

13

NUESTRA  
POLÍTICA  
**PÚBLICA**  
**DE EMPLEO**  
**Y PROTECCIÓN**  
**A LA VEJEZ**

**#MEJOR**  
**VARGAS LLERAS**

# LA POLÍTICA DE EMPLEO Y DE PROTECCIÓN A LA VEJEZ 2018-2022



El crecimiento económico del país en los últimos 10 años ha puesto en evidencia algunos hechos importantes para el mercado laboral. En primer lugar, un incremento de la proporción de los ocupados formales, que pasó del 47,1 % en 2010 al 51,3 % en 2017 y, en segundo lugar, una reducción de la tasa de desempleo nacional, la cual bajó del 15,4 % en 2004 al 9,4 % en 2017.

A pesar de esos avances, no menos cierto es que tenemos una de las mayores tasas de desempleo de la región y que el nivel de informalidad laboral es inadmisibles; con ello, año tras año, el país pierde competitividad en el mercado laboral frente a los principales mercados del mundo. De acuerdo con los resultados del Informe Global de Competitividad 2017-

2018 del Foro Económico Mundial, el país tiene retos enormes en las siguientes asignaturas: a) eficiencia y uso del talento humano, b) baja productividad laboral y c) capacidad de la economía por atraer y retener el capital humano, entre otras.

Lo anterior muestra la imperiosa necesidad de diseñar e implementar una política pública, una caja de herramientas que facilite y promueva la generación de empleo de calidad, que es complementaria a la política de producción e industria que también queremos poner en marcha en mi gobierno.

En total este documento presenta 34 acciones de política pública, distribuidas en 18 estrategias para generar empleo y reducir la informalidad, y otras 16 en materia de seguridad social y protección a la vejez. Los objetivos presentados en este documento apuntan a reducir el desempleo friccional que se muestra en la economía, al tiempo que se propone disminuir y simplificar los trámites y los costos para la generación de empleo formal. Por otro lado, se busca ampliar la cobertura de los sistemas de seguridad social, promoviendo la equidad y haciéndolos sostenibles fiscalmente.

Con las propuestas que presentamos en este documento, los colombianos podrán tener la seguridad de que vamos a dinamizar la creación de empleo; no esperamos que este sea un residuo de la política de producción, como ha ocurrido en el pasado, sino que se dé a través de políticas y planes consistentes y coherentes. Los empresarios también podrán contar con que el Estado será un socio en sus planes y proyectos para la generación de empleo, no una carga, ni un obstáculo; además, los trámites innecesarios o los sobrecostos que afecten la generación de empleo capacitado y oportuno serán reducidos. Un ejemplo de ello es el efecto adverso que se está produciendo en el mercado laboral con la ampliación de la estabilidad laboral reforzada. Este caso demuestra la necesidad de que el concepto de trabajo decente vaya de la mano de la sostenibilidad de las empresas.

Presentaremos un proyecto de ley estatutaria que adopte los derechos fundamentales en el trabajo y en el que se establezcan criterios claros de interpretación a los que deber estar sujetos los inspectores del trabajo. Así mismo, buscaremos que el SENA cree un programa de readaptación laboral para los trabajadores en condición de debilidad manifiesta. También trabajaremos en cerrar el cerco sobre defraudaciones por falsas

incapacidades o por falsas pérdidas de capacidad laboral, indebidamente certificadas, al tiempo que daremos solución al problema de la ampliación del criterio de 'empleo protegido' por debilidad manifiesta. Para ello privilegiaremos la concertación entre trabajadores y empleadores.

Frente al empleo se creará la instancia de coordinación y gestión del empleo. Con esto se sabrá qué sectores económicos se mueven, cuántos trabajadores se necesitan y de qué tipo; además, se instruirá a los posibles trabajadores y se les facilitará su enganche laboral. Crearemos un programa insignia para invertir en las personas y hacer que consigan empleo más fácil, incluyendo a aquellas que vienen de programas como familias en acción. Concentraremos los esfuerzos en identificar dónde están las vacantes y gestionar para que estas se llenen correctamente, así como en garantizar la pertinencia de la educación para el trabajo. En este último aspecto, el país obtiene resultados negativos en casi todas las mediciones en competitividad del mercado laboral, lo cual confirma la urgencia y la necesidad de mejorar la calidad de los programas ofrecidos por el SENA.

En materia de formalización laboral, se eliminará la tramitología para vincularse a la seguridad social. Se instaurará un único formulario, proceso y plataforma para afiliarse a ella. Además, se creará un paquete básico de protección social para atender a quienes no tienen seguridad social y cubrirá en riesgo básico a las personas que están por fuera del sistema, de esta manera:

- En salud, la gente no perderá su salud subsidiada por empleos temporales.
- En vejez, las personas tendrán acceso a el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) fortalecidos.
- En riesgos laborales, habrá microseguros de bajo costo.
- En subsidio familiar, los trabajadores independientes informales podrán acceder a servicios a bajo costo.

En materia de protección, nuestro modelo tendrá cinco pilares, donde la pensión para la vejez será una realidad para miles y miles de colombianos, en un sistema más equitativo y que garantice la sostenibilidad fiscal. Nuestro sistema de protección propone:

- Incrementar la **cobertura** del sistema de protección para la vejez. Se fortalecerán los programas de los BEPS y Colombia Mayor. Le daremos un uso más eficiente a los recursos disponibles para fomentar y facilitar la cotización a pensiones de los trabajadores y adultos mayores, incluso permitiéndoles que hagan aportes voluntarios, compra de semanas o cotizaciones posteriores.
- Hacer más **equitativo** el sistema. Los dos pilares contributivos estarán repartidos entre un sistema público y uno de capitalización privado; de esta manera, en vez de competir como lo hacen hoy en día, se complementarán.
- Reduciremos la presión financiera y haremos **sostenible** el sistema de pensiones. El Estado dejará de asumir en el futuro los subsidios a las pensiones altas.

**Germán Vargas Lleras**

\* Este documento hace parte del trabajo colectivo liderado por la Fundación Carlos Lleras Restrepo que busca hacer propuestas de políticas públicