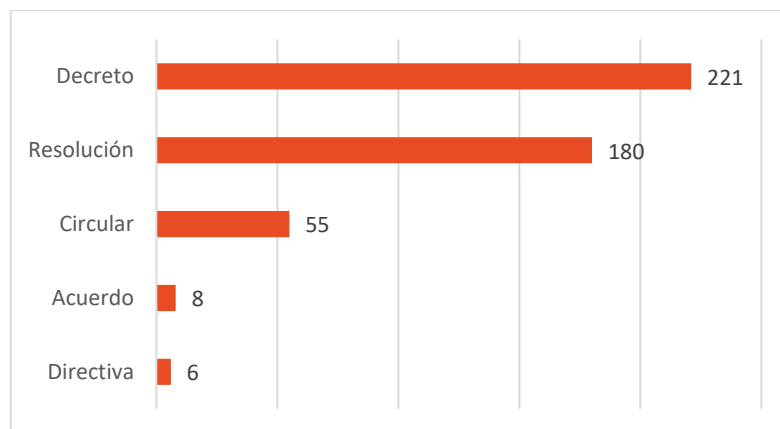
Gráfica 28. Evolución expedición de normas



Fuente: elaboración propia.

Durante esa evolución en la expedición de normas, también se pudo encontrar que de 477 normas 221 fueron expedidas por medio de decretos, específicamente, decretos legislativos. Esto tiene fundamento, precisamente, porque en un estado de excepción, como lo es el estado de emergencia económica, social y ecológica, el Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República, expide decretos con fuerza de ley con el fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Gráfica 29. Número de norma por tipo de acto



Fuente: elaboración propia.

2.2. Medidas laborales

En Colombia, la tasa de desempleo en el mes de julio fue del 20,2%, lo que significó un aumento de 9,5 puntos porcentuales frente al mismo mes del año anterior (10,7%) (DANE, 2020). Estas cifras evidencian el impacto de la crisis causada por la pandemia y sus repercusiones en el empleo. Muchas empresas se han visto obligadas a cerrar o suspender sus actividades y, en tal medida, a muchos trabajadores se les han suspendido o terminado sus contratos laborales.

Así, podemos encontrar que se han venido adoptando diferentes medidas para reactivar el comercio, recuperar, prevenir y preservar el empleo en el país, así como procurar, también, alivios para los empresarios. Con el fin de cumplir este propósito se han expedido aproximadamente 111 normas laborales, dentro de las cuales se encuentran incluidos los protocolos de bioseguridad (62 protocolos se han expedido hasta la fecha) para garantizar el retorno seguro de los trabajadores a los puestos de trabajo.

Debido a la gran cantidad de medidas adoptadas durante las tres emergencias sanitarias y las dos emergencias económicas, sociales y ecológicas, solo se analizarán las medidas laborales más importantes expedidas durante la coyuntura, especialmente aquellas que se expidieron por el Gobierno Nacional. Estas son:

- 1. Medidas temporales para los empleadores durante la emergencia:** el Ministerio de Trabajo, por medio de la Circular 018 del 2020, permitió la posibilidad de adoptar la modalidad del teletrabajo, horarios flexibles, disminuir el número de reuniones y evitar áreas o lugares con aglomeraciones en los puestos de trabajo.

- 2. Lineamientos y mecanismos en la legislación laboral colombiana:** el Ministerio de Trabajo recordó, a través de la Circular 0021 de 2020, los lineamientos y mecanismos ya existentes en el marco jurídico colombiano en materia laboral. Así, se autorizó a los empleadores implementar las siguientes medidas para proteger el empleo:
 - a) La modalidad del trabajo en casa sin el cumplimiento de los requisitos del teletrabajo.
 - b) Jornada laboral flexible, con el objetivo de evitar aglomeraciones de trabajadores.
 - c) Vacaciones anuales, anticipadas y colectivas.
 - d) Permisos remunerados.
 - e) Salario sin prestación del servicio.

- 3. Suspensión de actividades laborales:** por medio de la Resolución 803 del 2020 se ejerce de manera oficiosa el poder preferente respecto de todos los trámites sobre autorización para la suspensión temporal de actividades hasta por 120 días y autorización del empleador para el despido colectivo de trabajadores.

4. Retiro de cesantías, vacaciones anticipadas, colectivas o acumuladas y apoyo económico al cesante: el Decreto 488 de 2020 estableció medidas y alternativas para trabajadores y empleadores en el marco de la emergencia económica, social y ecológica. Estas fueron:

- a) Retiro de Cesantías:** los trabajadores pueden retirar un monto de sus cesantías con la finalidad exclusiva de compensar la disminución de su ingreso mensual, previa certificación entregada por el empleador.
- b) Vacaciones anticipadas, colectivas o acumuladas:** el empleador dará a conocer al trabajador, con al menos un (1) día de anticipación, la fecha a partir de la cual concederá las vacaciones anticipadas, colectivas o acumuladas.
- c) Recursos del Sistema de Riesgos Laborales para enfrentar la COVID – 19 (modificado el Decreto 500 de 2020):** se autorizó a las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) de carácter público destinar un porcentaje de los recursos de las cotizaciones para apoyar la emergencia y realizar actividades de educación, prevención y promoción de la COVID-19.
- d) Mecanismo de Protección al Cesante:** los trabajadores cesantes, bajo el cumplimiento de ciertos requisitos, recibieron una transferencia económica de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), dividido en tres (3) mensualidades iguales que se pagarán durante la emergencia y máximo por tres (3) meses.

El Decreto 488 fue reglamentado por la Resolución 853 de 2020, en la cual el Ministerio de Trabajo precisó cuál es el procedimiento

y los requisitos para que los cesantes puedan acudir a los beneficios económicos.

5. Licencias no remuneradas: la Circular 027 de 2020 autorizó a los empleadores a adoptar licencias no remuneradas, opción que debe provenir de forma libre y voluntaria del trabajador.

6. Elementos de protección personal están a cargo del empleador o contratante: el Ministerio de Trabajo, por medio de la Circular 029 del 2020, prescribió que los elementos de protección personal son responsabilidad de las empresas o contratantes. Ante la emergencia por la COVID-19, las administradoras de riesgos laborales (ARL) apoyarán a los empleadores o contratantes en el suministro de dichos elementos, exclusivamente para los trabajadores con exposición directa a la COVID-19.

a) Pago parcial a los aportes a pensiones: el Decreto 558 de 2020 autorizó un pago parcial del aporte a pensiones por parte de los empresarios. También estableció un mecanismo especial de pago para pensiones reconocidas bajo la modalidad de retiro programado. Así, se disminuyó temporalmente al 3% la cotización al Sistema General de Pensiones por los meses de abril y mayo a los empleadores del sector público y privado como también los trabajadores independientes. Las semanas correspondientes a estos dos meses se tendrán en cuenta para completar las semanas para obtener la pensión de vejez.

A pesar del esfuerzo del Gobierno Nacional por instaurar una reducción de los aportes a la seguridad social de los trabajadores, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-258 de 2020, decretó que esta norma era inexecutable. La Corte concluyó que, en términos generales, estas medidas desmejoran los derechos sociales de los trabajadores con expectativa de pensiones superiores a un salario mínimo, disponen de recursos destinados a la financiación de las pensiones para fines distintos a ellas y no aseguran la sostenibilidad financiera del sistema pensional en relación con el reconocimiento de las semanas correspondientes a los períodos de abril y mayo del presente año.

7. No intereses moratorios por las cotizaciones a la seguridad social:

el Decreto 538 del 2020 estableció que durante la emergencia sanitaria y hasta el mes siguiente calendario a su terminación no se causarían intereses moratorios por las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social Integral.

8. Medidas de protección al empleo en la fase mitigación del nuevo

Coronavirus COVID-19: el Ministerio de Trabajo, a través de la Circular 033 del 2020, estableció nuevas medidas para contrarrestar el impacto de la COVID-19 en el mundo del trabajo. Así, esta norma permitió a los empleadores adoptar los siguientes mecanismos con sus trabajadores:

- a)** Licencia remunerada compensable.
- b)** Modificación de la jornada laboral y concertación del salario.

- c) Modificación o suspensión de beneficios extralegales.
- d) Concertación de beneficios extralegales.
- e) Concertación de beneficios convencionales.

9. La COVID-19 se considera como una enfermedad laboral para los trabajadores de la salud y es incluida en la tabla de enfermedades laborales:

a partir del Decreto 676 de 2020 la COVID-19 se considera una enfermedad de origen laboral cuando es contraída por los trabajadores del sector de la salud, incluyendo al personal administrativo, de aseo, vigilancia y de apoyo que presten servicios en las diferentes actividades de prevención, diagnóstico y atención de esta enfermedad.

10. Implementación del trabajo en casa: la Circular 041 de 2020 impartió los lineamientos básicos que se deben atender durante la utilización de la figura del trabajo en casa. Así, precisó las siguientes condiciones para esta modalidad de empleo:

- a) Es la misma relación laboral, por lo que no se requiere ningún cambio contractual, pues se continúan realizando las mismas funciones y se devenga el mismo salario pactado inicialmente, salvo que exista mutuo acuerdo.
- b) Durante la ejecución del trabajo en casa se deben respetar los tiempos de descanso del trabajador, así como la jornada laboral pactada, salvo contingencias que requieran atención inmediata.
- c) El empleador debe definir los instrumentos, forma de evaluación y seguimiento de las tareas asignadas, obedeciendo a criterios estándares y objetivos.

- d) Se debe incluir la modalidad de trabajo en casa dentro de la metodología de plan de riesgos y seguridad y salud en el trabajo (SST), así como notificar a la Administradora de Riesgos Laborales (ARL) la implementación de esta figura indicando el modo, tiempo y lugar.
- e) Continuamente se debe realizar el seguimiento al estado de salud de los trabajadores.

11. Auxilio económico para la población cesante: el Gobierno Nacional, por medio del Decreto 801 de 2020, creó un auxilio económico para los trabajadores que cumplan con unos requisitos especiales consagrados en la ley y que hayan perdido su empleo a partir del 12 de marzo de 2020. El valor de esta ayuda fue de COP\$160.000 hasta por 3 meses.

12. Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios (PAP): mediante el Decreto 803 de 2020 se creó el PAP para el Sector Agropecuario, administrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Los beneficiarios de este apoyo son los trabajadores o productores del campo que certifiquen una disminución del 20% o más de sus ingresos. El apoyo estatal corresponde al número de empleados multiplicado por COP \$220.000.

13. Nuevas medidas de protección al cesante, cambios en la jornada de trabajo, acuerdos para el pago de la prima del mes de junio y PAP para trabajadores distintos del sector agropecuario:

El Gobierno Nacional, mediante el Decreto 770 de 2020, adoptó nuevas medidas en materia laboral en los siguientes temas:

- a)** Medidas de protección al cesante: se disminuyeron de 6 meses a 3 meses los beneficios derivados del mecanismo de protección al cesante. En ese sentido, durante la emergencia sanitaria y hasta por un máximo de 3 meses, los beneficiarios del mecanismo de protección al cesante contarán con aportes al sistema de salud y pensiones sobre un (1) SMLMV y tendrán acceso a la cuota monetaria del subsidio familiar.

- b)** Medidas respecto a la jornada de trabajo: como medidas excepcionales y, de mutuo acuerdo entre el empleador y el trabajador, se pueden modificar las jornadas de trabajo. Es posible definir la organización de turnos de trabajo sucesivos que permitan operar a la empresa sin solución de continuidad durante todos los días de la semana, siempre y cuando los turnos no excedan las 8 horas al día y las 36 horas a la semana. Asimismo, es posible distribuir la jornada ordinaria de 48 horas en 4 días a la semana, con una jornada máxima de 12 horas, caso en el cual el empleador deberá pagar recargos nocturnos, dominicales y festivos. Este pago podrá diferirse, por mutuo acuerdo, hasta el 20 de diciembre de 2020.

- c)** Acuerdos para el pago de la prima: previo acuerdo entre el empleador y el trabajador pudo aplazarse el pago de la primera parte de la prima de servicios máximo, correspondiente al primer semestre de 2020, hasta el 20 de diciembre de este año.

d) Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios (PAP): el Gobierno Nacional creó el PAP para otorgar a los beneficiarios un único aporte de naturaleza estatal para apoyar y subsidiar el primer pago de la prima de servicios. Los beneficiarios son los empleadores que cumplan con unas características y que demuestren la necesidad del aporte estatal certificando una disminución del 20% o más en sus ingresos. Así, el Estado les otorga un apoyo que corresponde al número de empleados multiplicado por COP\$220.000.

14. Auxilio de conectividad para los trabajadores en casa: el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 771 de 2020, creó el auxilio de conectividad. Este consiste en que, durante la emergencia sanitaria, el empleador deberá reconocer el valor del auxilio de transporte¹ como auxilio de conectividad digital a los trabajadores que devenguen hasta 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes y que desarrollen sus funciones desde sus domicilios. Ambos auxilios son incompatibles.

15. Creación del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF): el Decreto 639 creó el PAEF, el cual tiene el objetivo de proteger el empleo formal, los ingresos y la sostenibilidad de las empresas, ante la emergencia económica por la COVID-19. Consiste en un subsidio

¹ El Auxilio de transporte: está consagrado en la Ley 15 de 1959. Es una prestación social que consiste en un pago que realiza el empleador a su trabajador que devenga hasta dos (2) SMLMV con la finalidad de reembolsar al trabajador parte los gastos de transporte en que incurre para desplazarse a su sitio de trabajo, por lo tanto, su naturaleza no es salarial en tanto no tiene como finalidad remunerar los servicios prestados por el trabajador.

que entregará el Estado a los empleadores formales del 40% de un (1) SMMLV por cada empleado, durante y hasta por 3 meses. Los empleadores deberán demostrar que se redujeron sus ingresos en 20% o más, durante la crisis.

16. Piso de Protección Social para personas que devengan menos de un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente por prestar servicios en jornadas parciales:

El Ministerio de Trabajo, a través del Decreto 1174 de 2020 reglamentó el artículo 193 del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1955 de 2019), el cual posibilitó que aquellas personas que mensualmente perciban ingresos inferiores a un (1) SMLMV, como consecuencia de su dedicación parcial a un trabajo u oficio o actividad económica, cuenten con un mecanismo de protección social y, en esa medida, puedan cotizar a la seguridad social sobre los ingresos que perciban.

Así, el Decreto 1174 de 2020 estableció que la cuantía que estará a cargo del empleador o contratante será equivalente al 15% del ingreso mensual del beneficiario en el período que se realiza dicho aporte, valor que será adicional al convenido a pagar por el desarrollo de la actividad.

Esta medida protege a dos tipos de trabajadores: (i.) los trabajadores y contratistas que, producto de su dedicación parcial, perciban ingresos inferiores a un (1) SMLMV mensual y, (ii.) los trabajadores que no tengan vínculo laboral ni contractual que perciban ingresos

inferiores a un (1) SMLMV mensual, incluidos los productores del sector agropecuario.

Esta medida ha sido criticada por varios sectores del país, entre ellos el Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario² y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) de Colombia, la cual es la organización sindical más grande del país. Esta organización presentó una demanda de inconstitucionalidad al artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, que crea el piso de protección social, afirmando que esta norma vulnera los siguientes principios y normas constitucionales:

- a)** Vulnera el principio de unidad material que deben respetar las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo. Este principio busca que “las disposiciones de una ley deben guardar conexidad con la materia principal en la que se inserta, y en este sentido deben ser coherentes y congruentes, en tanto no se admiten disposiciones cuyos contenidos sean ajenos o inconexos con la materia que se regula” (artículo 158 de la Constitución Política de 1991).

En ese sentido, la CUT alega que la norma acusada establece estándares de regulación en materia de afiliación al Sistema Integral de Seguridad de índole transversal y con carácter permanente, de modo que no se configura como un

² Cf: Apuntes sobre el piso de (des)protección social: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/laboral-y-seguridad-social/apuntes-sobre-el-piso-de-des-proteccion-social>

instrumento para desarrollar un contenido claro del Plan Nacional de Desarrollo dentro del cual se encuentra.

- b)** Viola el principio de irrenunciabilidad de la seguridad social consagrado en el artículo 48:

La CUT afirmó que el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 viola el principio de irrenunciabilidad de la seguridad social, en el sentido de que por medio de esta norma se impide el ingreso a los trabajadores

dependientes o independientes que laboran tiempo parcial devengando ingresos inferiores al salario mínimo mensual vigente al Sistema Integral de Seguridad Social (pensiones, salud contributiva y riesgos laborales)

Concretamente, la organización sindical considera que la norma acusada desmejora los derechos de los trabajadores que perciben un ingreso inferior a un (1) SMLMV, ya que deberán vincularse a los pisos de protección social integrado apenas por:

- (i.) Afiliación al sistema de salud subsidiado,
 - (ii.) Servicio social de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)
- y,
- (iii.) Seguro Inclusivo frente a los riesgos laborales;

Esto implica que ya no habrá aporte de cotización en salud, no habrá ahorro por parte del trabajador para pensiones y no habrá cotización para asegurar los riesgos laborales, con la consecuente pérdida del derecho a obtener:

- (i.) Pago de incapacidades, licencia de maternidad y licencia de paternidad (en salud);
- (ii.) Pensión de vejez, invalidez o sobrevivencia (en pensiones)
- (iii.) Pago de incapacidades laborales, o pensión de invalidez, rehabilitación, readiestramiento, entre otros (de origen laboral).

Asimismo, asevera que el piso de protección social contradice el mandato del Acto Legislativo 01 de 2005, y su modificación al artículo 48 superior, ya que los trabajadores dependientes o independientes que reciben ingresos semanales inferiores al salario mínimo mensual vigente, en la legislación actual, ya pueden cotizar al sistema pensional para ir construyendo el amparo en invalidez, vejez y muerte por semanas.

- c)** Vulnera el principio de progresividad consagrado en el artículo 48 de la Constitución Política de 1991:

La organización sindical alega que el piso de protección social reglamentado en el Decreto 1174 de 2020 va en contravía del principio de progresividad en materia de seguridad social. Lo anterior en el sentido de que la Constitución prescribe que se

debe ampliar progresivamente la cobertura de la seguridad social y, esta progresividad, implica para el Estado tanto apropiarse el máximo de sus recursos como adoptar las medidas legislativas y de otro tipo para lograr su efectivo disfrute.

- d) Viola normas internacionales del trabajo, de derechos humanos y derechos económicos, sociales y culturales.

Frente al decreto 1174, cabe también anotar algunas cifras importantes que motivaron la necesidad de implementarlo. Se hizo un análisis, con cifras de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE a 2019, para analizar el potencial de este proyecto en términos de protección social a los empleados. Por un lado, se encontró que el 45,5% de los ocupados del país ganaron mensualmente menos de 1 SMMLV (\$828.116 para ese año). El mercado laboral está dividido en 2 partes igualmente grandes, una mitad que devenga menos del salario mínimo y otra mitad que está por encima de ese valor.

Tabla 4. Número de ocupados por rango de ingreso 2019

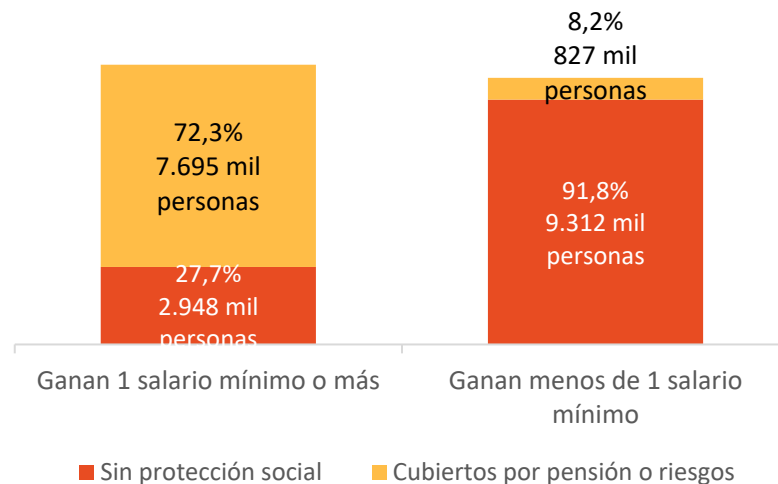
	Total, ocupados 2019	% sobre los ocupados totales
Ganan 1 salario mínimo o más	10.643.066	47,8%
Ganan menos de 1 salario mínimo	10.139.294	45,5%
No reportan ingreso	1.507.030	6,8%
Total	22.289.390	100%

Fuente: elaboración propia con base DANE. GEIH (2020). Datos a 2019

Por su parte, encontramos que, dentro de esos 10,1 millones de ocupados que ganaban menos de 1 SMMLV en 2019, el 91,8% de ellos no contaba con cobertura de pensiones o de riesgos laborales.

Para los ocupados con ingresos superiores a un salario mínimo, solo el 27,7% no contaban con esta protección.

Gráfica 30. Protección social según el nivel de ingreso: cobertura en pensiones o riesgos laborales (2019)



Fuente: elaboración propia con base DANE. GEIH (2020). Datos a 2019.

Es decir, el decreto 1174 tiene la posibilidad de llegar a cobijar a cerca de 9,3 millones de personas. Estas personas, para 2019, tuvieron un ingreso promedio de solo \$393.282; si todas ellas cotizaran (o su empleador lo hiciera) tenemos que, potencialmente, esta medida podría ingresar \$6,59 billones al año al sistema de seguridad social en pensiones y en riesgos laborales. Es una medida que implica protección y, además, aporta a la sostenibilidad del sistema.

17. Implementación de protocolos de bioseguridad para un retorno seguro a los puestos de trabajo:

Como consecuencia del aislamiento preventivo obligatorio, la mayoría de las empresas se vieron obligadas a cerrar y enviar a sus trabajadores a la casa. Sin embargo, cuando se empezaron a abrir de forma paulatina las diferentes actividades económicas, la gran pregunta de los empresarios y del Gobierno Nacional fue: ¿cómo retomar todas las actividades sin exponer irresponsablemente a los trabajadores al virus?

Para dar respuesta a esa pregunta se implementó un protocolo general de bioseguridad, el cual se encuentra consignado en la Resolución 666 de 2020. Esta establece parámetros y lineamientos generales para retornar a los puestos de trabajo de forma segura. En la actualidad, Colombia cuenta con 62 protocolos de bioseguridad para las diferentes actividades económicas.

Dentro de las medidas generales establecidas que se deben implementar en el lugar de trabajo se encuentran:

- a)** El lavado de manos, el distanciamiento social y el uso de tapabocas.
- b)** Los empleadores deben proporcionar todos los elementos de protección para personal (EPP) a sus trabajadores.
- c)** Medidas de limpieza y desinfección: se debe implementar un protocolo propio y medidas de desinfección de los EPP y lugares de trabajo.
- d)** Vigilancia de salud de sus trabajadores.

- e) Manejo de situaciones de riesgo de contagio.
- f) Plan de comunicaciones y recomendaciones en la vivienda.

Dentro de los protocolos más importantes expedidos se encuentran los siguientes:

Tabla 5. Protocolos de bioseguridad

Protocolo de bioseguridad	Actividad económica
Resolución 680	Sector de Agua potable y Saneamiento básico.
Resolución 739	Sector de Vehículos automotores y motocicletas.
Resolución 682	Sector de la Construcción.
Resolución 738	Sector de la Industria manufacturera.
Resolución 679	Sector de la Infraestructura de transporte.
Resolución 681	Sector de Juegos y Azar.
Resolución 675	Sector de Manufactura.
Resolución 677	Sector Transporte.
Resolución 748	Industria de productos alimenticios y elaboración de bebidas, industria petroquímica, química y sus relacionados, fabricación de otros productos minerales no metálicos y metalúrgicos básicos.
Resolución 735	servicios de centros de llamada, centros de contacto, centros de soporte técnico, centros de procesamiento de datos, centros de servicios compartidos y servicios domiciliarios, mensajería y plataformas digitales.
Resolución 749	Comercios al por mayor y al por menor de alimentos, bebidas y tabaco, hoteles y actividades de restaurantes, domicilios y cafeterías.
Resolución 773	Sector pecuario, para las explotaciones avícolas, porcícolas, ganadera, equina, acuícolas y pesquero.
Resolución 796	Sector agrícola.
Resolución 798	Cadena logística del servicio de hospedaje que se preste al personal de la salud.
Resolución 843	Establecimientos penitenciarios y carcelarios.
Resolución 887	Centrales de abastos y plazas de mercado.
Resolución 889	Elaboración de productos de tabaco, actividades de impresión y de producción de copia.
Resolución 890	Sector inmobiliario.
Resolución 891	Funcionamiento de bibliotecas.
Resolución 892	Entidades del sector financiero, asegurador y bursátil

Resolución 898	Sector de la construcción y obras a ejecutar en los hogares e instituciones.
Resolución 899	Servicios varios.
Resolución 904	Sector portuario.
Resolución 905	Sector comercio.
Resolución 1050	Restaurantes y otros servicios de comidas.
Resolución 1054	Sectores aeroportuario y aeronáutico del territorio nacional, exclusivamente para el transporte doméstico de personas por vía aérea.
Resolución 1159	Servicios de limpieza y aseo doméstico.
Resolución 1285	Servicios y actividades de alojamiento.
Resolución 1313	Las actividades relacionadas con la práctica de actividad y ejercicio físico en los centros de entrenamiento y acondicionamiento físico tales como gimnasios, box, estudios funcionales y donde se realice ejercicio físico.
Resolución 1359	Casinos y bingo.
Resolución 1408	Salas de cine y teatro.
Resolución 1443	Actividades de los operadores y los servicios turísticos prestados en las áreas y atractivos turísticos.
Resolución 1421	Actividades de los parques de diversión, jardines botánicos y reservas naturales.
Resolución 1513	Actividades en espacios públicos.
Resolución 1517	sector aeroportuario y aeronáutico del territorio nacional exclusivamente para el transporte doméstico de personas.
Resolución 1537	Protocolo complementario para el transporte terrestre y fluvial.
Resolución 1538	actividades de playa, incluido el alquiler de casetas, taquillas, hamacas, horarios, consumo de alimentos y bebidas.
Resolución 1547	Establecimientos e inmuebles con piscina.
Resolución 1569	Restaurantes y bares para el consumo de bebidas alcohólicas.
Resolución 1627	Actividad del transporte aéreo internacional de personas.

Fuente: elaboración propia.

A pesar de contar con esta gran cantidad de protocolos de bioseguridad, las medidas adoptadas en cada uno de ellos son similares y coinciden con las medidas tomadas en el protocolo general de bioseguridad, la Resolución 666 de 2020. En ese orden de ideas, cada uno de ellos recoge medidas de desinfección, manejo de los elementos de protección y de situaciones de riesgo de contagio conforme a cada una de las actividades.

2.3. Medidas comerciales

Las medidas laborales no tendrían ningún sentido sino se coordinan con medidas en asuntos comerciales que permitan la reactivación de la economía y, por tanto, del mercado laboral.

En ese sentido, Colombia, hasta la fecha, ha expedido aproximadamente 78 normas de carácter comercial con el fin de ayudar a los empresarios y comerciantes durante la emergencia económica. Así, algunas de las normas más importantes son las siguientes:

- 1.** Extensión de los plazos para la presentación de los estados financieros de las personas jurídicas: la Superintendencia de Sociedades, por medio de las Circulares Externas 100-3 y 100-7, modificó los plazos para la presentación de los estados financieros a 31 de diciembre de 2019.
- 2.** Flexibilidad en la celebración de reuniones de las asambleas generales de accionistas y juntas de socios: a través del Decreto 398 de 2020, el Ministerio de Comercio permitió que las reuniones ordinarias del máximo órgano social de las sociedades se realicen de forma no presencial, sin que sea necesaria la participación de la totalidad de los socios.

3. Extensión del plazo para la renovación de la matrícula mercantil³ y extensión de plazos para las reuniones ordinarias de los órganos colegiados de todas las personas jurídicas (Circular Externa 100-4 de 2020).
4. Suspensión de términos administrativos sancionatorios y disciplinarios tramitados ante la Superintendencia de Industria y Comercio (Resolución 12169 de 2020).
5. Suspensión temporal del requisito de insinuación ante notario para las donaciones (Decreto 545 de 2020).
6. Suspensión de términos de prescripción, caducidad, desistimiento tácito y término de duración de procesos (Decreto 564 de 2020).
7. Medidas transitorias en contratos de arrendamientos de inmuebles con destinación habitacional y comercial. En el régimen de propiedad horizontal, el Decreto 579 de 2020, expedido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, permitió, entre otras medidas, las siguientes:
 - a) La suspensión de orden o ejecución de acciones de desalojo de inmuebles ocupados por arrendatarios.

³ El artículo 26 del Código de Comercio define el registro mercantil como un medio de identificación del comerciante y de sus establecimientos de comercio. Asimismo, es un medio de control y medio de prueba, que es llevado por las cámaras de comercio. Este debe renovarse anualmente, dentro de los tres primeros meses de cada año.

- b)** El aplazamiento del reajuste anual a los cánones de arrendamiento que se tuvieron que hacer efectivos desde la vigencia del Decreto hasta el 30 de junio.
- c)** La realización de acuerdos directos sobre las condiciones especiales para el pago de los cánones, sin incluir intereses de mora, penalidades e indemnizaciones.

Esta medida fue declarada exequible por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-248 de 2020, con excepción del artículo 6 el cual se declaró exequible (i) en el entendido de que la suspensión de la ejecución de cualquier acción de desalojo a que se refiere el artículo 1 es aplicable a toda clase de arrendatarios, y (ii) la expresión “, los contratos de arrendamiento suscritos por el administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado - FRISCO,” contenida en el párrafo, que se declara inexecutable.

8. Medidas transitorias especiales en procesos de insolvencia: el Ministerio de Comercio, a través de los Decretos 560 y 772 de 2020, creó nuevos mecanismos, procedimientos de insolvencia y recuperación empresarial, tales como:

- a)** Negociación de emergencia de acuerdos de reorganización.
- b)** Procedimiento de recuperación empresarial en las cámaras de comercio, los cuales, en condiciones normales, se adelantan ante la Superintendencia de Sociedades y tienen un proceso más complejo.

- c) Procedimiento de Reorganización Abreviado para pequeñas insolvencias.
- d) Liquidación judicial simplificada para pequeñas insolvencias.

9. Implementación de criterios que facilitan el cumplimiento del régimen de protección de la libre competencia económica en el marco de la Emergencia Sanitaria: la Resolución 20490 del 11 de mayo 2020 determinó que se entenderá que los acuerdos de colaboración entre competidores, encaminados a atender la emergencia derivada por el brote del COVID-19 o a superar las afectaciones para el sistema económico, observarán el requisito de producir mejoras en eficiencias. Asimismo, permitió la celebración de acuerdos de colaboración, siempre y cuando los agentes de mercado informen:

- a) La realización del acuerdo de colaboración.
- b) Los agentes de mercado que participarán en la dinámica.
- c) Los productos y/o servicios que pondría ser afectados.
- d) El contenido específico del acuerdo de colaboración.
- e) Duración del acuerdo.

10. Posibilidad de la terminación unilateral de los arrendamientos de locales comerciales por parte de los arrendatarios: el Decreto 797 de 2020 permitió la terminación unilateral de los arrendamientos de locales comerciales por parte de los arrendatarios, hasta el 31 de agosto de 2020. Esta alternativa no aplica para los contratos de arrendamiento financiero (*leasing*).

Para que el arrendatario pueda terminar unilateralmente el contrato de arrendamiento, deberá estar al día con el pago de los cánones y servicio públicos y el arrendatario tendrá la obligación de pagar el valor correspondiente a un tercio de la cláusula penal pactada en el contrato.

Sin embargo, este Decreto fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C-429 de 2020, en la cual el tribunal explicó que, al aplicar los juicios materiales de constitucionalidad a las antedichas medidas, de manera conjunta, se pudo constatar que ellas eran incompatibles con la Constitución, razón por la cual decidió declararlas inexecutables.

Esto teniendo en cuenta que el principio de la autonomía de la voluntad, además de derivarse de manera directa de la libertad, guarda relación específica con derechos fundamentales como el libre desarrollo de la personalidad y la libertad económica, por lo que permitir la terminación unilateral de los arrendamientos de locales comerciales, vulnera el derecho a la libertad.

Esta declaración no fue objeto de condicionamiento en el tiempo, por razones de seguridad jurídica, así la Corte indicó que la declaración de inexecutable produce efectos jurídicos a partir de su comunicación. Esto significa que las actuaciones realizadas con anterioridad a la comunicación de esta sentencia, produjeron efectos jurídicos válidos.

11. Emisión de títulos representativos de deuda en el mercado público de valores por las Sociedades por Acciones Simplificadas (Decreto 817 del 4 de junio de 2020).

12. Medidas en temas de exportación, contratación y apoyos económicos:

- a)** Control de precios de los productos de la canasta básica de primera necesidad, medicamentos y dispositivos médicos con el fin de evitar abusos a los consumidores y favorecer el acceso de los hogares más vulnerables (Decreto 507 de 2020).
- b)** Reglamentación de la distribución, venta y exportación de productos necesarios para afrontar la emergencia (Resolución 0457 de 2020 expedida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo).
- c)** Medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal. Así, las entidades estatales en el contexto de inmediatez que demanda la situación quedan facultadas a contratar directamente a las personas extranjeras naturales o jurídicas que provean estos bienes y servicios (Decreto 499 de 2020).
- d)** Flexibilización de requisitos sanitarios que faciliten la fabricación e importación de productos y servicios para atender la pandemia (Decreto 1148 de 2020).

- e) Apoyo a las empresas de economía naranja: se establecen alivios financieros para operaciones de crédito (Circular 005 de 2020 emitida por Bancoldex).

2.4. Medidas tributarias

Además de las medidas laborales y comerciales, es importante mencionar los mecanismos tributarios implementados por el Gobierno de Colombia durante las emergencias, ya que han permitido a los empresarios y empleadores reactivar sus actividades por medio de exenciones de impuestos y flexibilidad en los plazos para el pago de ciertos tributos.

En ese sentido, durante las emergencias se han expedido, hasta la fecha, aproximadamente 56 normas sobre temas tributarios. Entre las más importantes se encuentran las siguientes medidas:

1. Facilidades de pago de obligaciones tributarias: se establecieron, entre otras medidas, tasas especiales de intereses de mora en obligaciones tributarias, facilidades de pago abreviadas y conciliaciones y terminaciones por mutuo acuerdo.
2. Facilidades de pago de las obligaciones tributarias de orden territorial: los gobernadores y alcaldes están facultados para diferir el pago de los tributos territoriales hasta por 12 meses y sin el pago de intereses moratorios.

3. Exención especial del impuesto sobre las ventas (IVA) por tres días en el año 2020 sobre productos de vestuario, electrodomésticos, computadores y equipos de comunicaciones, elementos deportivos, juguetes, útiles escolares y bienes e insumos para el sector agropecuario.
4. Reducción temporal del impuesto nacional al consumo en el expendio de comidas y bebidas
5. Exclusión temporal de IVA para expendio de bebidas y comidas en lugares operados bajo franquicia.
6. Exención de IVA para 211 bienes necesarios para conjurar la crisis, como los medicamentos, dispositivos médicos y limpieza del hogar.
7. Exclusión temporal de IVA sobre el arrendamiento de locales comerciales.

Capítulo III. Desempeño económico internacional durante la crisis por la COVID 19

La crisis que desató la COVID-19 tiene un carácter global. No hay un solo país del mundo que no se haya visto afectado negativamente con esta situación. Por un lado, tuvieron que ser decretadas restricciones a la movilidad en casi todos los países del mundo y tanto la oferta como la demanda de la mayoría de los bienes y servicios se vieron disminuidas.

3.1. Movilidad y aislamiento

El 11 de marzo de 2020 fue decretada la COVID-19 como pandemia y, a partir de allí, la mayor parte del retroceso de la economía y de la movilidad de las personas se concentró durante los meses de abril, mayo y junio, el segundo trimestre de 2020. Para mostrar esta tendencia mundial de cuarentenas, cierres y baja movilidad, la siguiente gráfica ilustra, para Colombia y para el mundo, el comportamiento diario, entre febrero y septiembre, de los niveles de movilidad hacia el trabajo y de los niveles de permanencia de las personas en el hogar.

Estos datos son producto de un análisis importante que ha hecho Google, midiendo, en cada país y región del mundo, cómo ha sido la movilidad de las personas según los registros reportados en Google Maps. Los indicadores muestran la desviación en los niveles de movilidad frente a una línea base que indica lo que sería la movilidad en condiciones normales. Esta "línea base" Google (2020) la definió como "el valor medio del periodo de 5 semanas comprendido entre el 3 de enero y el 6 de febrero del 2020".

Cuando el valor del indicador es menor a 0 en alguna fecha, indica que existe una menor movilidad relativa en ese periodo, frente al periodo que tomó Google como referencia.

Gráfica 31. Niveles de movilidad hacia el trabajo y nivel de permanencia en casa (feb-sep 2020)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de movilidad de Google (2020).

De la gráfica se pueden hacer varios análisis. Por un lado, se nota cómo, tanto en Colombia como en el mundo, las personas incrementaron su permanencia en casa desde mediados de marzo y, también, redujeron abruptamente sus desplazamientos hacia el lugar de trabajo. A partir de esa fecha, la mayoría de los países comenzaron a establecer medidas de

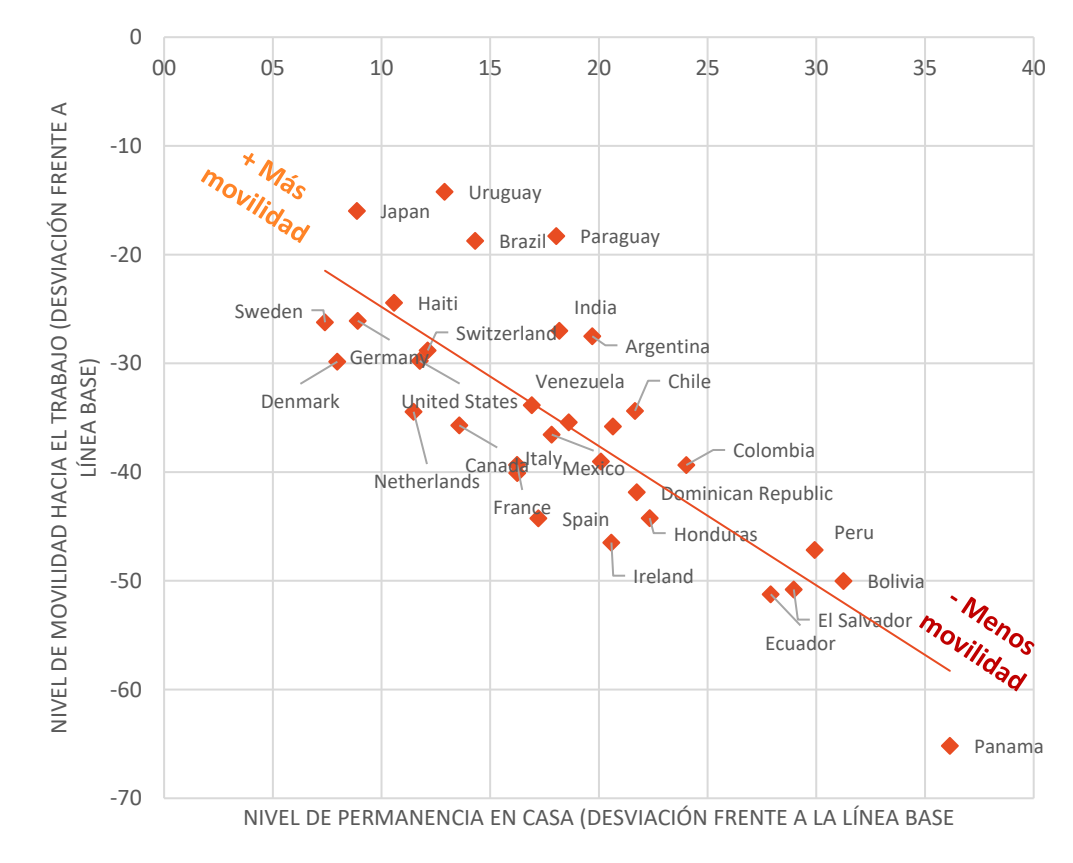
cuarentena que llegaron a un pico, como se observa en la gráfica, a mediados de abril de 2020. A partir de allí, aunque de forma desacelerada, comenzó a haber más y más movilidad con el pasar de los días. En septiembre, la movilidad hacia el trabajo y la permanencia en el hogar se asemejan mucho más a los valores que se presentaban en febrero. Por otro lado, la gráfica también muestra algunos picos y valles abruptos para Colombia en algunas fechas que coincidieron con días feriados y, en el mundo, en las fechas que coinciden con los fines de semana.

No obstante, una de las conclusiones que también salta claramente a la vista con el análisis de las cifras de Google es que los habitantes de Colombia, en promedio, han tenido una reducción en su movilidad, mayor que el promedio del mundo durante todo el tiempo de la pandemia. Más adelante, se apuntarán las implicaciones que esto pudo llegar a tener en términos de empleo y actividad económica.

Sin embargo, por lo pronto, resulta importante hacer el análisis de la movilidad desde una visión comparada, para analizar cuáles son los países que más se aislaron durante el segundo trimestre del año, el cual ha concentrado la mayor parte de las medidas restrictivas y, también, la mayoría de las consecuencias negativas en materia económica. La siguiente gráfica muestra en un gráfico de dispersión los indicadores de permanencia en casa y movilidad hacia el trabajo, para varios países seleccionados, durante el promedio de todo el segundo trimestre del año. Por razones claras, los países en los cuales sus habitantes se han quedado más en casa que otros también han tenido en general una menor movilidad hacia el trabajo. Es por

esto que la línea de tendencia marca, hacia la derecha y abajo, menores niveles de movilidad y, hacia la izquierda y arriba, mayores niveles de movimiento de las personas.

Gráfica 32. Nivel de movilidad hacia el trabajo y permanencia en casa durante el segundo trimestre de 2020

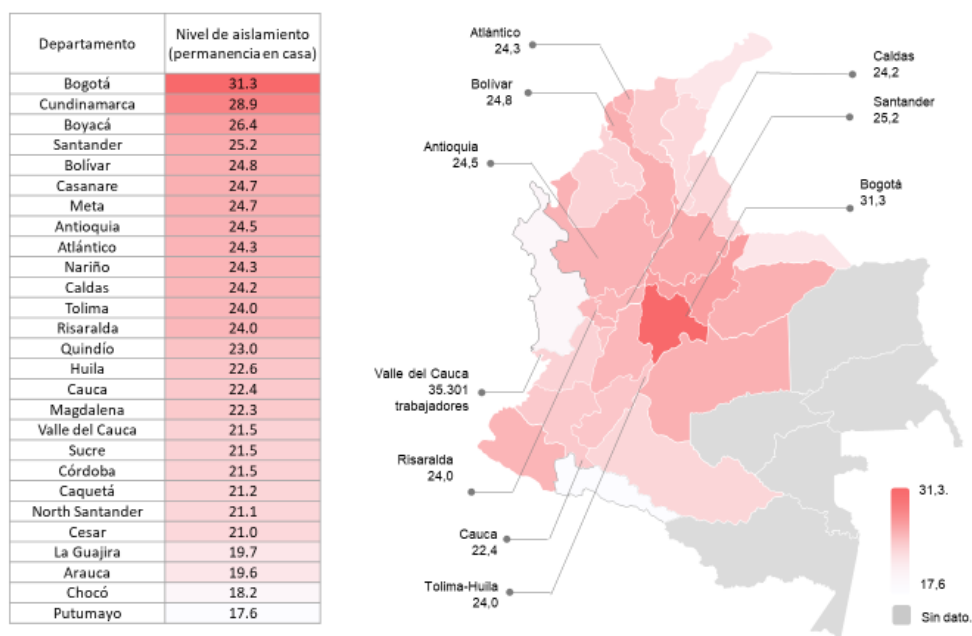


Fuente: Elaboración propia con base en datos de movilidad de Google (2020).

Puede notarse, también, que, en general, los países de Latinoamérica encabezan los indicadores en niveles de aislamiento. Por una parte, los países en los cuales las personas han salido más de sus casas son Japón, Suecia, Holanda, Alemania; y los países que más han permanecido en el hogar son Panamá, Bolivia, El Salvador, Ecuador, Perú, Colombia y República Dominicana.

Para el caso específico de Colombia y sus regiones, estos datos de movilidad muestran que Bogotá, Boyacá, Santander, Bolívar y Casanare, fueron los departamentos en los que hubo más aislamiento en el segundo trimestre de 2020 y en los que, en términos relativos, más personas se quedaron en sus casas. Putumayo y Chocó, dos departamentos en los límites territoriales del país, fueron los que menor aislamiento presentaron. Se nota cómo los departamentos más centralizados en la región andina del país fueron los que más se quedaron en casa.

Gráfica 33. Nivel de permanencia en casa departamentos de Colombia trimestre II de 2020

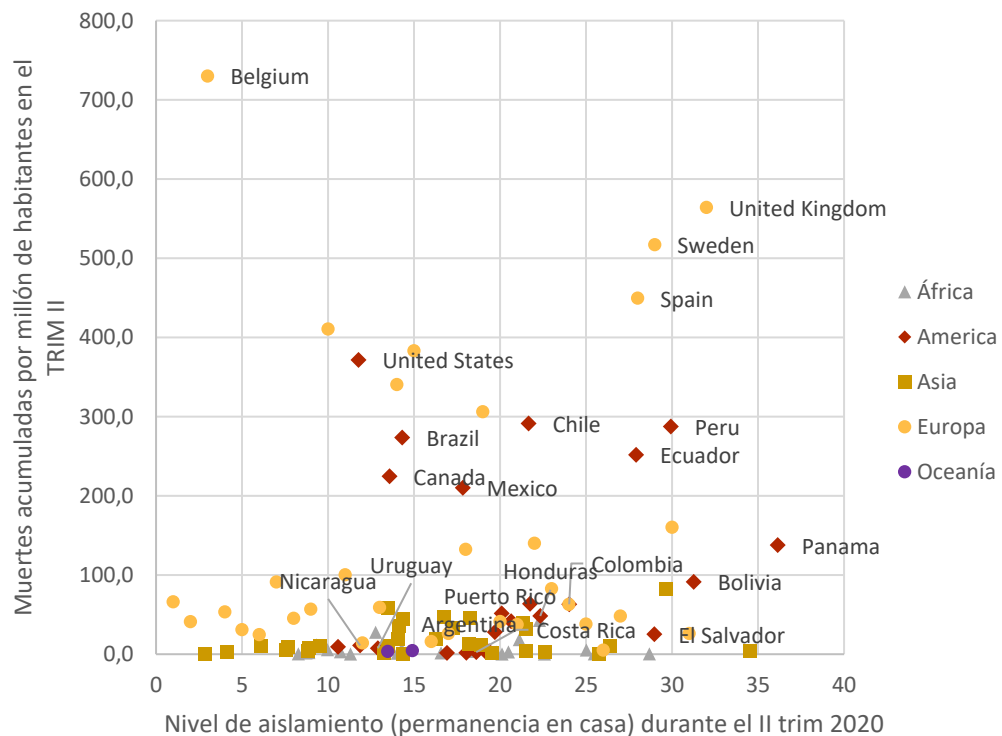


Fuente: Elaboración propia con base en datos de movilidad de Google (2020)

Toda esta reducción de movilidad ha tenido el propósito único de reducir el contagio por el virus y, así, reducir también las muertes asociadas a la

enfermedad. Para evaluar esta correlación, contrastamos, para todos los países con más de 1 millón de habitantes, por un lado, las cifras de muertes por millón de habitantes durante todo el segundo trimestre de 2020 y, por otro lado, el nivel de permanencia en casa. La siguiente gráfica ilustra que no parece existir una relación muy clara en el hecho de que los países que se quedaron más en casa hubiesen tenido un menor número de muertes por millón de habitantes. Esto, claramente, puede estar también sesgado por el sub-reporte de datos en algunos países, pero lo que muestra también es que tanto América como Europa fueron los continentes que tuvieron un mayor impacto del virus en muertes por millón de habitantes.

Gráfica 34. Muertes por millón de habitantes vs. Nivel de aislamiento social (permanencia en casa), durante el segundo trimestre de 2020



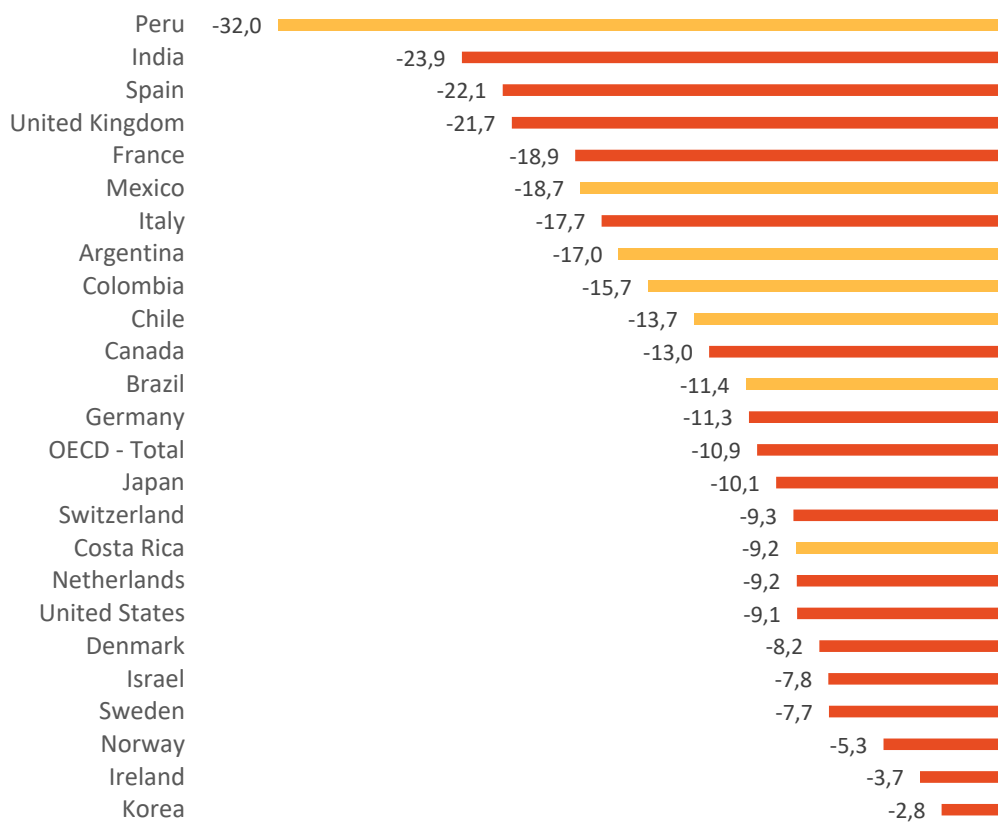
Fuente: elaboración propia con base en datos de Oxford University (2020) y Google (2020).

3.2. Economía y empleo

Más allá del efecto que puede tener el aislamiento social sobre los contagios y muertes por COVID-19, las cuales su reducción representa, a la larga, el mayor objetivo para los países en aras de superar el aparente dilema entre salud y economía; también es importante analizar el efecto que ha tenido todo lo asociado al virus, entre choques de oferta, demanda, restricciones de transporte y movilidad, entre otras, sobre la economía mundial y los niveles de empleo.

Con datos al segundo trimestre de 2020, el cual coincide también con el periodo de tiempo en el cual hubo una mayor afectación del virus sobre las personas y, de la crisis que este generó sobre la economía, hay algunos datos interesantes a nivel internacional. Por un lado, entre los países seleccionados, Perú destaca como el país con la mayor caída en el PIB (-32%) en el segundo trimestre, comparado con el mismo periodo de 2019. Los países latinoamericanos (en amarillo) también destacan por estar, en líneas generales, en los puestos más bajos en materia de crecimiento económico. Korea, Irlanda, Noruega y Suecia, aunque también presentaron caídas en la actividad económica durante el segundo trimestre de 2020, fueron los países con el mejor rendimiento económico entre los países seleccionados.

Gráfica 35. Variación anual del PIB en el segundo trimestre de 2020 para países seleccionados (Variación frente al II TRIM de 2019)



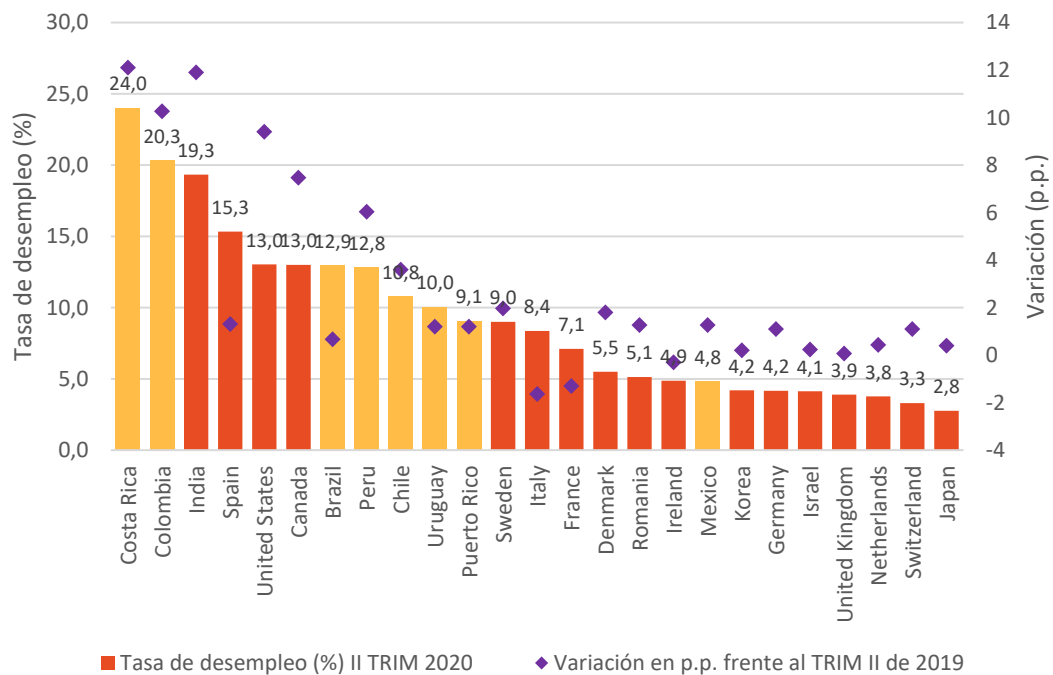
Para algunos países el dato corresponde a una proyección.

Fuente: elaboración propia con base en datos de OCDE (2020), Trading Economics (2020) y Departamentos de Estadística de los países.

Ahora bien, no solo ha existido una menor capacidad de producción de bienes y servicios en las economías del mundo. También, quizás en la misma medida, se ha presentado una verdadera crisis de empleo. En casi todos los países del mundo una cantidad significativa de habitantes ha perdido sus puestos de trabajo. La siguiente gráfica ilustra, desde una perspectiva comparada, las tasas de desempleo de varios países seleccionados durante el segundo trimestre de 2020, junto con la variación que hubo durante ese mismo periodo, frente a la tasa de desempleo del segundo trimestre de

2019. En esta materia, salta a la vista que Colombia, al igual que muchos países latinoamericanos, ha sido, por lejos, uno de los países con mayor deterioro en las tasas de desempleo. Colombia, por ejemplo, fue el segundo país con la tasa de desempleo más alta entre los países seleccionados y el tercero que presentó un mayor deterioro en el indicador frente al 2019.

Gráfica 36. Tasa de desempleo países seleccionados II trimestre de 2020 y variación frente a 2019



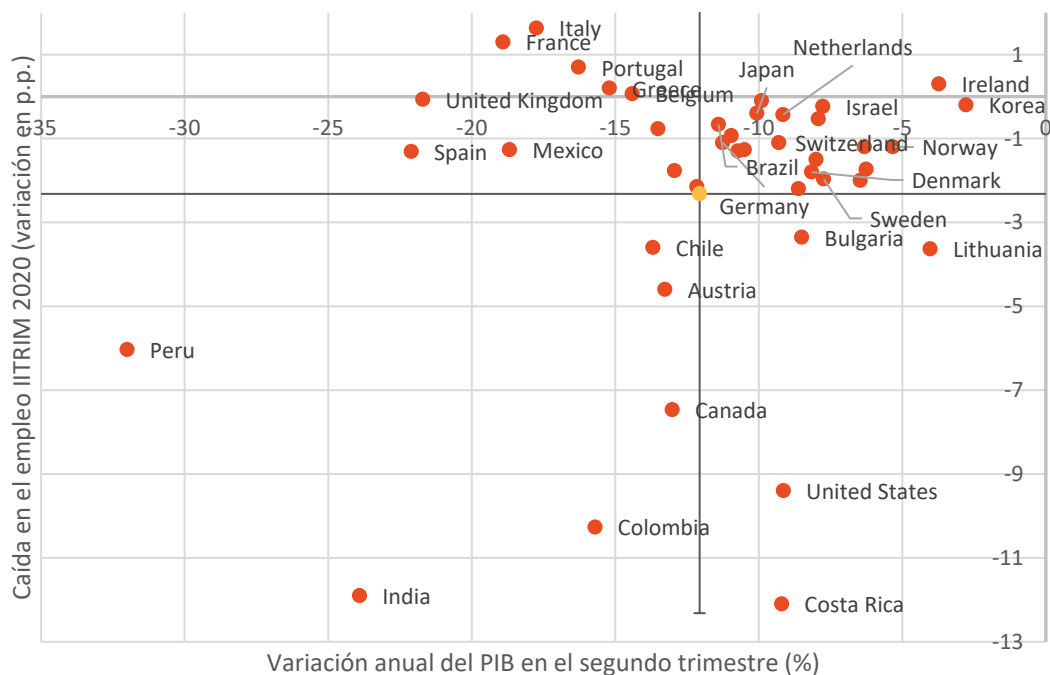
Para algunos países el dato corresponde a una proyección.

Fuente: elaboración propia con base en datos de OCDE (2020), Trading Economics (2020) y Departamentos de Estadística de los países.

Ubicamos, también, a estos países en su desempeño en materia tanto de empleo como de la economía. La siguiente grafica visualiza, para 42 países seleccionados, en el eje x, la variación anual del PIB en el segundo trimestre y, en el eje y, la variación en la tasa de desempleo, en puntos porcentuales, para ese mismo trimestre, frente a 2019. Los resultados son contraintuitivos, puesto que, desde la teoría económica, debería existir una relación directa

entre empleo y economía. En este sentido, los países que peores caídas en el PIB presentaron deberían ser los que mayores pérdidas de empleo tuvieron. No obstante, lo que se nota es que existieron varios datos atípicos que se distancian de lo normal; la mayoría de los países, sobre todo países europeos, tuvieron caídas menores a los 3 p.p. en el empleo, mientras que varios países americanos, como Canadá, Estados Unidos, Colombia, Costa Rica, a excepción de India, superaron variaciones negativas superiores a los 7 p.p.

Gráfica 37. Deterioro en el empleo (variación tasa de desempleo) vs. deterioro en la actividad económica (variación del PIB) TRIM II 2020 con respecto a TRIM II 2019



Para algunos países el dato de PIB o de empleo, puede corresponder a una proyección. Fuente: elaboración propia con base en datos de OCDE (2020), Trading Economics (2020) y Departamentos de Estadística de los países.

En las líneas transversales que cruzan el gráfico, está, atravesando horizontalmente el plano, la variación promedio del empleo en puntos porcentuales (-2,32 p.p.) y, cruzando verticalmente, la variación promedio en el PIB (-12,1%). Cualquier país ubicado hacia la izquierda y abajo en el plano

está en una situación peor que el promedio; este es el caso, por ejemplo, de Colombia, Canadá, Austria, Chile, India y Perú; y, cualquier país en el plano hacia la derecha y arriba de estas líneas transversales, tuvo un rendimiento mejor que el promedio; esta situación se presentó, por ejemplo, en Irlanda, Corea, Países Bajos, Brasil, Japón y otros.

Para profundizar en este análisis del desempeño tanto del empleo como de la actividad económica calculamos un índice combinado, entre 0 y 1, que mide el desempeño combinado del desempleo junto con el PIB. Se estandarizaron a un nivel entre 0 y 1 el indicador del deterioro del desempleo en puntos porcentuales y el indicador de la actividad económica; y, luego, se promediaron con una ponderación igual para cada uno de los indicadores. La siguiente fórmula muestra el cálculo del índice para el país i .

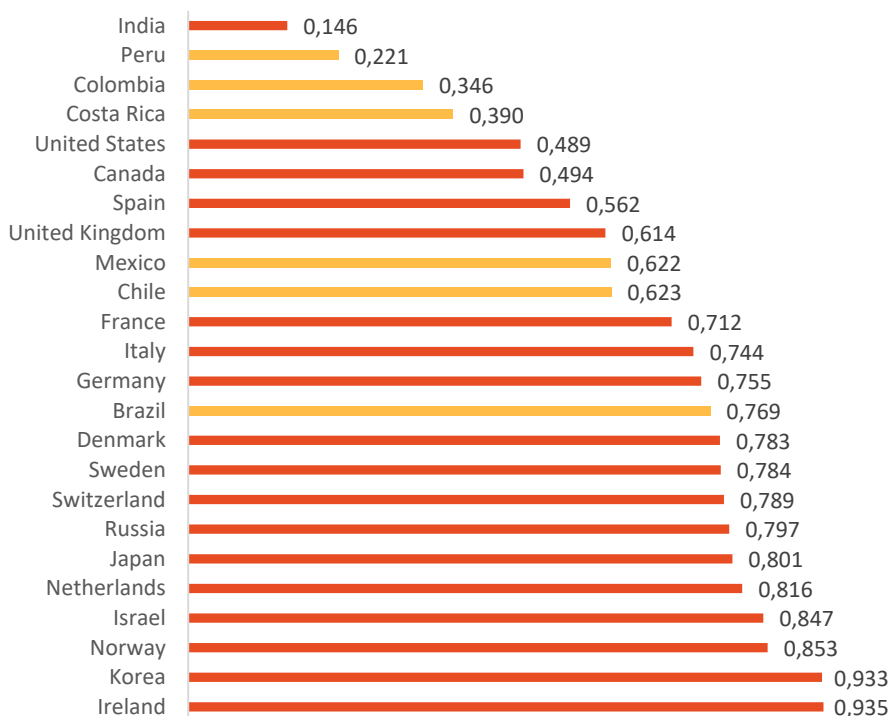
$$\text{Puntaje (PIB y Empleo)} = \frac{1}{2} * \left(\left| \frac{PIB_i - PIB_{Min}}{PIB_{Max} - PIB_{Min}} \right| + \left| \frac{TD_i - TD_{Max}}{TD_{Min} - TD_{Max}} \right| \right)$$

Donde el puntaje representa un valor entre 0 y 1, siendo 0 el peor rendimiento combinado de empleo con PIB y 1 el mejor de todos; PIB es la variación anual del PIB en el segundo trimestre de 2020 para el país i , para la variación máxima (PIB_{Max}) y para la variación mínima (PIB_{Min}); y TD es la variación en puntos porcentuales de la tasa de desempleo en el segundo trimestre de 2020, frente al mismo trimestre en 2019, para el país i (TD_i), para la variación máxima (TD_{Max}) y para la variación mínima (TD_{Min}).

Así, encontramos en la siguiente gráfica que, entre los países seleccionados, Colombia ocupó el 3 puesto entre los de peor rendimiento combinado del

empleo y el PIB, solo por debajo de India y Perú. Y, en general, entre los países de América Latina, solo Brasil superó el puntaje promedio en este indicador (0,701), situándose en un valor de 0.769.

Gráfica 37. Puntaje: nivel combinado de rendimiento económico y del empleo durante el II Trim 2020 (donde 0 es el peor rendimiento y 1 el mejor)



Para algunos países la estimación contiene datos de PIB o de empleo que pueden corresponder a una proyección.

Fuente: elaboración propia con base en datos de OCDE (2020), Trading Economics (2020) y Departamentos de Estadística de los países.

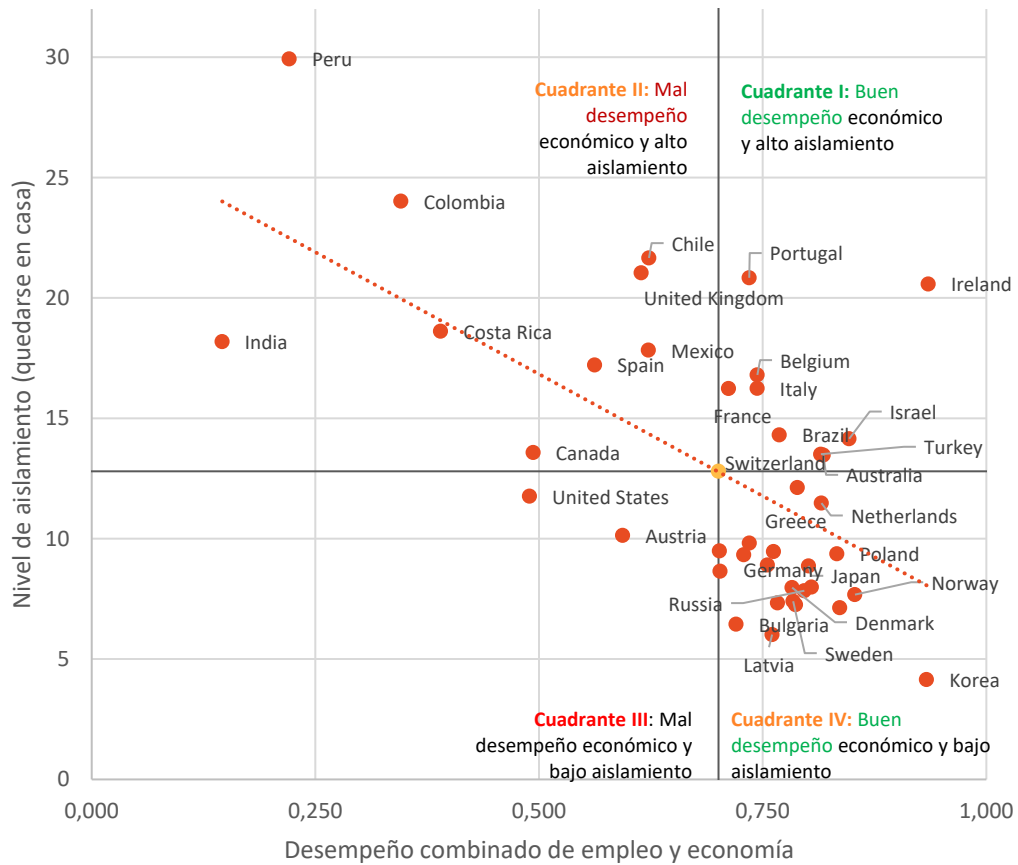
3.3. La relación entre economía, empleo y aislamiento: países a emular y no emular

En los dos apartes anteriores, se hizo un análisis separado de la incidencia general del aislamiento en los diferentes países del mundo y del desempeño

general de la economía y el empleo. No obstante, resulta importante hacer el análisis de la correlación que pueden tener estas dos variables.

Para ello, se hizo un análisis cruzado de la relación entre el nivel de permanencia en el hogar durante el segundo trimestre de 2020, a partir de los datos de Google, con el puntaje de desempeño combinado en empleo y economía que ya se había calculado. La siguiente gráfica visualiza la relación cruzada de estas variables en un plano cartesiano.

Gráfica 38. Nivel de aislamiento vs. desempeño económico y del empleo (II TRIM) Desviación del nivel de permanencia en casa frente a la línea base (eje y) e índice promedio del desempeño de empleo y económico en II trimestre



Fuente: elaboración propia con base en datos de OCDE (2020), Trading Economics (2020) y Departamentos de Estadística de los países.

De esta gráfica pueden aparecer algunas conclusiones interesantes:

a) + Aislamiento → -- Desempeño económico y empleo

Existe una estrecha relación, inversamente proporcional, entre el nivel de aislamiento de los habitantes de un país, con el desempeño combinado del empleo y la economía. Normalmente, los países que más se aislaron tuvieron peores resultados económicos; de hecho, el coeficiente de correlación entre ambas variables fue de -0.61, y a partir de una regresión univariada por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), para establecer hasta cierto punto preliminar la existencia de una relación significativa, se encontró que el nivel de aislamiento explica con más de un 99% de confianza las variaciones en el desempeño económico y del empleo. Sin duda, queda en evidencia que un mayor aislamiento vino acompañado normalmente de consecuencias económicas más adversas.

b) Hay países ganadores y perdedores

El segundo análisis que puede hacerse con este gráfico es el de ver cuáles países estuvieron por encima y por debajo de las tendencias generales, con el fin de identificar los ganadores y perdedores en este trimestre de crisis. Las líneas transversales en el plano cartesiano denotan los valores promedio tanto en el nivel de aislamiento como en el desempeño económico. Los países por encima de la línea horizontal tuvieron un nivel de aislamiento superior al promedio y los países a la derecha de la línea vertical tuvieron un desempeño combinado de economía y empleo superior al promedio.

Estas líneas logran identificar, también, 4 cuadrantes que permiten análisis diferentes:

- **Cuadrante I:** son países que tuvieron un puntaje combinado de empleo y PIB superior al promedio, pero, también, unos niveles de aislamiento social superiores al promedio. Pese a “encerrarse” más que el promedio, lograron tener resultados económicos y laborales relativamente positivos. Estos países, como Irlanda, Bélgica, Israel o Brasil deben analizarse con el fin de entender la razón de esto y emular las políticas aplicables a Colombia.
- **Cuadrante II:** son países que tuvieron un puntaje combinado de empleo y PIB inferior al promedio, y unos niveles de aislamiento social superiores al promedio. Estos países, podría decirse, van con la lógica general de la economía, pues tuvieron unos resultados relativamente peores en términos económicos, pero fue gracias a que, al mismo tiempo, tuvieron unos niveles de movilidad reducidos. Colombia, Costa Rica, Perú y Chile entran, por ejemplo, en este cuadrante.
- **Cuadrante III:** son países que tuvieron un puntaje combinado de empleo y PIB inferior al promedio, pero aun teniendo unos niveles de aislamiento social inferiores al promedio. Incluso con mayor movilidad que el resto de los países, las naciones de este cuadrante tuvieron resultados combinados de economía y empleo relativamente negativos. Es importante analizar algunas de las medidas tomadas en estos países para evitarlas. En este cuadrante se encuentran únicamente Austria y Estados Unidos.
- **Cuadrante IV:** Son países que tuvieron un puntaje combinado de empleo y PIB superior al promedio, y unos niveles de aislamiento

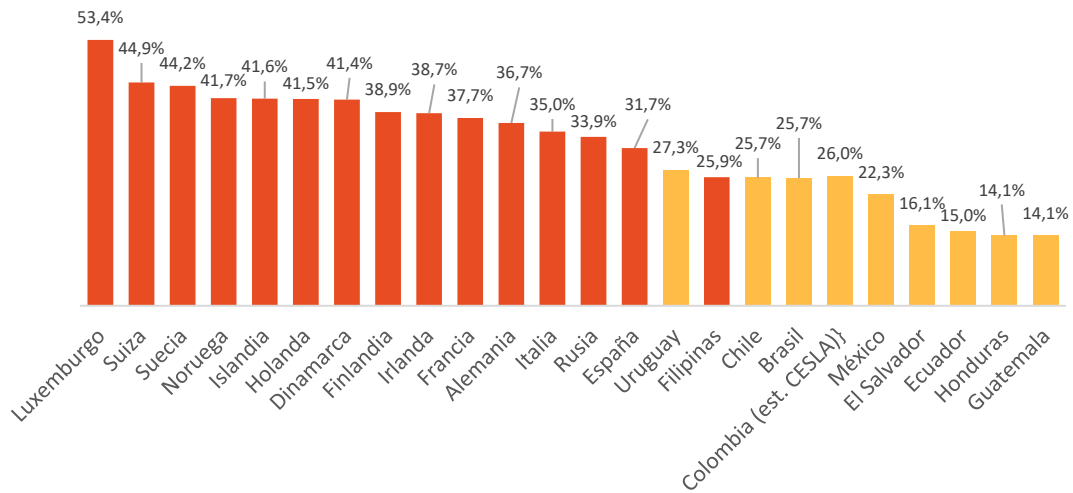
social inferiores al promedio. En estas naciones sucedió todo lo contrario al cuadrante II, los países se “encerraron” poco y, en consecuencia, no tuvieron efectos tan adversos en la economía y el empleo. Este es el caso de Corea, Holanda, Alemania, varios países Nórdicos y otros.

c) Los países “ganadores” tienen mayores niveles de desarrollo y más posibilidades de hacer trabajo desde casa

Algo queda claro con esta última gráfica y con las gráficas presentadas anteriormente. Latinoamérica y los países con menores niveles de desarrollo son los que peor desempeño tuvieron en materia económica y de empleo.

Más allá de las medidas tomadas por los países europeos y otros más desarrollados, se debe tomar en cuenta que estos países no solo cuentan con niveles de productividad laboral más altos, sino que, también, una mayor proporción de los trabajos que realizan pueden hacerse desde casa. Por esto mismo, es probable que los efectos en la economía y el empleo no hayan sido tan significativos por esa misma razón. La siguiente gráfica ilustra la proporción de trabajadores que pueden hacer trabajos desde casa para varios países. Saltan a la vista los países nórdicos y europeos como aquellos con mayores proporciones de trabajo desde casa y los latinoamericanos (en amarillo) aparecen en los valores más bajos.

Gráfica 39. % De personas que pueden trabajar desde casa (Dingel & Neiman, 2020 y CESLA, 2020)



Fuente: elaboración propia con base en Dingel & Neiman (2020); y CESLA (2020).

d) +Aislamiento y -desempeño económico y empleo no es = a - muertes

Tal como se anotó en la gráfica 34, en la primera parte de este capítulo, no existió una correlación entre el nivel de aislamiento y el número de muertes durante el segundo trimestre del año. De hecho, el coeficiente de correlación entre el nivel de aislamiento y el número de muertes por millón de habitantes fue de 0.1, un valor que no solo denota una relación mínima, sino que, además, de manera contraintuitiva, muestra una relación positiva entre el nivel de aislamiento y las muertes por millón de habitantes.

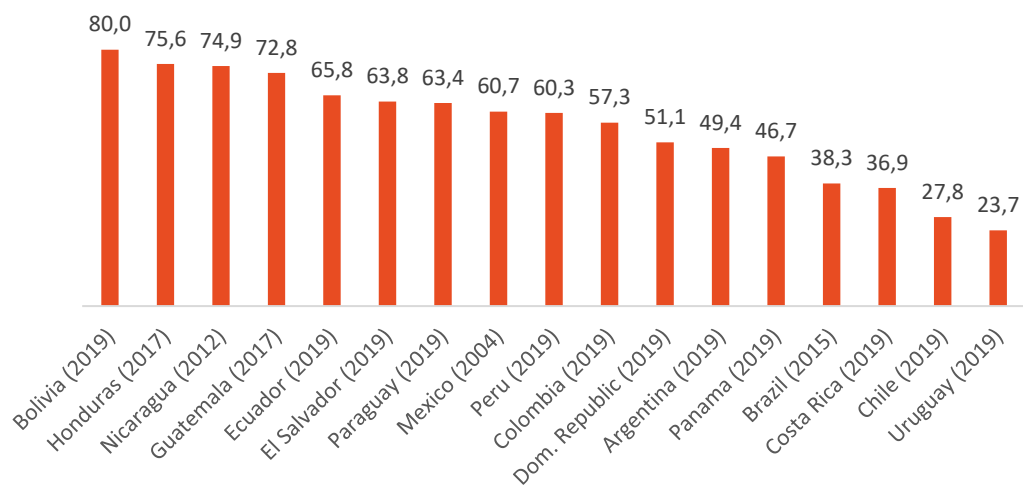
Solo con este análisis no es posible establecer una relación estadísticamente significativa entre aislamiento y muertes, pero si muestra, preliminarmente, que aislarse no fue una variable que haya impactado de manera generalizada el número de muertes por el virus, aun cuando, al principio de la pandemia, se consideraba que era la medida más importante.

3.4. Consideraciones estructurales que inciden en las economías y en la reactivación

Más allá del análisis coyuntural, frente al impacto que tuvieron los cierres de las economías en el PIB y el empleo, es necesario estudiar también algunas consideraciones regulatorias y estructurales de los países latinoamericanos y de la OCDE, que podrían incidir en la reactivación y que deberían tomarse en cuenta frente a una visión de crecimiento de largo plazo.

Por un lado, existe una variable clave y es que, en los países latinoamericanos una gran proporción de la población que trabaja, lo hace en una situación de informalidad, es decir, con una mínima protección laboral en muchos sentidos (salud contributiva, pensión, riesgos profesionales, protección ante el desempleo, etc.).

Gráfica 40. Tasa de informalidad de empleo no agrícola países de Latinoamérica (último dato disponible)

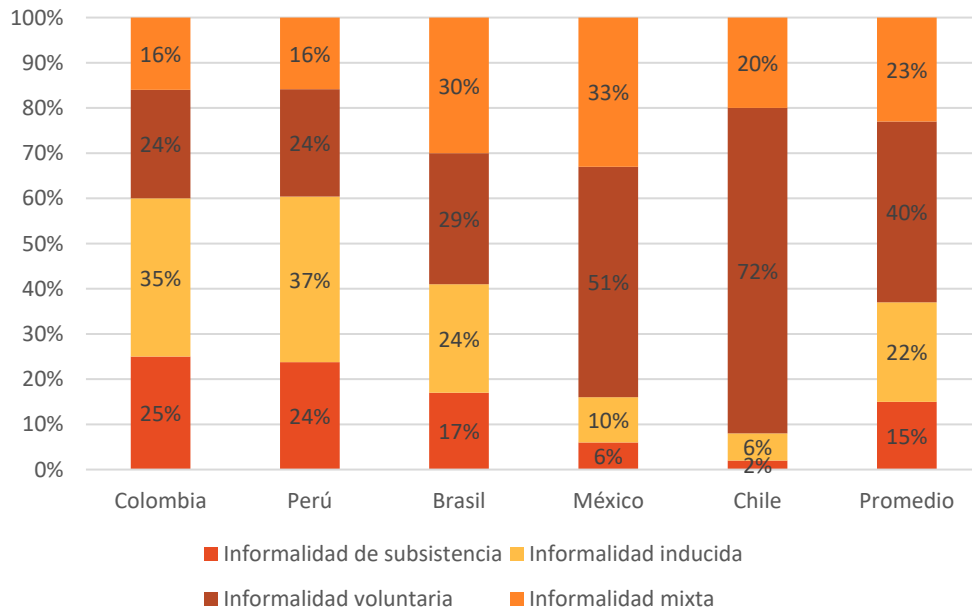


Fuente: ILOSTAT (2020).

Por su parte, Fernández y Villar (2017), hace un análisis de los tipos de informalidad que existen en Latinoamérica y la cantidad de personas que pertenecen a estos. Según su análisis, puede haber una **informalidad de subsistencia**, la cual se da cuando el trabajador tiene un nivel tan bajo de productividad, dada su educación, o sus condiciones sociodemográficas, que no está ni cerca de poder obtener un empleo formal porque no alcanza los ingresos suficientes; existe una **informalidad inducida**, que se da cuando el trabajador quisiera ser formal y tiene la productividad necesaria para ser empleado formal, pero las barreras de impuestos a la nómina o el desconocimiento no lo permiten; luego está la **informalidad voluntaria**, que se da cuando un trabajador productivo, con buenos ingresos, simplemente decide no estar en el sector formal; y luego, está la **informalidad mixta**, que se da cuando un trabajador de muy baja productividad, que no podría alcanzar los ingresos de un trabajador formal, tampoco expresa un deseo por pertenecer al sector formal.

Según el análisis de Fernández y Villar (2017), para varios países de Latinoamérica, Colombia y Perú cuentan con niveles muy altos de informalidad inducida, aquella que está asociada a mayores barreras de entrada al sector formal. En México, por su parte, una proporción muy alta de la informalidad es voluntaria.

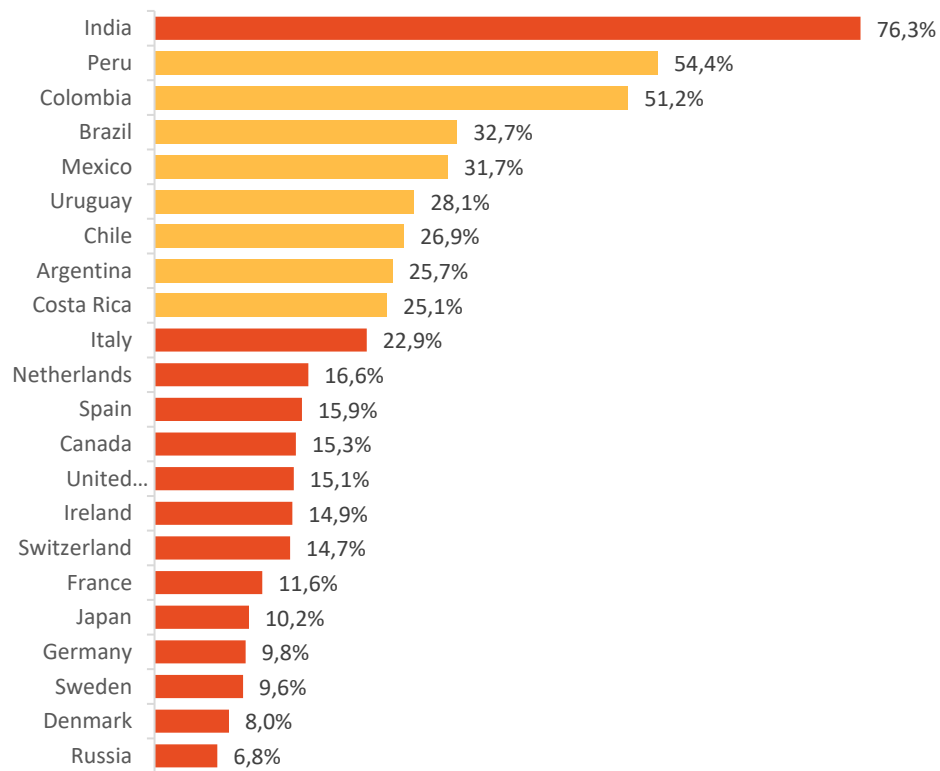
Gráfica 41. Informalidad por tipos, países de Latinoamérica (2018)



Fernández y Villar (2017). Datos actualizados a 2018.

El empleo informal, además, tiene una característica, y es que, normalmente, se hace de manera independiente y con bajos niveles educativos. Para los países seleccionados, se observa en la siguiente gráfica cómo los países latinoamericanos tienen comúnmente los mayores niveles de empleo independiente o por cuenta propia.

Gráfica 42. Proporción de empleo independiente como porcentaje del empleo total 2019 (%)



Fuente: ILOSTAT (2020)

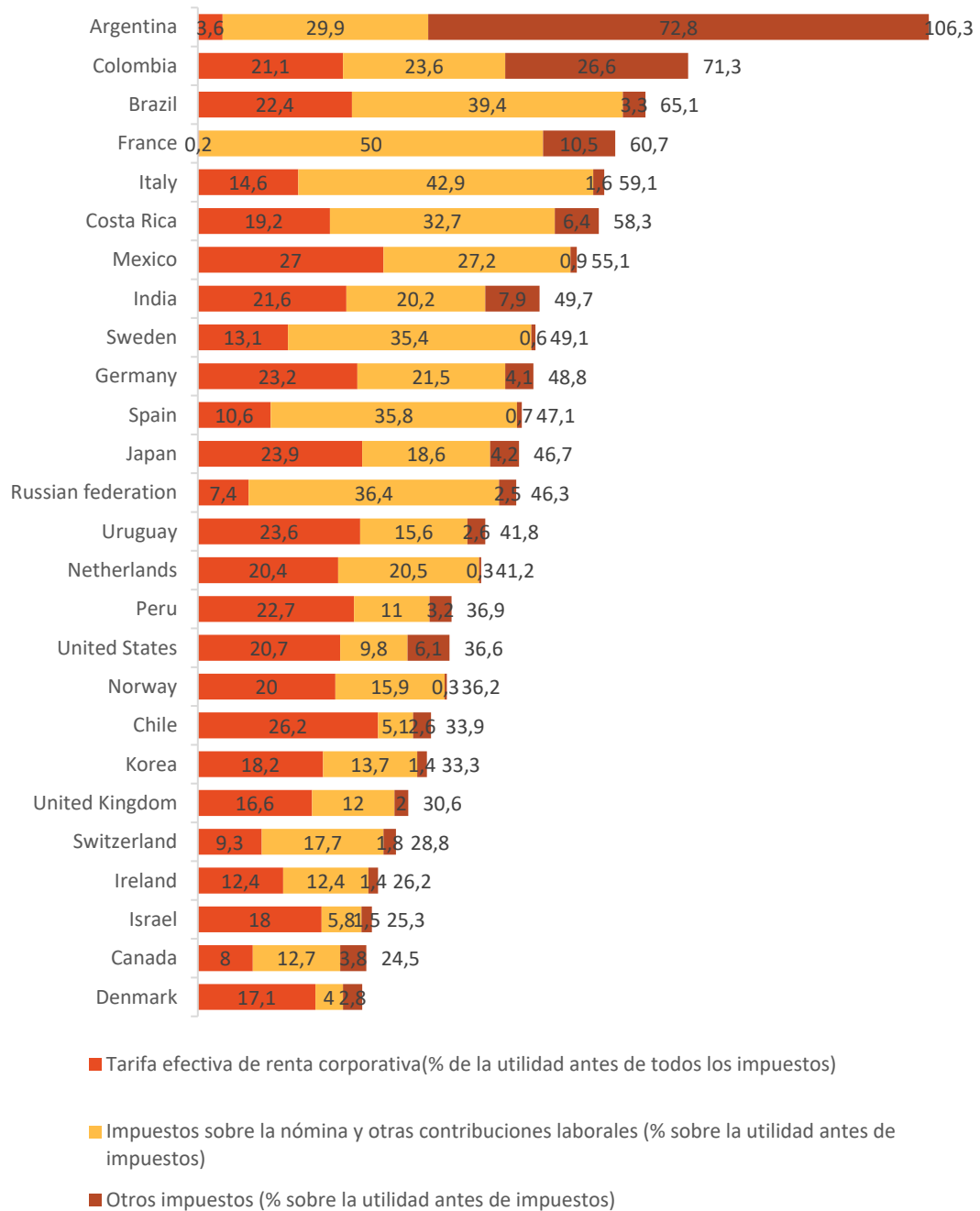
Esta es, quizás, la razón por la cual los países latinoamericanos fueron los que más sufrieron golpes en el empleo durante la pandemia. Cuando existe una alta proporción de empleo informal y haciéndose de manera independiente, hay una vulnerabilidad muy alta de perder el empleo a la vez que existen niveles de aislamiento tan fuertes. Este fue el caso por ejemplo de Colombia y Perú, que mantuvieron niveles de aislamiento muy estrictos a la vez que tenían alta informalidad y muchos empleados trabajando por su propia cuenta y dependiendo del ingreso del día a día. Luego, países como Chile, Irlanda, Reino Unido y España, pese a los altos niveles de aislamiento,

no mantenían una estructura del mercado laboral con tan altos niveles de informalidad y trabajo por cuenta propia.

Por otro lado, existe otra variable indispensable para considerar en el momento de establecer un plan de reactivación: los impuestos. Las estructuras tributarias de una economía afectan a todos, y pueden tener la capacidad de facilitar o frenar una reactivación económica. Para ello, con datos del Banco Mundial (2020) y la OCDE (2020), se hizo un análisis de las estructuras tributarias de varios países, para poder establecer, de cierta forma, cuál debería ser el paso para seguir de Colombia en materia de impuestos.

La siguiente gráfica, muestra la tarifa efectiva de tributación de países seleccionados. Esta, corresponde al porcentaje de su utilidad que tiene que pagar una empresa, en promedio, para todos los impuestos nacionales y territoriales. Argentina, Colombia y Brasil, destacan como países en los cuales los gobiernos cobran más del 65% de lo que podrían obtener de rentabilidad. Por su parte, Dinamarca, Canadá, Israel e Irlanda, destacan por la competitividad tributaria de sus empresas.

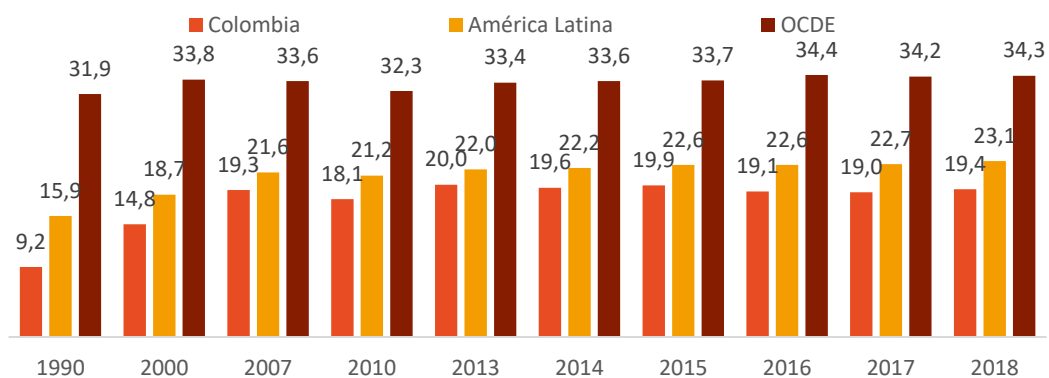
Gráfica 43. Tarifa efectiva de tributación a empresas por tipo de impuestos para países seleccionados (como porcentaje % de la utilidad antes de todos los impuestos)



Fuente: Banco Mundial (2020). Doing Bussiness

Pese a esto, resulta interesante que Colombia y América Latina tienen un recaudo tributario relativamente bajo en proporción al PIB, a comparación de los países OCDE. La razón es, quizás, la alta informalidad empresarial y laboral, pues, aun con altas cargas impositivas, son muy pocos los contribuyentes a estos impuestos.

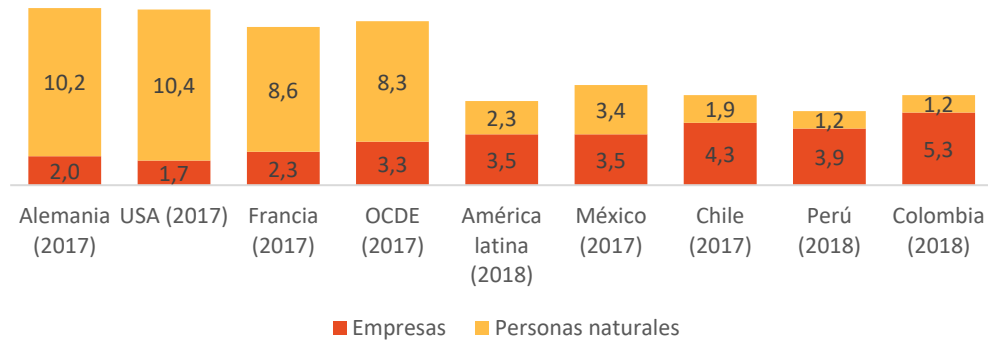
Gráfica 44. Total, ingresos tributarios (% PIB)



Fuente: OCDE (2020)

Por otro lado, la tendencia en los países OCDE es a gravar más las personas que a las empresas. En Colombia, del 6,5% del PIB que se recauda en renta, 5,3% es por aportes de empresas; en la OCDE, por su parte, de 11,6% del PIB en recaudo en renta, 8,3% es por personas naturales.

Gráfica 45. Recaudo tributario en impuesto de renta como porcentaje del PIB (%): Empresas vs personas naturales



Fuente: OCDE (2020)

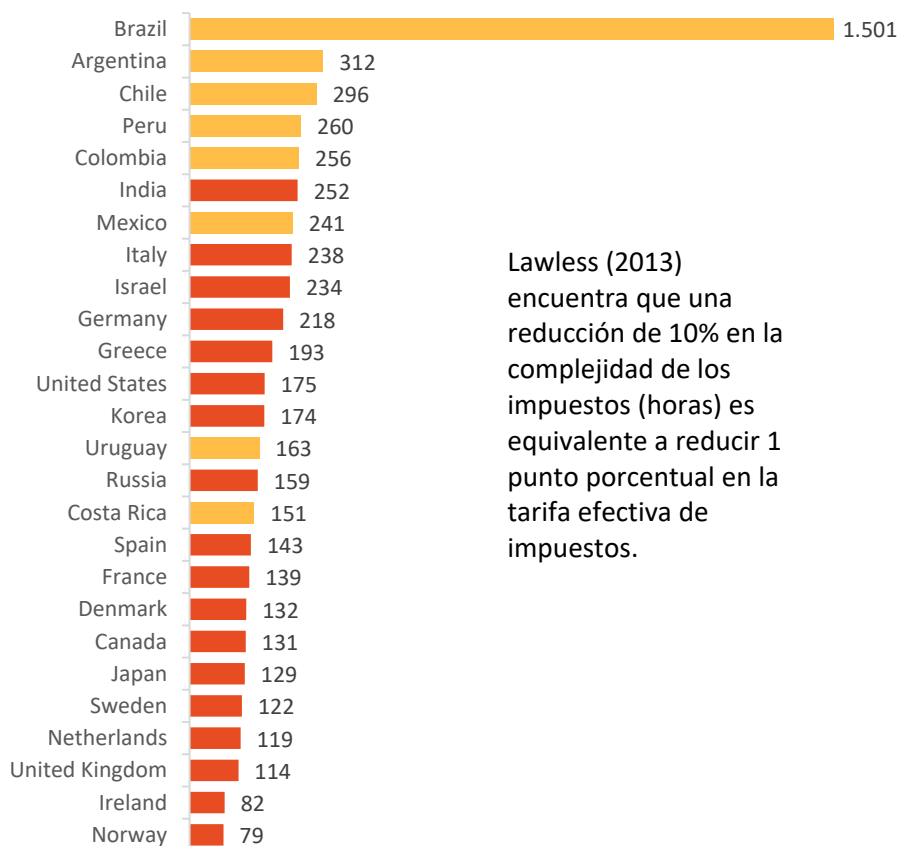
Por su parte, la evidencia económica, tal como lo encuentra el Departamento de Finanzas de Irlanda (2014), apunta a que las investigaciones encuentran que el impuesto de renta en las empresas frena la innovación, el emprendimiento, el crecimiento económico, el crecimiento de los salarios y la inversión extranjera. La OCDE (2008) encuentra que un incremento de un punto porcentual en la tasa de impuestos puede reducir en un 3,72% la inversión extranjera directa. Lee y Gordon (2005) encuentran, por su parte, que una reducción de 10 puntos porcentuales en la tasa de renta corporativa puede incrementar la tasa de crecimiento del PIB entre 0,6% y 1,8%. A su vez, Arnold (2008) encuentran que los impuestos a las empresas constituyen el tipo de impuesto más disruptivo para frenar el crecimiento económico, seguido del impuesto de renta personal, los impuestos al consumo y, por último, los impuestos a la propiedad.

A su vez, los estudios de Arulampalam, Devereux y Maffini (2012); y Fuest y Peichel (2018), encuentran que cada incremento de 1 euro en el impuesto

de renta corporativo reduce entre 44 y 77 centavos los salarios de los trabajadores.

No obstante, no son solo las tasas y las cargas tributarias las que tienen una influencia en la economía. Otra consideración importante, recae en la complejidad para preparar, presentar y pagar los impuestos a la nómina, a la renta u otros tipos de recargos. La siguiente gráfica, con cifras del Banco Mundial (2020), muestra, para los países seleccionados, el tiempo anual que requirieron, en promedio, estos trámites administrativos asociados a impuestos. Salta a la vista, de nuevo, que los países de América Latina encabezan la lista desde una perspectiva negativa.

Gráfica 46. Horas por año requeridas para preparar, presentar y pagar impuestos (IVA, impuesto de renta e impuestos sobre la nómina)



Lawless (2013) encuentra que una reducción de 10% en la complejidad de los impuestos (horas) es equivalente a reducir 1 punto porcentual en la tarifa efectiva de impuestos.

Fuente: Banco Mundial (2020). Doing Bussiness

En Brasil, por ejemplo, se necesitan más de 1500 horas al año para preparar, presentar y pagar impuestos. Análogamente, en Noruega, solo se requieren 79 horas. Lawless (2013), con base en un análisis macroeconómico de estas mismas cifras, encontró que reducir en un 10% la complejidad tributaria en horas, es equivalente a reducir en 1 punto porcentual la tarifa efectiva de impuestos.

Sin duda, una reformulación sobre la estructura tributaria en Colombia, en cuanto a sus tasas, su distribución en la población, el número de contribuyentes y su complejidad, debería tomarse en cuenta, conjuntamente, con las reformas en materia laboral.

Capítulo IV. Medidas de reactivación de la economía y el empleo en América Latina

4.1. Medidas de reactivación en algunos países seleccionados de América Latina

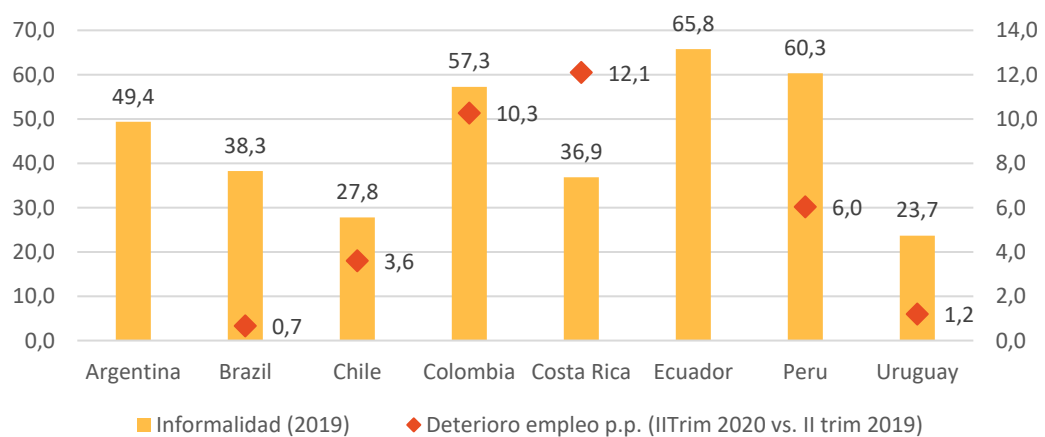
Con el propósito de generar políticas y medidas para la reactivación del empleo y de la economía en el país, es menester evaluar y comparar las diferentes políticas que han implementado los países latinoamericanos para mitigar el impacto de la pandemia, no solo analizando las medidas que tengan como finalidad la salud pública, sino políticas o medidas que pretendan evitar la reducción de pérdidas de empleos, el agravio económico de las empresas y, con ello, evitar perjuicios de mayor alcance a nivel económico y social en el país.

Como lo menciona la OIT, los efectos adversos que se han generado en los últimos meses en el mercado de trabajo no han tenido precedentes, razón por lo cual se requiere un apoyo a gran escala a las trabajadoras y empresas, a través de medidas que permitan estimular la económica y el empleo. En este sentido, se deben adoptar mecanismos de respuesta basados en los siguientes pilares: i) estimular la economía y el empleo; ii) Apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos; iii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo y iv) buscar soluciones mediante el diálogo social (Organización Internacional del Trabajo, 2020).

A lo largo del presente capítulo, realizaremos una exposición de los diferentes mecanismos laborales u otras medidas adoptadas para la reactivación del empleo y de las empresas que se han adoptado en los siguientes países de América latina: Argentina, México, Brasil, Chile, Uruguay, Perú y Costa Rica. La selección de estos países obedece a criterios de semejanza con la experiencia colombiana.

Estos países latinoamericanos se caracterizaron por tener desempeños muy heterogéneos en el empleo durante el segundo trimestre de 2020. Costa Rica aumentó su tasa de desempleo en 12,1 p.p., siendo el país con el peor desempeño, seguido de Colombia (10,3 p.p.), Perú (6,0 p.p.) y, finalmente, con caídas menores a 4 p.p. se encontraron Chile, Brasil y Uruguay. Para Argentina y Ecuador no hubo datos disponibles. Pareciera, tal como se afirmó en el capítulo anterior, que los países con el mayor deterioro en el empleo fueron también los que tenían mayores niveles de informalidad antes de la pandemia (2019).

Gráfica 47. Tasa de informalidad (2019) y deterioro del empleo en el segundo trimestre: países latinoamericanos seleccionados.



Fuente: elaboración propia con base en datos de OCDE (2020), Trading Economics (2020) y Departamentos de Estadística de los países.

a). México:

El Gobierno mexicano declaró la emergencia sanitaria el 30 de marzo de 2020, restringiendo todas las actividades no esenciales en el territorio nacional, con el fin de evitar la propagación el virus. Si bien México es uno de los países latinoamericanos con menos restricciones durante la crisis, se expidieron una serie de medidas que buscaban proteger a los trabajadores y brindar liquidez a las empresas.

Teniendo en cuenta el cierre de actividades no esenciales, se fomentó el teletrabajo tanto para el sector público como para el sector privado, por medio de la expedición de una guía que busca dar herramientas y proveer buenas prácticas sobre el manejo adecuado de esta figura.

Durante estos meses de crisis, el Gobierno mexicano no expidió mecanismos directamente relacionados con los contratos laborales o las obligaciones que se desencadenan de una relación laboral más allá de simples recomendaciones sobre mantener el empleo en el interior de las empresas. Sin embargo, incluyó dentro de sus medidas de apoyo líneas de crédito con periodos de gracia extendidos y bajas tasas de intereses para aquellas empresas que han sido solidarias con sus trabajadores, es decir, que el salario se hubiera sostenido y no se hayan terminado contratos laborales.

De igual manera, se destinaron fondos de diferentes entidades para la generación de créditos a trabajadores formales y se adelantó el pago a los

pensionados por dos bimestres (4 meses), con la finalidad de brindar liquidez en tiempos de crisis.

Durante esta crisis, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social lanzó una página web “Juntos por el Trabajo”, la cual busca ser una caja de herramientas tanto para los empleadores como para los trabajadores, en la que se podrá contar con asesoría jurídica, capacitación a distancia, guías para la reactivación económica, formularios para acceder a diferentes beneficios, entre otro tipo de información relevante.

Para la reactivación económica en el país, la cual se ha venido desarrollando de manera progresiva, el gobierno de México, por medio de la Secretaría de Salud publicó el día 4 de mayo de 2020 una guía con lineamientos técnicos de seguridad sanitaria en el entorno laboral, incluyendo todas las medidas necesarias que deben implementar cada una de las empresas para la reapertura, algo similar a los protocolos de bioseguridad implementados Colombia.

Algunas de las recomendaciones realizadas por las organizaciones de empleadores para la protección del empleo y la reactivación económica fueron:

1. Acelerar devolución de IVA
2. Diferir el pago de las contribuciones a Seguridad Social, para no afectar la liquidez inmediata de las empresas, pero sin condonar su pago.
3. Ampliar y agilizar la disponibilidad de financiación y créditos.

4. Más efectivo en hogares y menos en devolución de impuestos.
5. Diferimiento Optativo de las Declaraciones Anuales de Personas Físicas
6. Implementación de salario solidario o subsidiado entre trabajadores, gobierno y patronos, para evitar despidos y cierres de empresas.

Otras propuestas se han realizado a través del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) que articula 12 Confederaciones empleadoras, con el fin de asegurar la liquidez del mercado financiero, conformar equipos tripartitos para evaluar el mercado laboral y activar programas especiales de garantía.

b). Argentina

A diferencia de México, el gobierno argentino enfocó una gran parte de sus medidas a temas laborales y a la protección del empleo, con la intención de revertir el impacto en las empresas por la reducción en la actividad productiva a causa del aislamiento obligatorio.

Por medio del Decreto 376/20 se creó el Programa de Asistencia de Emergencia al trabajo y a la producción, el cual busca brindar tanto para empleadores o trabajadores los siguientes beneficios:

- i) Reducción de 95% en contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

- ii) Salario Complementario: asignación abonada por el Estado Nacional para los trabajadores y las trabajadoras en relación de dependencia del sector privado.
- iii) Crédito a tasa cero para personas adheridas al régimen simplificado para pequeños contribuyentes y para trabajadoras y trabajadores autónomo.
- iv) Sistema integral de prestaciones por desempleo.
- v) Crédito a tasa subsidiada para empresas en el pago de la nómina.

Para que las empresas puedan acceder a los beneficios de este programa, deben encontrarse dentro de sectores y zonas geográficas afectadas de forma crítica. También dependerá de la cantidad de trabajadores contagiados por Covid o en aislamiento obligatorio o, por último, que hayan sufrido una sustancial reducción en su facturación con posterioridad al 12 de marzo de 2020. Respecto monto del subsidio, este será equivalente al 50% del salario neto del trabajador al 20 de febrero de 2020, sin exceder dos salarios mínimos vitales vigentes.

Adicionalmente, como medida de protección tanto del empleo como de la sostenibilidad de las empresas, se aprobó y extendió el convenio llevado a cabo entre la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Confederación General de Trabajadores (CGT) que permite la suspensión temporal de los trabajadores pagándoles, al menos, el 75% de su salario neto (Resolución 397/2020).

Asimismo, como protección a los trabajadores, se estableció la prohibición de finalizar contratos laborales hasta el 31 de julio de 2020 e, igualmente, se impuso una compensación doble en caso de finalizarse dicho contrato, medida que se extiende por 6 meses desde la promulgación (decretos 329, 487 y 528 de 2020).

Al igual que en Colombia y México, se reconoció el COVID-19 como enfermedad profesional para las personas que laboren en actividades esenciales durante el aislamiento social obligatorio, lo que obliga a las entidades de riesgos a responder en caso de contagio, como se estipuló en el Decreto 367 de 2020.

Con la intención de proteger los sectores económicos más vulnerables y las empresas que más necesitan apoyo como las microempresas, se adoptaron una serie de medidas tendentes a proteger y salvaguardar sus intereses, por medio de créditos sin intereses, ampliación en los plazos o periodos de gracias en créditos existentes, no incremento en los cánones de arrendamientos de los locales, así como la prohibición de desalojo e interrupción de servicio públicos.

La Unión Industrial Argentina (UIA), como organización de empleadores, ha creado un comité de crisis y seguimiento con el fin de ser un puente de comunicación entre las autoridades públicas y las empresas. Igualmente, en temas laborales se han generado propuestas orientadas a flexibilizar y dar la posibilidad al empleador de modificar la organización del trabajo para

proteger el empleo y la continuidad de la producción e Incorporar incentivos para garantizar el presentismo que permita operar a las industrias en la reactivación.

c). Costa Rica

El Gobierno costarricense, desde el pasado 16 de marzo de 2020, día en el cual se declaró la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19, ha adoptado diferentes medidas laborales teniendo en cuenta que la legislación actual no contemplaba mecanismos que permitiera afrontar la crisis, salvaguardando el empleo y protegiendo a las personas más vulnerables. Se destacan las siguientes.

Como medidas de protección social, inicialmente se creó el fondo solidario para los desempleados, el cual se financia por medio del recaudo de un porcentaje del precio del petróleo. Adicionalmente, por medio del Decreto N° 42305, se creó el “Bono proteger”, el cual, por medio de recursos públicos, busca dotar a las personas beneficiarias de un ingreso básico mensual por 3 meses para suplir de las necesidades básicas.

Para ser beneficiario de este bono se requiere cumplir con alguno de los siguientes requisitos:

- a)** Haber sido despedido o cesado.
- b)** Haber sufrido un cambio en sus condiciones laborales por suspensión del contrato de trabajo o por reducción de la jornada de trabajo
- c)** Ser una persona trabajadora independiente formal que perdió su trabajo o con una disminución de sus ingresos.

- d)** Ser una persona trabajadora informal o temporal que perdió su trabajo o con una disminución de sus ingresos.

Asimismo, por medio del Decreto 9838, se permitió el retiro de los recursos acumulados en el fondo de capitalización laboral, cuando se haya suspendido el contrato laboral o cuando se haya reducido el salario devengado.

Con la intención de proteger los contratos laborales y la conservación y sostenibilidad de las empresas durante la época de crisis, el Gobierno de Costa Rica, por medio del Decreto 9832, permitió que, de manera unilateral, el empleador pudiera reducir la jornada de trabajo de los empleadores hasta un 50%, reduciendo el salario de manera proporcional al tiempo efectivamente laborado. Esta medida aplica únicamente para aquellas empresas que logren demostrar que sus ingresos brutos han disminuido al menos un 20% en comparación con el año anterior. Esta reducción tiene un plazo de 3 meses, los cuales pueden prorrogarse por un periodo igual, en el caso de que la situación de la empresa subsista en pérdidas.

Adicionalmente, para evitar los despidos masivos durante la situación de emergencia, se ha reglamentado la suspensión de contratos de trabajo de manera temporal durante este tiempo, previa solicitud a la inspección del trabajo, solicitud en la cual se deberán exponer los motivos, cargos y plazos de dicha suspensión y se deberá dar respuesta dentro de los 2 días siguientes, según lo establecido en el Decreto 42248.

Como medida de protección a las personas que no pueden teletrabajar, al igual que en los demás países latinoamericanos mencionados, se expidieron una serie de recomendaciones de cuidado, para prevenir y mitigar los contagios dentro de las empresas, promoviendo la constante higiene y brindando todos los elementos de protección personal.

Desde la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) se han generado y presentado al Gobierno diferentes iniciativas para la reactivación económica:

1. Reducir el IVA del 13% al 6% mientras dure la emergencia.
2. Flexibilizar instrumentos de política monetaria (encajes) para bajar el costo financiero y proveer liquidez.
3. Flexibilidad laboral o jornadas excepcionales.
4. Pagar las cargas sociales sobre el tiempo efectivamente laborado durante la pandemia.
5. Suspensión parcial y temporal del contrato de trabajo, así como la eliminación de las multas e intereses por atraso en el pago de cuotas patronales.
6. Se ha solicitado la disminución de las jornadas y los salarios de los empleados públicos como medida de solidaridad, de modo que se genere espacio fiscal, dado el enorme déficit fiscal que arrastra el Gobierno en los últimos años.

d) Chile

Antes de analizar los mecanismos laborales directamente, es importante mencionar que el Gobierno chileno ha enfocado gran parte de sus medidas y recursos en estrategias económicas para salvaguardar no solo los indicadores económicos, sino, también, la permanencia de las empresas, especialmente las PYMES.

Frente a apoyos fiscales, se postergaron los pagos para el pago de impuestos venta y servicios, así como el impuesto a la renta, con el fin de brindar liquidez inmediata en tiempos de crisis de las empresas. Así, también, se extendió el plazo para el pago del impuesto territorial, el cual puede pagarse en diferentes cuotas (CVE 1747679).

Adicionalmente, se expidieron líneas de crédito hasta por US\$24.000 millones por parte de la banca privada para las empresas, con garantías de Estado mediante el Fondo de garantía de Pequeños Empresarios (FOGAPE), con el fin de cubrir necesidades operativas y capital de trabajo, para lograr que atraviesen la crisis.

Por medio de la creación de un bono único de subsidio familiar, se busca apoyar a los trabajadores informales para suplir las necesidades básicas. Adicionalmente, como otra medida de protección social, se estableció un subsidio para alcanzar el ingreso mínimo garantizado.

Como también se aplicó en Costa Rica y Colombia, se permitió a los trabajadores con contratos suspendidos o reducción de ingresos acceder a las prestaciones del seguro de desempleo (Ley 21.227).

Frente a medidas laborales en estricto sentido, por medio de la ley de protección al empleo se permitió, en determinados casos, la suspensión de contratos de trabajo y la reducción de jornadas, sin embargo, el empleador debe asumir el 100% de las cotizaciones a seguridad social durante el término de suspensión.

e). Brasil

Es importante tener en cuenta que el Gobierno Nacional no ordenó un aislamiento obligatorio como sí ocurrió en los demás países comparados. No obstante, diferentes departamentos y ciudades sí optaron por tomar medidas de prevención y decretaron el aislamiento en actividades no esenciales.

Sin embargo, el Gobierno Nacional sí adoptó un gran número de medidas provisorias durante la emergencia, con la intención de continuar con la activación económica y no desencadenar pérdidas de empleo. Se destacan en materia laboral las siguientes:

Por medio de la ley 14.020 se creó el Programa de Emergencia para el Mantenimiento del Empleo y la Renta, a través de la cual se permite la suspensión de contratos laborales y la reducción de las horas de trabajo en

lugar de la terminación de los contratos (Medida provisoria 936). Para proteger a los trabajadores, se implementó la Prestación de Emergencia para la Conservación del Empleo y la Renta, es decir, se brindarán por parte el Gobierno subsidios en estos casos.

Este beneficio se otorga mensualmente y comienza a partir de la fecha en la cual el empleador reporte dicho cambio en el contrato de trabajo al Ministerio de Economía. Se paga exclusivamente mientras dure la reducción de carga de trabajo y salario o la suspensión temporal del contrato de trabajo. El monto del beneficio se calcula según el monto mensual del seguro de desempleo al que tendría derecho el empleado.

Otras de las medidas adoptadas para la salvaguarda del empleo es el financiamiento para el pago de la nómina con intereses subsidiados para las pequeñas y mediana empresas, beneficio que solo aplica siempre y cuando no se despidan empleados (Ley 14.043 de 19 de agosto de 2020). Este crédito sirve para financiar la nómina de empresas con un ingreso anual entre R \$ 360 mil y R \$ 10 millones, que se dedicará exclusivamente a ayudar a las empresas a liquidar la nómina equivalente a 2 meses con un monto máximo de 2 salario mínimos por trabajador.

f). Uruguay.

Al igual que en los demás países de América Latina mencionados, el Gobierno de Uruguay promovió la realización de teletrabajo y la entrega de la dotación necesaria a los trabajadores para el cabal cumplimiento de sus funciones desde sus casas, por medio del Decreto 94 de 2020.

Con la intención de apoyar a las personas a las que se les suspendió el contrato o se les redujo la jornada laboral y el salario, se creó un régimen especial de desempleo, el cual consiste en un subsidio equivalente al 25% del promedio mensual de la remuneración. Este régimen especial se enfoca en apoyar los trabajadores de los sectores más afectados por el COVID-19 como en los sectores de turismo, restaurantes, bares y servicios culturales, hasta el 31 de diciembre.

Como en Colombia, el Gobierno de Uruguay permitió a los empleadores conceder de mutuo acuerdo con el trabajador las vacaciones adelantadas (sin haberse causado) por el total de los días o mínimo 10 días, es decir, sin haber sido causadas, para evitar los despidos y que los empleadores tuvieran posibilidades de reducir el personal durante el tiempo de aislamiento.

Respecto al regreso al trabajo, en conjunto con órganos tripartitos de SST, se expidió el protocolo de bioseguridad (resolución 54/020) que promueve prácticas seguras en el interior de las empresas. Igualmente, se prohibió el regreso al trabajo a personas con enfermedades preexistentes, en aras de proteger su salud.

g). Perú.

Respecto a los programas sociales que existen en el país peruano, como la pensión no contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de

Pobreza - CONTIGO y el Programa Nacional de Asistencia Solidaria – PENSIÓN 65, se autorizó que se adelantaran las mesadas de los meses de abril, mayo y junio, para brindar recursos inmediatos para implementar acciones preventivas que contribuyan con su bienestar general, además de minimizar situaciones de riesgo potencial.

Perú autorizó a los empleadores que se vean imposibilitados a implementar la modalidad de teletrabajo o alguna medida para la preservación del trabajo y se encuentren gravemente afectados económicamente, de modo que puedan aplicar la suspensión de contratos de trabajo.

Como medidas de protección a las empresas, se creó un fondo de apoyo empresarial MYPE (FAE-MYPE) con el fin de brindar garantía a los créditos, refinanciar y reestructurar sus deudas (Decreto de urgencia 029 de 2020). Igualmente, mediante el fondo CRECER, se promueve el financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresa afectadas por COVID-19, y se brinda apoyo especial a las empresas especializadas en turismo, teniendo en cuenta su falta de operación durante la pandemia (Decreto de urgencia 076 de 2020).

De igual manera, se apoya a las empresas con un subsidio del 35% a la nómina de las empresas para los trabajadores que tengan salarios de hasta 1,500 soles, con el fin de brindarles liquidez y conservar empleos.

4.2. Políticas de reactivación económica en América latina

Antes de centrarnos en las políticas adoptadas por los diferentes países de la región, es importante precisar en el análisis de las medidas de reactivación desde un enfoque de políticas públicas, con el objetivo de aportar al estudio un acercamiento a las acciones que, desde los gobiernos, se adoptaron para la atención efectiva de problemas estructurales que se originaron o agudizaron como consecuencia de la crisis generada a partir de la COVID-19. Es clave que este análisis esté focalizado en las medidas de carácter económico, de salud, de protección social y, en especial, de empleo.

Las políticas públicas de empleo se han caracterizado por ser medidas implementadas, generalmente, de forma posterior a una crisis o a un bajo crecimiento económico. Históricamente, las políticas de empleo o de reactivación, como son mayormente conocidas, surgen ante la necesidad de incentivar de forma rápida la inserción en el mercado laboral de los trabajadores desocupados (Brown, 2012). De este modo, estas políticas se constituyen en la principal herramienta de activación de la economía. A raíz de su importancia en la dinamización económica, las políticas públicas en empleo deben ser bien focalizadas en los grupos poblacionales, sectores económicos y regiones más vulnerables.

De este modo, tenemos que las políticas de reactivación del empleo eficaces responden a los objetivos de una política pública, puesto que estas buscan resolver, desde diferentes acciones, un problema estructural, en este caso, el

desempleo. Al hablar que el desempleo es un problema estructural de una sociedad se está priorizando como un tema de interés público, donde las soluciones deben estar planteadas desde perspectivas multimodales. Es decir, se deben implementar acciones concretas orientadas a atacar las causas del desempleo desde diferentes ejes. Es importante que estas soluciones estén dirigidas desde tres niveles:

- **Políticas focalizadas o poblacionales:** orientadas en grupos poblacionales vulnerables, como lo son las mujeres, los jóvenes o los diferentes grupos sociales en los cuales se deban implementar medidas que incentiven su vinculación dentro del mercado laboral.
- **Políticas sectoriales:** estas medidas estarían dirigidas a los sectores empresariales que mayor impacto negativo tuvieron por causa de la crisis. Estas políticas están pensadas en beneficios directos para las empresas con el objetivo de reactivar la economía y aumentar las posibilidades de generación de empleo.

Para este caso, es importante tener en cuenta los datos proporcionados por la CEPAL (2020) y el CESLA (2020), quienes clasifican los sectores económicos de acuerdo con su nivel de afectación (fuerte, significativo y moderado).

Tabla 6. Intensidad de los efectos de la crisis, por sector de actividad económica.

Fuertes	Significativos	Moderados
Servicios de turismo	Minería	Agricultura, ganadería y pesca
Industria cultural tradicional	Electricidad, gas y agua	Producción de alimentos para el mercado interno
Comercio	Construcción y materiales para la construcción	Insumos y equipamientos médicos
Reparación de bienes	Servicios empresariales	Medicamentos
Hoteles y restaurantes	Actividades financieras	Telecomunicaciones
Transporte	Bebidas	Envases
Moda	Muebles y maderas	
Automóviles	Industrias químicas	
	Electrónica, maquinaria y equipo	

Fuente: elaboración propia datos de la Comisión económica para América latina y el Caribe (CEPAL, 2020).

- **Políticas locales:** si bien las políticas de empleo responden a un problema estructural, el cual debe ser priorizado desde el Gobierno Nacional, las autoridades locales tienen la autonomía para incluir desde sus Planes de Desarrollo y Planes de Acción políticas y acciones dirigidas a fomentar la empleabilidad de sus regiones. Estas políticas locales toman mayor relevancia en la medida en que pueden estar más delimitadas y apuntar a una solución de carácter específico a nivel territorial.

Siguiendo en la lógica de políticas públicas de empleo, es clave diferenciar las medidas de las acciones, dado que, si bien ambas constituyen mecanismos de solución, se diferencian en que: (i) las medidas son el conjunto de decisiones priorizadas para resolver el problema estructural, es decir, es la política como tal (en términos investigativos, es el objetivo

general); (ii) las acciones, por su parte, se constituyen en los programas concretos que buscan, de formas independientes, dar solución al problema estructural (son los objetivos específicos) (Brown, 2012).

Teniendo en cuenta lo anterior, las políticas de reactivación deben estar dirigidas desde los tres niveles (local, sectorial y focalizadas), pero, a su vez, deben estar clasificadas desde dos bandos, esto en términos del mercado laboral, por un lado, las que apuntan a soluciones desde la demanda (personas) y, por otro lado, desde la oferta (las empresas). De este modo, se facilita la implementación de las acciones y se focalizan los esfuerzos en los sectores y poblaciones más golpeados.

- Desde la demanda (personas): la principal medida adoptada por los gobiernos hasta ahora se enmarca en políticas de asistencia social, las cuales se dirigen a los grupos poblacionales en los que se desea estimular la inserción en el mercado laboral. Estas políticas están fundamentadas desde la empleabilidad y la mejora del capital humano requerido en las empresas. Dentro de estas acciones, las que se son mayormente implementadas en América latina son: (i) servicios públicos de empleo; (ii) políticas de educación para el trabajo, desde un enfoque de tecnificación y calificación de la mano de obra; (iii) subsidios al desempleo; (iii) políticas poblacionales dirigidas concretamente a los jóvenes y mujeres (Brown, 2012).
- Desde la oferta (empresas): las políticas fiscales son las que con mayor frecuencia se han adoptado, a su vez, que son las que mayor nivel de efectividad han presentado (Galvis & López, 2010). Dentro de estas

políticas prima la reducción de los impuestos y las políticas de formalización.

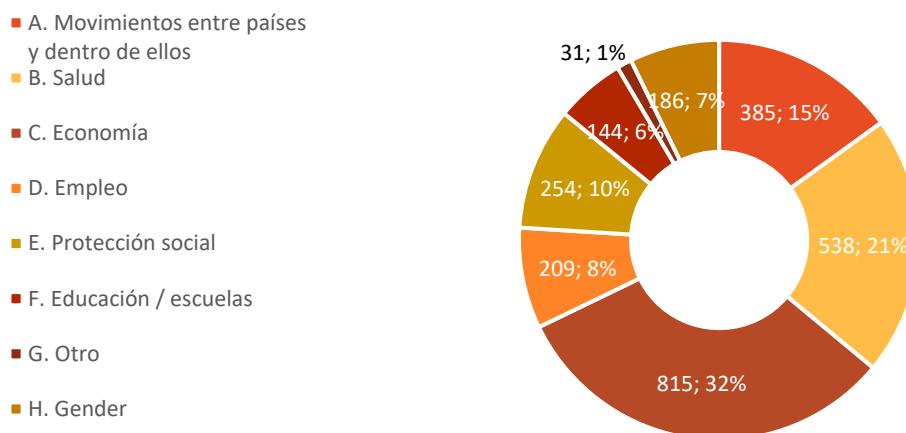
Asimismo, es importante que, dentro de consolidación de medidas y políticas de reactivación del empleo, se fortalezca el diálogo y el intercambio entre actores de interés, donde la articulación de diferentes agentes de transformación afiance los alcances de dichas medidas. Es importante que se instauren mesas técnicas de apoyo, como mecanismo que centre las necesidades e intereses de cada agente que interviene. En estas mesas técnicas es fundamental que se reúnan las diferentes posturas que representan a la sociedad, como lo son, el sector privado o empresarial, representantes del Gobierno central o local, de acuerdo con el nivel de intervención, representantes de los sectores beneficiados (como representación de la sociedad civil) y representantes de los trabajadores. En este punto es clave aclarar que esta articulación debe promoverse desde espacios ya existentes, con el objeto de potenciar los procesos de concertación y diálogo de los países, sin necesidad de crear una nueva institucionalidad.

La situación mundial actual ha llevado a que los países implementen diversas medidas económicas y sociales que mitiguen el impacto de la crisis generada por la COVID-19. Para este análisis, utilizaremos la herramienta creada por el observatorio COVID- 19 en América latina y el Caribe de la CEPAL. Este aplicativo resume el total de medidas adoptadas por los países de la región, lo que permite tener un contexto general que ayuda en la medición y evaluación del impacto de las medidas que se han implementado. A su vez,

permite medir la capacidad de gestión de cada uno de los países, al proporcionar un amplio panorama sobre el total de acciones efectuadas.

De este modo, vemos que, en tiempos del COVID-19, los países latinoamericanos han implementado un total de **2.568** acciones para contrarrestar los efectos de esta crisis. Estas medidas las clasifican en 8 macrovariables: (i) Movimientos entre países y dentro de ellos. (ii) Salud. (iii) Economía. (iv) Empleo. (v) Protección social. (vi) Educación. (vii) Otros. (viii) Genero.

Gráfica 48. Número de medidas por categoría: América Latina y el Caribe

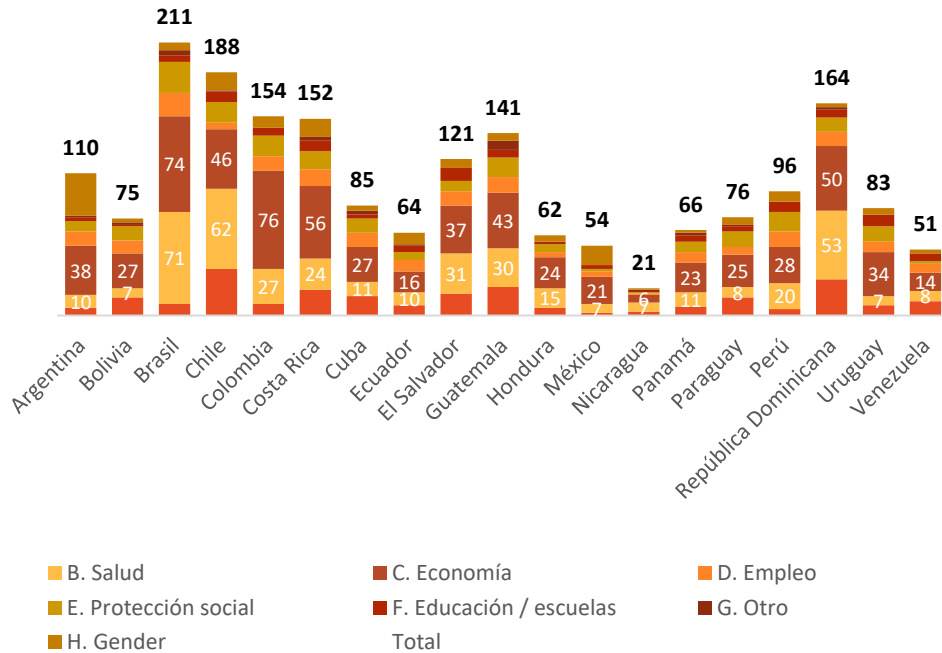


Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio COVID-19. (CEPAL, 2020a)

En términos generales, las acciones que más se han implementado en América Latina son medidas orientadas en dar respuesta a aspectos de la economía (32%) y de la salud (21%). A su vez, los países con un mayor

número de acciones tomadas en este periodo son Brasil (211), Chile (188), República Dominicana (164), Colombia (154) y Costa Rica (152).

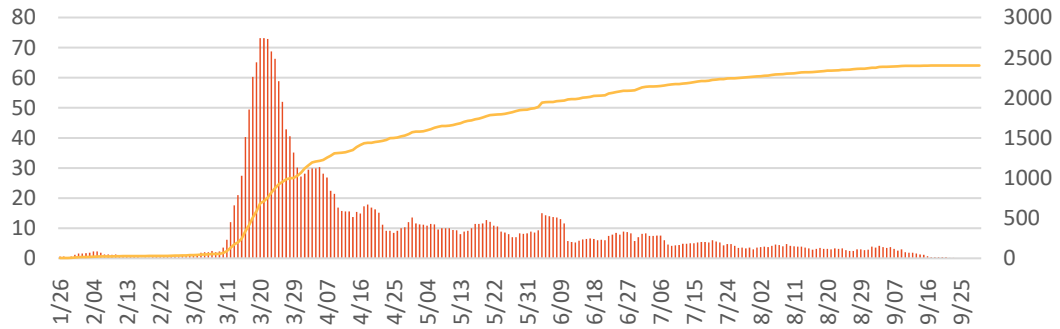
Gráfica 49. Número de medidas por país y tipo: América Latina y el Caribe



Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio COVID-19 CEPAL (2020a).

En cuanto al histórico de medidas que se han adoptado desde marzo a septiembre de 2020, marzo evidencia un pico. Es en este mes donde la mayoría de los países empiezan a declarar la emergencia sanitaria y se produce una proliferación de normas y medidas para afrontar los efectos de la pandemia.

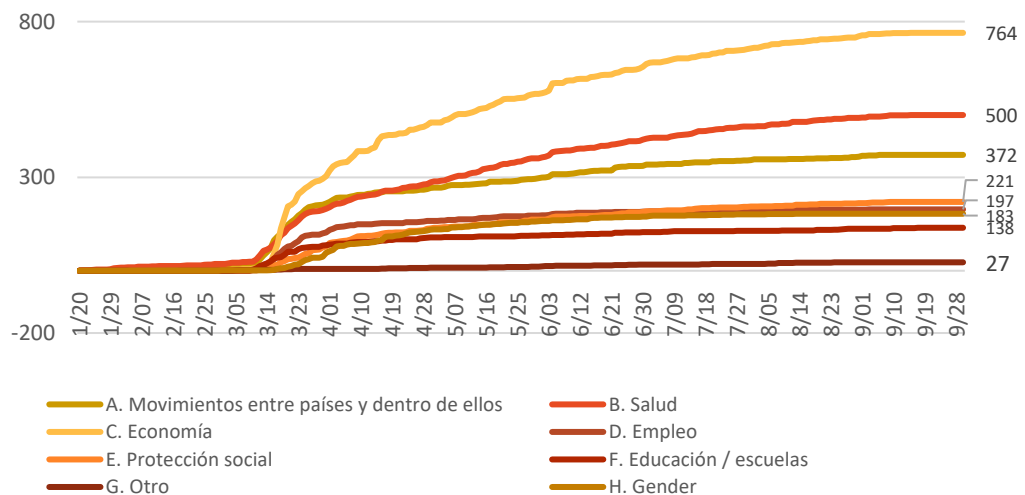
Gráfica 50. Histórico de medidas tomadas en Latinoamérica y el caribe (mar-sept 2020)



Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio COVID-19 CEPAL (2020a).

Aunque el mayor pico se concentra en el mes de marzo, no se han dejado de expedir medidas durante los otros meses. La siguiente gráfica muestra el acumulado de medidas por tipo durante el periodo analizado, en el cual se observa cómo las acciones económicas de forma progresiva han crecido en todos los países. La medida que durante este periodo ha permanecido constante es la de educación, y se debe, principalmente, porque la acción concreta que está incluida en esta categoría es el cierre de los centros educativos.

Gráfica 51. Número acumulado de medidas por tipo



Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio COVID-19 CEPAL (2020a).

En el caso de las acciones, tenemos que las que se presentan con mayor frecuencia son: las políticas comerciales (224), las políticas fiscales (186), restricción o cierres de lugares públicos (136), protección laboral (121), transferencias de efectivo y políticas monetarias, ambas tienen un total de 116 acciones. Mientras que las acciones con un menor número de aplicaciones en los países de América Latina son: la participación de las mujeres en la era de las comunicaciones (5), licencia de trabajo electiva (8), prohibición del despido del trabajo (15).

Estas medidas marcan la ruta de reactivación y de priorización de los Gobiernos de América Latina y el Caribe que, en general, responden a las recomendaciones que desde organismos internacionales se han expedido. Es evidente la necesidad de protección de las economías, y aunque es palpable una alta gestión administrativa para sobreponerse a los efectos de la crisis, seguramente el tejido empresarial y la capacidad económica de las personas se han deteriorado. Esto implica, sin duda, que los gobiernos deben tomar medidas ágiles y eficientes que busquen reparar ese tejido empresarial y social que se ha visto afectado por la actual situación.

Gráfica 52. Acciones más tomadas en Latinoamérica

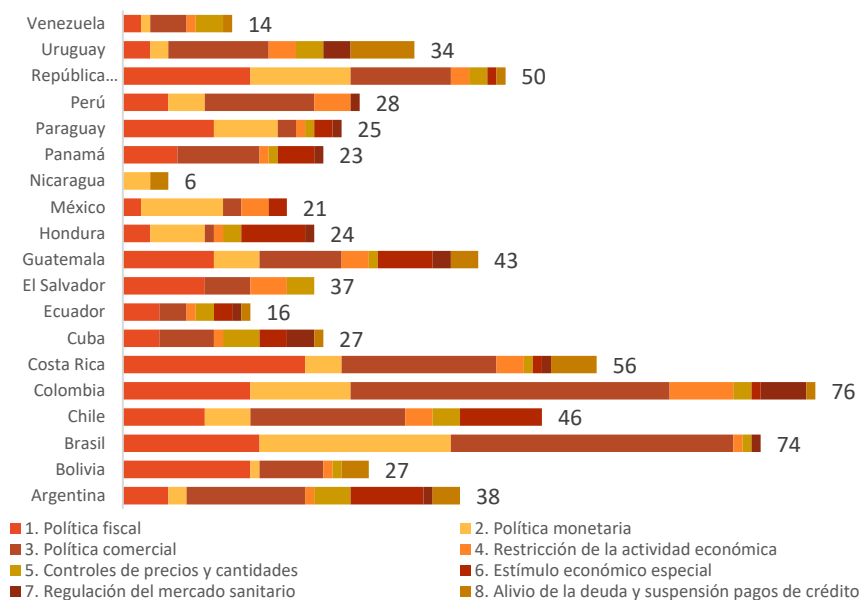


Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio COVID-19 CEPAL (2020a).

Estas medidas y acciones, al desagregarlas por países, muestran tendencias que responden a las necesidades propias de cada nación. Por lo tanto, se focalizan acorde a los temas priorizados por cada gobierno. De este modo, y para un mayor detalle, centraremos el análisis desde las principales medidas, que para este caso son: las económicas, las de salud, las de empleo, protección social y género.

En cuanto a las medidas económicas, encontramos que, Colombia (76), es el país que más medidas de este tipo ha tomado, donde las acciones se centran en políticas comerciales, fiscales y monetarias. Brasil (74) también cuenta con un número alto de acciones implementadas en el marco de estas políticas. Por su parte, Costa Rica (56) ha implementado más las políticas fiscales, seguida de las comerciales y el alivio de la deuda y suspensión de pagos de crédito.

Gráfica 53. Medidas económicas por país.

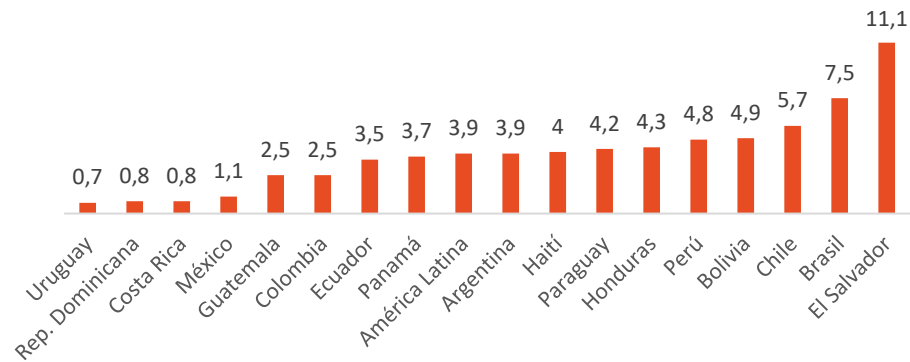


Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio COVID-19 CEPAL (2020a).

Es importante puntualizar, dentro de las políticas fiscales, en las medidas de gasto, alivio tributario y liquidez para mitigar la emergencia por parte de los países. En el siguiente gráfico, tenemos que, El Salvador, es el país latinoamericano con mayor esfuerzo fiscal para enfrentar la pandemia, al tener un gasto equivalente al 11,1% del PIB. Lo sigue Brasil con un gasto equivalente al 7,5 % y Chile con un 5,7%. Los países con un menor gasto son: Uruguay (0,7 %), República Dominicana y Costa Rica (ambas con un gasto

de 0,8%) y México con un 1,1% como porcentaje del PIB. Colombia, en este caso, tuvo un gasto equivalente al 2,5% del PIB.

Gráfica 54. Esfuerzos fiscales de las medidas para enfrentar la pandemia del coronavirus (COVID-19) como porcentaje del PIB (%).



Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL (2020b).

Para las medidas de empleo, Brasil es el país que mayor número de medidas ha implementado en esta materia. Las principales acciones son la protección laboral, otras políticas de empleo como lo es la liberación de fondos públicos para protección laboral y la reducción de la jornada. Costa Rica (13) y Guatemala (12) se han centrado en la protección laboral. Por su parte, Argentina, Colombia, Cuba, El Salvador y República Dominicana (todas con 11 medidas de empleo) se han centrado en políticas de protección al empleo, a diferencia de Colombia que ha priorizado el tema de apoyo al pago del salario y de primas de los trabajadores. Esta medida adoptada por Colombia consiste en subsidiar el 40% de la nómina de los trabajadores que se ganan un salario mínimo en aquellas empresas que debido al confinamiento hayan tenido una reducción de su ingreso mínimo en un 20% frente a un mes normal. Estas políticas de empleo tienen como característica que son muy homogéneas entre los diferentes países.

Gráfica 55. Medidas de empleo por país.



Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio COVID-19 CEPAL (2020a).

En las medidas de protección social, Brasil (24) es el país con mayor número de estas acciones, en el cual se han implementado garantías para la pensión y la liberación de fondos públicos para la protección social, entre otras. Colombia y Chile, ambos países con 16 medidas, han priorizado las transferencias en efectivo, al igual que Guatemala (15) y Perú (15).

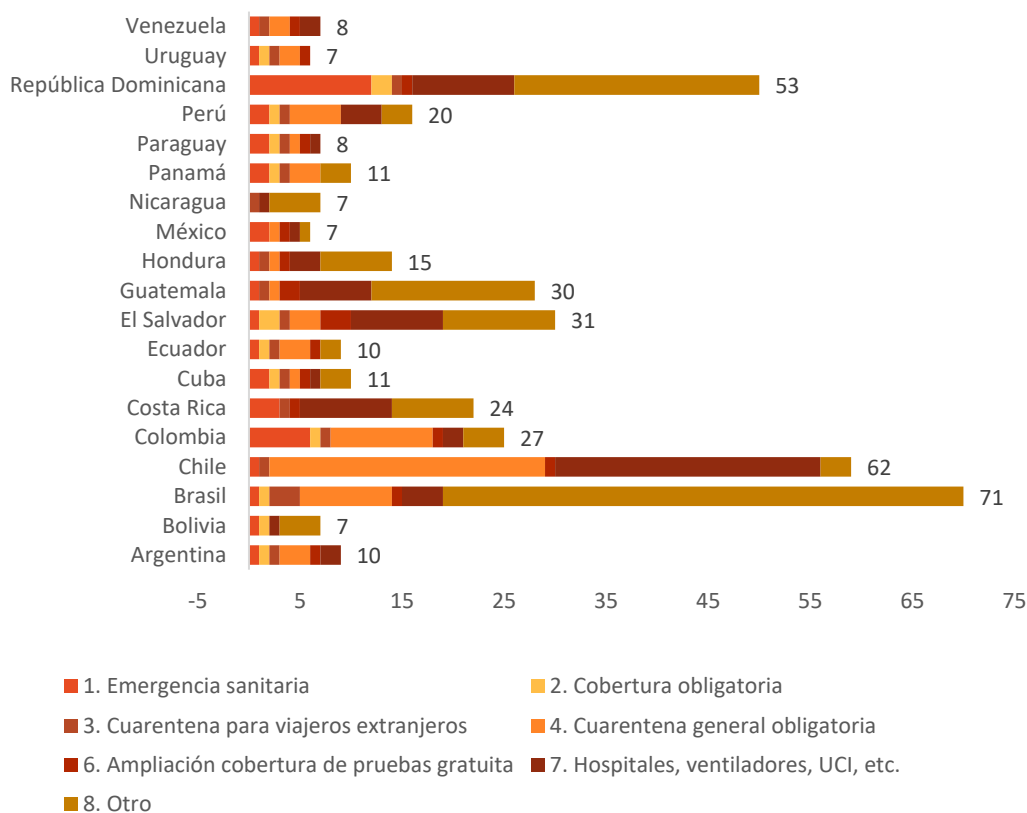
Gráfica 56. Medidas de protección social por país.



Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio COVID-19 CEPAL (2020a)

Dentro de las medidas de salud, Brasil continúa siendo el país con mayor número de medidas (71). Ha adoptado como principales acciones la compra pública de productos sanitarios, liberación de fondos públicos para combatir la COVID-19 e impuestos reducidos sobre productos sanitarios. Chile, por su parte, ha focalizado sus esfuerzos en fortalecer la capacidad hospitalaria de su país y la cuarentena general obligatoria. Para este caso, Colombia (27) ha centrado sus medidas en salud en acciones de la cuarentena obligatoria y la emergencia sanitaria. En todo caso, estas medidas son muy diversas entre países.

Gráfica 57. Medidas de salud por país.

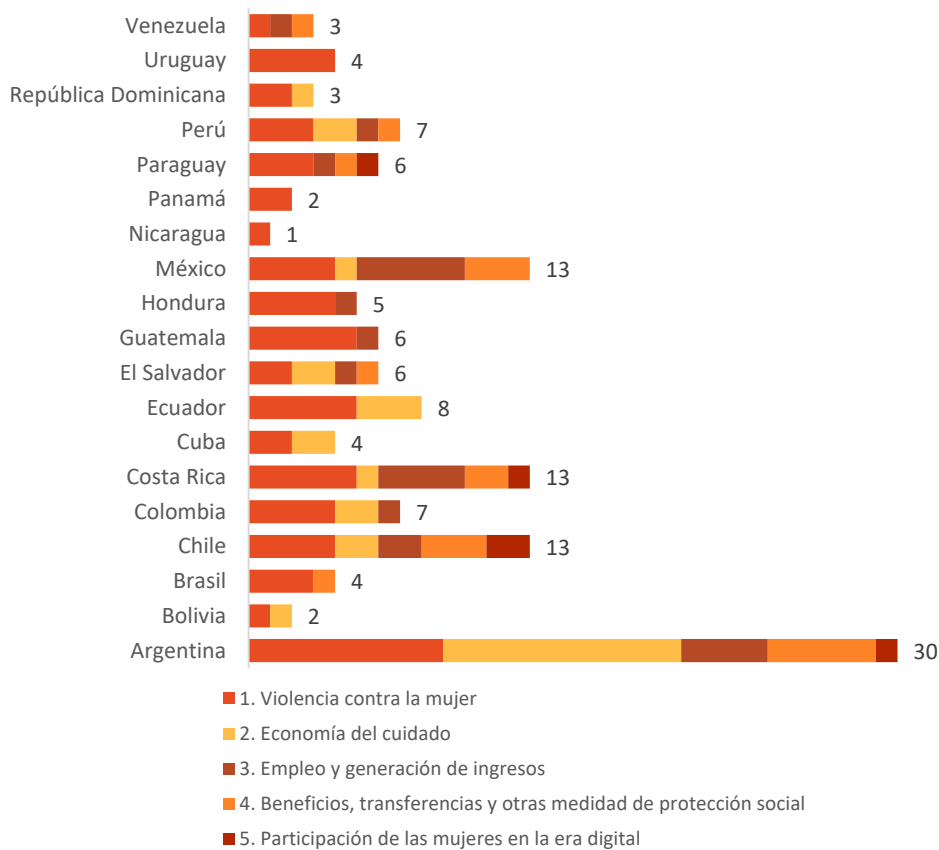


Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio COVID-19 CEPAL (2020a)

Estas medidas son de las que menor número de acciones se han implementado en los países latinoamericanos, de allí la importancia de su análisis. Desde diferentes fuentes se ha argumentado que durante la crisis por el COVID-19 la brecha de desempleo se ha agudizado en jóvenes y mujeres. Es por lo anterior que se plantea la necesidad de políticas focalizadas en estos grupos poblacionales. Es curioso que, dentro de las principales acciones que buscan afrontar los efectos por la crisis, las políticas orientadas hacia las mujeres no se hayan priorizado en los países latinoamericanos y caribeños. Argentina (30) es el país que

mayor número de medidas ha adoptado frente a esta problemática, las cuales se han centrado en acciones orientadas en la economía del cuidado y políticas de prevención en violencia contra la mujer.

Gráfica 58. Medidas de género por país.



Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio COVID-19 CEPAL (2020a)

Para una mayor participación femenina dentro del mercado laboral, será necesario la priorización de acciones que busquen disminuir la brecha entre hombres y mujeres en sectores de la economía, al igual que se deberán implementar medidas que incentiven la inserción laboral de mujeres en la economía formal de los distintos países latinoamericanos.

Capítulo IV. Diez propuestas para enfrentar la crisis

Los resultados obtenidos a lo largo de la investigación indican dos hallazgos principales. Colombia y, en general, América Latina, fueron los más afectados en términos económicos y de empleo y, además, fueron, en promedio, los países que más se aislaron y más se quedaron en casa. De hecho, entre 45 países seleccionados para el análisis económico, solo Brasil estuvo por encima del promedio en el nivel de desempeño combinado de economía y empleo; y Colombia, por ejemplo, fue el tercer país con menor rendimiento combinado de empleo y economía, y se ubicó como el segundo país con la peor tasa de desempleo.

El alto nivel de aislamiento social, que fue un aspecto coyuntural asociado a la pandemia, junto con un aspecto estructural que es la alta informalidad y la prevalencia del empleo independiente en América Latina, fueron, en conjunto, la razón del rendimiento económico y laboral tan bajo en la región. De hecho, a excepción de Uruguay y Chile, todos los países latinoamericanos analizados superan el 35% en tasa de informalidad. El hecho de que existan tantos ocupados en la informalidad y, sobre todo aquellos que trabajan por su propia cuenta, obteniendo sus ingresos del trabajo del día a día, hacen que más tiempo de aislamiento se convierta en muchos empleos e ingresos perdidos. Esto, en América Latina, pasó factura más que en cualquier otra región.

Además, se encontró que una alta proporción de la informalidad en Latinoamérica, especialmente en Colombia, está asociada a baja productividad de los trabajadores y a altas barreras en el acceso al mercado formal. La informalidad debe dejar de ser vista como un aspecto cultural con el cual se puede vivir y, por el contrario, se tiene que abordar como el obstáculo más grande para la reactivación y la protección social de la población.

En este sentido, las medidas de reactivación que proponemos a continuación incluyen, no solo alternativas coyunturales asociadas a la pandemia, sino, también, una visión más estructural que permita mejorar las perspectivas del país en el largo plazo.

1. Salud pública y Seguridad y Salud en el Trabajo

Teniendo en cuenta el análisis realizado sobre el nivel de aislamiento en los diferentes países, podemos concluir que este factor no tuvo una relación directa con el número de muertes por COVID-19 en el mundo. Por este motivo, en caso de presentarse un rebrote de casos, y con la intención de preservar la vida de las personas, no sería sensato declarar un nuevo aislamiento obligatorio a nivel general y estricto, teniendo en cuenta que esta medida, además de que afecta a los trabajadores más vulnerables, representa el principal factor explicativo de la crisis social y económica.

Sin embargo, sigue siendo fundamental el cuidado de la salud de los ciudadanos y, especialmente, de los trabajadores en sus puestos de trabajo. Es importante entonces seguir implementando y exigiendo el cumplimiento de las medidas de seguridad y salud en el trabajo, hacer seguimiento a los casos y realizar testeos a la población sobre COVID-19. Un retorno seguro a los puestos de trabajo permite la reactivación económica y, por consiguiente, el aumento del mercado laboral. En este sentido, se recomienda el continuo seguimiento y evaluación de los protocolos de bioseguridad general y sectoriales adoptados en Colombia.

Específicamente, sobre las pruebas de la COVID-19, la revista *The Lancet* (2020), afirmó que, en el caso concreto del rebrote del virus en Reino Unido, es fundamental la realización de pruebas en la población de cada uno de los países. Esto permite tener un control sobre el avance del virus y mantener el número R bajo, lo cual es crucial para administrar una segunda ola de contagios. Así, se ha hecho un llamado a la implementación de un sistema robusto de pruebas masivas, establecer un sistema alternativo de detección del virus y construir una estrategia para construir una prueba funcional. Para esto es fundamental reconstruir el sistema de pruebas basado en la confianza a las estructuras locales de salud pública y los sistemas de salud nacionales; reclutar rastreadores locales de contacto, proporcionar información clara, coherente y cultural mensajes apropiados sobre pruebas y medidas; y establecer una estrategia eficiente que permita determinar prioridades para pruebas sintomáticas y asintomáticas (Editorial *The Lancet*, 2020).

En este orden de ideas, las medidas de salud pública, en diálogo con los sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo, deben enfocarse en la búsqueda selectiva de casos, ya que resulta social y económicamente más costoso e inefectivo adoptar un aislamiento masivo obligatorio que mejorar el proceso de testeo y rastreo de eventos.

2. Inversión pública en sectores intensivos de empleo

En el estudio encontramos que los sectores de construcción, comercio, transporte, alojamiento y las actividades artísticas y de entretenimiento son algunas de las ramas de la economía más intensivas en mano de obra. Estos sectores requieren más de 100.000 trabajadores para producir 1 billón de pesos en un trimestre, a diferencia de sectores como la minería, el sector financiero, inmobiliario y otros, que requieren menos de 40.000 trabajadores para producir el mismo valor. Siendo Colombia uno de los países con el peor deterioro del empleo durante la pandemia, es indispensable enfocar esfuerzos fiscales en aquellos sectores que son más intensivos en mano de obra.

Para ello, el gobierno ya ha hecho algunos esfuerzos, que van por buen camino, incentivando con subsidios la compra de vivienda nueva tanto VIS como no VIS, de modo que se promueva la construcción. Igualmente, planea inyectar recursos para obras públicas. Estos esfuerzos se deben incrementar para incentivar también la construcción de locales comerciales y la financiación de obras civiles.

Sin embargo, promover solo la construcción olvida el hecho de que el 94% de los ocupados de este sector son hombres. Es necesario entonces, análogamente, proponer medidas que ayuden directamente a aquellos sectores más intensivos en empleo femenino. Para ello, proponemos las dos siguientes medidas.

En primer lugar, se debe continuar fortaleciendo el sector de la construcción y apoyar de manera generalizada las obras focalizadas en el sector de comercio, restaurantes y alojamiento: restaurantes, hoteles, locales comerciales, entre otros. De modo que, en el mediano plazo, cuando estas obras se concreten, estos sectores, que contratan relativamente más mujeres, reactiven el empleo femenino.

En el corto plazo, es importante también activar el empleo femenino. Por esto, proponemos un esquema que premie las empresas que tengan una cuota de género mayor. En este sentido, en las líneas de crédito o de rescate de empresas se favorezcan a aquellas que contraten más mujeres. En el sector de la construcción, igualmente, podrían establecerse este tipo de cuotas como una variable de decisión para ser receptor de los beneficios derivados de la inversión y el gasto público.

3. Formas diversas de trabajo

En la actualidad, las formas de trabajo han cambiado a través de las nuevas tecnologías de la información y las nuevas dinámicas en el mercado laboral. Colombia cuenta con una tasa de informalidad de alrededor del 60%, lo cual evidencia la importancia de un cambio estructural en las instituciones laborales, con el fin de que se adopten diversidad de formas de contratación que impulsen el empleo formal.

Por ejemplo, en España se adoptó una figura denominada trabajador autónomo económicamente dependiente, que son aquellos que realizan una actividad económica o profesional a título lucrativo de forma habitual, personal, directa y predominante para una persona física o jurídica, denominada cliente, del que dependen económicamente por percibir de él, al menos, el 75% de sus ingresos por rendimientos de trabajo, en dinero o en especie, y de actividades económicas o profesionales (Ley 20 de 2007).

Por otro lado, Dinamarca adoptó una especie de figura de trabajo compartido más flexible (*job sharing*), la cual redujo las horas de trabajo de los empleados sin cambios en la naturaleza contractual, pero el pago del salario corresponde a las horas efectivamente laboradas. Asimismo, durante los periodos de reducción de horas de trabajo los trabajadores recibirán beneficios adicionales de desempleo y cuentan con una protección especial que consiste en la imposibilidad del empleador de despedirlos mientras no laboren el tiempo ordinario (OIE, 2020).

Así, el trabajo compartido significa que las horas de trabajo se reducen de la siguiente manera: (i.) la semana laboral se reduce en al menos 2 días completos por semana; (ii.) una semana de trabajo a tiempo completo le sigue una semana de desempleo; (iii.) dos semanas de trabajo a tiempo completo van seguidas de 1 semana de desempleo; o dos semanas de trabajo a tiempo completo seguidas de 2 semanas de cese.

De otra parte, se recomienda que Colombia adapte su marco regulatorio para facilitar la prestación de servicios personales por el tiempo efectivamente laborado y, en consecuencia, que este sea remunerado en términos proporcionales. El marco regulatorio cerrado sobre el trabajo a tiempo completo remunerado bajo un salario mínimo legal mensual vigente ha demostrado ser ineficaz. Igualmente, no se compadece con las dinámicas contemporáneas del intercambio de servicios, ni provee, si quiera, una mínima protección social para la mayor parte de la población ocupada.

Actualmente, aunque existen obstáculos en materia de seguridad social para realizar el pago por horas efectivamente laboradas, lo cierto es que el artículo 133 del Código Sustantivo de Trabajo contempla, por ejemplo, la posibilidad de que el trabajo se realice por días, de modo que el “jornal” es una forma de salario estipulado por días y cuyos pagos no pueden exceder una semana. Esto evidencia que, en la legislación laboral colombiana, existen, entre otras figuras como el contrato por obra o

labor, una figura como el jornal que permite la remuneración del trabajo por servicios inferiores a un mes.

En ese orden de ideas, la remuneración inferior a un mes de trabajo, cualquiera sea su modalidad, resulta constitucional y conforme a la legislación colombiana. Específicamente, es una figura que es proporcional, en el sentido de que se retribuye la labor realizada de acuerdo con el tiempo laborado, sin que ello quiera decir que se vulnere el salario mínimo vital y móvil, pues, como bien lo consagra el artículo 53 de la Constitución Política, el salario debe ser proporcional a la cantidad y calidad de trabajo.

En la Sentencia T – 400 de 2009 el Tribunal Constitucional aseguró que, aunque existen diferencias cualitativas en torno al mínimo vital, esto no significa que cualquier variación en los ingresos que una persona recibe acarrea una vulneración de este derecho. En este sentido, el ingreso mínimo vital encuentra su materialización en diferentes prestaciones, como el salario o la mesada pensional, mas no es necesariamente es equivalente al salario mínimo legal mensual.

En conclusión, es fundamental la aplicación de nuevas formas de trabajo y la implementación de nuevas formas de salario que permitan el trabajo por horas y que incentiven al mercado laboral a la protección social adecuada de todos los colaboradores.

4. Salario total o integral

Colombia, respecto a otros países de Latinoamérica, cuenta con una tasa de informalidad inducida alta (35%), es decir, aquella asociada a personas que tienen un nivel de productividad suficiente para ser formales, pero los costos y barreras administrativas del sector formal, impiden que ingresen a este. Por esto, debe ser prioridad reducir al máximo las barreras existentes sin desmejorar los derechos de los trabajadores, incentivando la transición hacia la formalidad.

En la investigación encontramos que en los países de América latina es más complejo el pago de impuestos, es decir, las empresas y personas requieren en promedio más tiempo para liquidar este pago y, dentro de este rubro, se incluyen los impuestos sobre la nómina. De igual manera, en la legislación laboral colombiana se imponen cargas al empleador, que requieren un desgaste administrativo mayor.

Teniendo en cuenta el llamado de la OIT (2020) para que los países tomen medidas que permitan mejorar las condiciones empresariales para lograr una pronta recuperación tras la crisis, y tomando la recomendación de buscar una disminución de costos relacionados con el cumplimiento de reglamentación y simplificando procesos laborales para el cumplimiento de la misma, se propone que en Colombia, sin disminuir las prestaciones sociales efectivas, estas sean pagadas de manera mensual dentro del pago de nómina al trabajador, sin que estos pagos sean tomados como base para el pago de la seguridad social.

Esto permitiría, también, superar diversos problemas al momento del pago de la seguridad social, ya que este se realiza sobre una base de cotización que no responde a criterios ciertos y precisos, lo cual puede conducir a errores y sanciones por parte de la UGPP. Como solución a lo anterior y con la intención de facilitar y simplificar el proceso, se propone una única base de cotización, lo que permitirá un proceso más amigable y libre de errores.

Adicionalmente, traer a los pagos mensuales por nómina la prima, las cesantías y los intereses a las cesantías, entre otros conceptos, simplificaría el proceso de cumplimiento a cargo de los empleadores, aumentaría la liquidez de los trabajadores, estimularía el consumo, visibilizaría los pagos que efectivamente asume el empleador y facilitaría la tributación de las personas naturales. Como vimos, y atado a la informalidad, el sistema tributario en Colombia grava especialmente a las empresas que generan empleo y, en términos relativos, capta pocos recursos de las personas naturales.

5. Simplificación y flexibilización

Uno de los factores que afectan la formalidad es la dificultad y extensión en los trámites laborales, generando costos y cargas administrativas al empleador. En la legislación colombiana podemos identificar algunos trámites que resultan innecesarios o desgastantes en la relación laboral y estatal. Por esta razón, proponemos la eliminación de los siguientes trámites, sin afectar los derechos de los trabajadores:

a) Autorización para laborar horas extras: este trámite es exigido por el artículo 162 del Código Sustantivo del Trabajo. De acuerdo con este, el empleador debe solicitar autorización al Ministerio del Trabajo para que sus trabajadores puedan laborar horas adicionales a la jornada. Este trámite resulta innecesario ya que por ley se encuentra autorizado el trabajo extra de 2 horas por días.

b) Transcripción de incapacidades: actualmente este trámite se encuentra en cabeza del empleador, sin embargo, teniendo en cuenta la confidencialidad que existe sobre la información médica del trabajador, es necesario que esta obligación recaiga sobre el trabajador, es decir, que sea este el encargado de tramitar la transcripción de sus propias incapacidades con las entidades de salud.

c) Levantamiento de fuero sindical en caso de pensión: el trámite estipulado en el artículo 410 del Código Sustantivo del Trabajo debería ser eliminado teniendo en cuenta que el otorgamiento de la pensión es una causal objetiva para la terminación del contrato.

d) Así como se deben simplificar los trámites laborales, es importante, flexibilizar figuras existentes dentro del mundo laboral que permitirán una mayor oportunidad de empleo en el país, como el teletrabajo. Es una medida que, flexibilizada bajo la figura de trabajo en casa, ha permitido que las empresas y los trabajadores continúen operando a pesar del distanciamiento social. La regulación del teletrabajo actualmente es poco

flexible e impone una carga muy alta al empleador. Por lo tanto, para lograr una mayor implementación, se deben repartir las cargas y costos entre empleador y trabajador, sin desconocer los derechos a estos últimos. Igualmente, se deben disminuir los tramites innecesarios que no generan mayor impacto en la ejecución de esta modalidad. Adicionalmente, es importante analizar la pertinencia de requisitos como la reversibilidad en la figura, teniendo en cuenta que esto ignora los costos que implica el traslado del puesto de trabajo y limita y condiciona los puestos de trabajo del empleador. Así mismo, se requiere una regulación que precise, con suficiente flexibilidad, los tiempos de trabajo y descanso.

Al flexibilizar este tipo de figuras se favorecerá el empleo en mujeres, las cuales han sido las más afectadas durante este tiempo. Como se mencionó en *Trabajar desde Casa: posibilidades y desafíos* (2020), las mujeres tienen una mayor posibilidad de trabajar desde casa teniendo en cuentas las ocupaciones que desarrollan.

6. Protección al cesante y formación de competencias

Como consecuencia de los efectos generados por la COVID-19, varios problemas estructurales se han agudizado, en particular, aquellos relacionados con la protección del empleo y de los trabajadores cesantes. Es necesario proteger al trabajador cesante y posibilitar su reinserción en el mercado laboral, sin que esto represente una mayor carga de costos para los empleadores.

Colombia, actualmente, tiene establecida las cesantías como una prestación social que está a cargo en un 100 % del empleador y que equivale a un salario mensual por cada año trabajado, o proporcional al tiempo laborado. Las cesantías tienen por objetivo garantizar un auxilio económico al trabajador cuando termine su relación laboral. Esta prestación, en un comienzo, se estableció como un mecanismo de protección al cesante, pero ha tenido varias modificaciones en su regulación, permitiendo que este ahorro puede ser destinado para la compra y mejora de vivienda, la educación del trabajador y de los hijos, entre otras destinaciones que no guardan relación con el desempleo.

Las cesantías, como ahorro obligatorio, responden a un modelo que no ha mostrado ser efectivo en la protección del cesante, por varias razones. En primer lugar, según los microdatos de la GEIH, en 2019, en promedio, un desocupado llevaba 5,24 meses buscando trabajo. Esto problematiza aún más la múltiple destinación de las cesantías, dado que, sin tener en cuenta las destinaciones no ligadas con el desempleo, para que un trabajador encuentre en las cesantías un apoyo mientras se encuentra cesante debe haber trabajado por más de 5 años. Esto es particularmente improbable debido a la estructura de nuestro mercado laboral. En segundo lugar, las cesantías no protegen a la gran mayoría de trabajadores, toda vez que solo benefician a empleados asalariados en el marco de una relación formal. En tercer lugar, las cesantías desincentivan la formalización del empleo, al sumarse a los altos costos extrasalariales

que debe asumir el empleador y que, además, no se traducen en una efectiva protección del trabajador, ni del trabajo.

Así las cosas, si se insiste en mantener las cesantías como el principal mecanismo de protección al cesante, es necesario que estas se complementen con otras estrategias. El mecanismo de protección al cesante (MPC), establecido en la Ley 1636 de 2013, otorga un beneficio, por 6 meses (3 en tiempos de pandemia), con cargo al FOSFEC, a los trabajadores dependientes e independientes que hayan realizado aportes a cajas de compensación. Este beneficio económico consiste en los aportes al Sistema de Salud y Pensiones, calculados sobre la base de un SMLMV. Aunque el mecanismo de protección al cesante es un paso en la dirección correcta, podría mejorarse en función de extender su alcance a trabajadores del sector informal, hacer más atractivo el incentivo y articularlo, de forma condicionada, a un proceso de reentrenamiento efectivo.

En primer lugar, en términos prácticos, el MPC solo ofrece un tipo de protección a los trabajadores asalariados y a aquellos trabajadores independientes que realicen aportes a cajas de compensación. Así, es un incentivo para no caer en la informalidad —en tanto que los aportes a seguridad social se siguen realizando—, pero no para salir de la informalidad, ni del desempleo. En este orden de ideas, el MPC podría ampliarse a los desempleados en general que, bajo el cumplimiento de determinadas condiciones de formación, vean en este, y en el aprendizaje, un incentivo para su inserción o reinserción en el mercado

laboral formal. En segundo lugar, es conveniente robustecer la articulación del MPC con el SENA, el Servicio Público de Empleo, entre otras instituciones, en asocio con el sector privado, para desarrollar programas de reentrenamiento orientados a suplir lo que están demandando efectivamente las empresas. El requisito de estar inscrito en el servicio público de empleo y en programas de capacitación debería complementarse con un requisito de participación efectiva en programas estratégicos, lo que podría obrar como condición para un incentivo que no solo permita asegurar los aportes a seguridad social, sino, también, un subsidio solidario a cargo del Estado mientras dura el proceso de reentrenamiento.

Finalmente, se recomienda realizar un estudio transversal y comparativo de diferentes marcos regulatorios con el objetivo de analizar si existe o no una correlación entre los déficits de protección al trabajador cesante y la sobreprotección reforzada del trabajador activo. A manera de hipótesis, podría plantearse que, en Colombia, la ineficacia de los diferentes mecanismos de protección al cesante termina siendo compensada a través de fueros que han generalizado un tipo de protección laboral reforzada que desincentiva la contratación formal. Así, los empleadores se ven en la obligación de asumir los fueros de estabilidad reforzada como desincentivos cuya causa raíz podría estar asociada a la desprotección del cesante. Ello, adicionalmente, agrava los problemas estructurales del mercado laboral colombiano, caracterizado por desproteger a quienes más protección necesitan a costa de

sobreproteger a quienes cuentan con todas las garantías propias del trabajo decente.

7. Fortalecer la protección social inclusiva

La pandemia ha revelado que la desprotección social, asociada habitualmente a la informalidad que caracteriza a buena parte de América Latina, pasa una factura muy alta en situaciones de crisis sociales y económicas generalizadas. La desprotección social no solo impacta negativamente la salud pública, sino que, adicionalmente, resta capacidad de resiliencia a los países.

El Decreto 1174 de 2020 constituye un avance en la dirección correcta. El piso de protección social busca favorecer a aquellas personas que, habitualmente, no han podido ver satisfechos sus derechos laborales y de seguridad social. Esta norma beneficia a aquellas personas que evidencia cómo las barreras de acceso a la seguridad social dificultan el acceso al mercado laboral en condiciones formales. Por esta razón, facilitar el aseguramiento básico de quienes, mensualmente, perciben ingresos inferiores a un salario mínimo legal mensual vigente como consecuencia del tiempo parcial de servicios que presta a uno o varios contratantes es una medida que avanza hacia la protección social universal.

Igualmente, este decreto incluye una verificación y control por parte de la UGPP y del Ministerio del Trabajo, para evitar la vulneración a los derechos laborales y el abuso o malas prácticas en esta nueva forma de cotización.

La validez jurídica del piso de protección social emana del carácter progresivo de los derechos sociales. Los derechos sociales, al conllevar prestaciones fácticas y positivas socialmente costosas, deben satisfacerse progresivamente. Justamente, el piso de protección social busca contrarrestar la actual regresividad del sistema de seguridad social colombiano que afecta, particularmente, a los trabajadores por cuenta propia del sector informal, quienes, como vimos, son los más vulnerables. Pensar que estos trabajadores se encuentran en condiciones de asumir, a valor pleno, el monto de las cotizaciones de seguridad social no es realista y reproduce, como ha venido ocurriendo, la desprotección social generalizada.

8. Subsidios a la nómina focalizados

Colombia, a diferencia de otros países de la región, pretendió mitigar los efectos negativos de la pandemia en materia de empleo promoviendo a través del sector financiero líneas de crédito e, igualmente, realizando aportes a la nómina de las empresas más afectadas. Estos subsidios deben mantenerse. Sin embargo, por sus implicaciones fiscales, es recomendable que se focalicen de acuerdo con diferentes criterios.

En primer lugar, las empresas que pertenezcan a sectores de difícil o lenta reactivación, como el turismo, entre otros; deberían poder contar con

estos apoyos estatales mientras perduren las consecuencias inmediatas de la pandemia.

En segundo lugar, a un nivel más diferenciado, los subsidios deberían destinarse para apoyar a las empresas en el pago de la nómina de aquellos trabajadores sometidos a aislamiento selectivo que no puedan seguir prestando servicios desde casa. Que solo las empresas asuman los costos del aislamiento selectivo, especialmente en aquellos casos en los que no se cuenta con un diagnóstico positivo para COVID, desestimula el mercado laboral y puede constituir un obstáculo para la reactivación de la economía.

9. Un cambio de paradigma en el sistema tributario

Los incentivos fiscales y los esfuerzos del gobierno para promover la reactivación de la economía no deben ir solamente enfocados siempre desde el punto de vista del gasto público. Desde las tasas de impuestos también se pueden establecer políticas fiscales expansivas que promuevan la generación de riqueza. En el estudio, encontramos que en Colombia las empresas tienen una de las mayores cargas tributarias entre los países de Latinoamérica, la OCDE y otros, con una tarifa efectiva de tributación del 71,3% sumando todos los impuestos, según datos del Banco Mundial (2020). No obstante, el recaudo total de impuestos es

relativamente bajo como proporción del PIB, al compararlo con los mismos países, denotando que, realmente, esas altas cargas impositivas están siendo soportadas por algunos pocos contribuyentes.

Adicionalmente, encontramos que, en Colombia, de manera totalmente diferente a países de la OCDE, los impuestos a la renta son soportados en la gran mayoría por las empresas y no por las personas. Los países OCDE en promedio recaudan un 3,3% del PIB en impuesto de renta corporativo y un 8,3% del PIB por impuesto de renta personal. En Colombia, estos porcentajes se invierten, con un 5,3% del PIB de recaudo en empresas y 1,2% del PIB en personas (OCDE, 2020)

Los impuestos a la renta corporativa han sido denotados por Arnold et. al (2008) como los más disruptivos en materia económica, y la evidencia ha encontrado que reducen los niveles de crecimiento, los salarios de los trabajadores y la inversión, tanto nacional como extranjera. Por esto, proponemos, como una medida indispensable para la reactivación económica de largo plazo, cambiar la composición del impuesto de renta en Colombia. Se debe reducir la tarifa efectiva de tributación a empresas en Colombia por su baja competitividad y, análogamente, incrementar el recaudo por impuesto de renta a las personas, que solo es pagado por una pequeña proporción de la población.

10. Estrategia empresarial a nivel país

Colombia carece de una estrategia para el fortalecimiento del tejido empresarial del país. Ante esta ausencia, la coyuntura generada por la COVID-19 ha puesto en evidencia algunas debilidades de nuestro sistema productivo frente a acontecimientos de esta magnitud y naturaleza. Se hace urgente repensar una estrategia de industrialización que, al menos, incluya los siguientes focos.

(i.) La transformación digital. Como lo ha sugerido la CEPAL (2020), la transformación digital en América Latina podría mejorar la productividad y diversificar su origen, promover la inclusión y el bienestar, así como mejorar nuestras instituciones públicas. Frente a la situación generada por la pandemia, las economías digitales se han mostrado altamente resilientes a los efectos negativos de la pandemia.

(ii.) Equilibrar la canasta de importaciones y exportaciones. Colombia, además de depender significativamente en sus exportaciones del petróleo, se enfrenta a un desequilibrio en lo relativo al acceso de sus productos en el mercado internacional. Las restricciones técnicas, incluso por encima de las arancelarias, dificultan la presencia de los productos colombianos en el contexto internacional. En cambio, la regulación colombiana, a nivel técnico, facilita el acceso de productos extranjeros. Así, no se evidencia reciprocidad técnica en el flujo de importaciones y exportaciones. Por lo anterior, el país debería apostarle a producir bienes y servicios que hoy importa, al tiempo que debe continuar diversificando su canasta de exportaciones.

(iii.) Economía del cuidado. Por razones culturales y sociales, nuestro país cuenta con un amplio potencial en materia de economía del cuidado. La coyuntura ha revelado la importancia de esta rama de la economía en la respuesta a la pandemia. Al tratarse de una economía basada en el contacto entre personas, se ha visto seriamente afectada por las medidas de distanciamiento social. Esto ha sido particularmente severo debido a que, a nivel general, la economía del cuidado en Colombia se encuentra, en parte, situada en la informalidad y los trabajadores de esta perciben una baja remuneración. Revalorizar la economía del cuidado a través de su formalización sería un primer paso, necesario y justo, para reconocer el papel que ha desempeñado en la pandemia, mitigar los efectos negativos de esta y proyectar al país como un referente internacional en este campo.

Finalmente, la situación actual debería entenderse como una invitación a revisar y repensar nuestra historia económica y laboral reciente. La reactivación del empleo y de la economía dependen de una verdadera estrategia de industrialización orientada al fortalecimiento del tejido empresarial.

Referencias

- Arnold, J. (2008). *Do tax structures affect aggregate economic growth?: Empirical evidence from a panel of OECD countries*.
- Arulampalam, W., Devereux, M., & Maffini, G. (2012). The direct incidence of corporate tax on wages. *European Economic Review*, 56(6), 1038-1054.
- Asociación Nacional de Empresarios de Colombia ANDI. (2020). *Encuesta de Opinión Industrial Conjunta (EOIC)*. Obtenido de <http://www.andi.com.co/Home/Pagina/3-desarrollo-economico-y-competitividad#eoic>
- Banco de la República. (2020). *Tasas de interés de política monetaria*. Obtenido de <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/tasas-interes-politica-monetaria>
- Banco Mundial. (2020). *Doing Business*. Obtenido de Grupos de datos históricos y datos de tendencias: <https://espanol.doingbusiness.org/es/custom-query>
- Brown, B. (2012). Las políticas públicas de empleo: de los 90 a la postconvertibilidad. In *VII Jornadas de Sociología de la UNLP 5 al 7 de diciembre de 2012 La Plata, Argentina. Argentina en el escenario latinoamericano actual: Debates desde las ciencias sociales*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología.
- CEPAL. (2020a). *Observatorio COVID-19*. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>
- CEPAL. (2020b). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45730/5/S2000154_es.pdf
- CESLA/ANDI. (2020). *Informe de coyuntura, COVID-19*. Medellín. Obtenido de <http://www.andi.com.co/Uploads/Informe%20coyuntura%20COVID-19%20CESLA%20ANDI.pdf>
- DANE, D. A. (2020). *IPC Índice de Precios al Consumidor*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ipc-informacion-tecnica#indices-y-ponderaciones>
- Departamento Administrativo de Estadística Nacional DANE. (2020). *Comercio internacional*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional>
- Departamento Administrativo de Estadística Nacional DANE. (2020). *Cuentas Nacionales*. Obtenido de Indicador de seguimiento a la economía (ISE): <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/indicador-de-seguimiento-a-la-economia-ise>

- Departamento Administrativo de Estadística Nacional DANE. (2020). *Cuentas Nacionales trimestrales*. Obtenido de Producto Interno Bruto (PIB) Base 2015: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales>
- Departamento Administrativo de Estadística Nacional DANE. (Septiembre de 2020). *Encuestas mensuales económicas Resultados de julio de 2020*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/comunicados/presentacion-ext-encuestas-economicas-julio-2020.pdf>
- Departamento de Finanzas de Irlanda. (2014). *LITERATURE REVIEW OF THE ECONOMIC EFFECTS OF CORPORATION TAX*. Obtenido de Part of the Economic Impact Assessment of Ireland's Corporation Tax Policy: http://www.budget.gov.ie/budgets/2015/Documents/Literature_Review_Economic_Effects_Corporation.pdf
- Departamento Administrativo de Estadística Nacional DANE. (Septiembre de 2020). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) Mercado laboral*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>
- Dingel, J., & Neiman, B. (2020). *How many jobs can be done at home?* (No. w26948). National Bureau of Economic Research.
- Editorial The Lancet. (2020). COVID-19 testing in the UK. *The Lancet*.
- Fernández, C., & Villar, L. (2017). *Taxonomía de la informalidad en América Latina*.
- Fernández, C., Vieco, J., Sepúlveda, C., Restrepo, J., & Arrieta, E. (2020). *Trabajar desde casa: Posibilidades y desafíos*. Obtenido de Centro de Estudios Sociales y Laborales (CESLA): <http://www.andi.com.co/Uploads/Trabajar%20desde%20casa%20posibilidades%20y%20desaf%C3%ADos%20CESLA%20ANDI.pdf>
- Fondo Monetario Internacional FMI. (Junio de 2020). *INFORMES DE PERSPECTIVAS DE LA ECONOMÍA MUNDIAL JUNIO DE 2020*. Obtenido de Actualización de las perspectivas de la economía mundial: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>
- Fuest, C., & Peichl, A. (2018). Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany. *American Economic Review*, 108(2), 393-418. Obtenido de American Economic Review, 108(2).
- Galvis, D., & López, M. (2010). ¿Son las políticas locales una buena estrategia para dinamizar el mercado de trabajo? Algunos elementos para el caso colombiano. *Perfil de Coyuntura Económica* (16), 155-170.

- Google. (2020). *Informes de Movilidad Local sobre el COVID-19*. Obtenido de <https://www.google.com/covid19/mobility/>
- KPMG. (2020). *Government and institution measures in response to COVID-19*.
- Lawless, M. (2013). Do complicated tax systems prevent foreign direct investment? *Economica*, 80 (317), 1-22.
- Lee, Y., & Gordon, R. (2005). Tax structure and economic growth. *Journal of public economics*, 89(5-6), 1027-1043.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Junio de 2020). *Marco Fiscal de Mediano Plazo MFMP 2020*. Obtenido de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-135563%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- OCDE, CEPAL, NACIONES UNIDAS, CAF, & UNIÓN EUROPEA. (2020). *Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46029/3/LEO_2020perspectivas_es.pdf
- OIE. (agosto de 2020). Denmark: change in legislation makes the job sharing scheme more flexible. Obtenido de https://ioewec.newsletter.ioe-emp.org/industrial-relations-and-labour-law-july-2020/news-2/article/denmark-change-in-legislation-makes-the-job-sharing-scheme-more-flexible?tx_news_pi1%5BoverwriteDemand%5D%5Bcategories%5D=55&cHash=512f7b32fd9a969de296dac8f
- Organización Internacional del Trabajo. (2015). *Notas OIT*. Obtenido de SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN EUROPA: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/---cepol/documents/publication/wcms_436902.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (2020). *ILO Monitor: Covid-19 and the world of work*. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_755910.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (2020). *ILOSTAT database [database]*. Obtenido de <https://ilostat.ilo.org/data/>
- Organización Internacional del Trabajo - OIT . (2020). Nota Informativa: Un entorno favorable para las empresas sostenibles y una respuesta rápida a los efectos del COVID-19.
- Organización Para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE. (Febrero de 2008). *Tax Effects on Foreign Direct Investment*. Obtenido de <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/40152903.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE. (2020). *OECD.stat*.
Obtenido de <https://stats.oecd.org/>

Oxford University. (2020). *Our World in Data*. Obtenido de Coronavirus Pandemic
(COVID-19) – the data: <https://ourworldindata.org/coronavirus-data>

Trading Economics. (2020). *GDP Growth Rate*. Obtenido de
<https://tradingeconomics.com/country-list/gdp-growth-rate>

U.S. Energy Information Administration. (Agosto de 2020). *PETROLEUM & OTHER
LIQUIDS*. Obtenido de Europe Brent Spot Price FOB.

Sobre los consultores

Enán Arrieta Burgos

Abogado, especialista en Derecho Procesal y doctor summa cum laude en Filosofía por la Universidad Pontificia Bolivariana (Medellín, Colombia), con estancia de investigación posdoctoral en la Universidad de Sevilla (Sevilla, España), en donde ha sido, también, profesor visitante. Actualmente se desempeña como director del Centro de Estudios Sociales y Laborales de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y es profesor asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia Bolivariana (Medellín, Colombia), en donde coordina el Área de fundamentación e Investigación. Adicionalmente, se encuentra reconocido como investigador asociado del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia, y es abogado litigante y consultor en derecho social.

Camilo Fernández Londoño

Economista y estudiante de la Maestría en Economía Aplicada de la Universidad EAFIT, e investigador del CESLA.

Catalina Sepúlveda Zea

Socióloga de la Universidad de Antioquia, Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT, actualmente se desempeña como investigadora del CESLA.

Juanita Vieco Giraldo

Abogada de la Universidad EAFIT, especialista en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Pontificia Bolivariana e investigadora del CESLA.

Juliana Restrepo Zuleta

Abogada, comunicadora social y periodista de la Universidad Pontificia Bolivariana, e investigadora del CESLA.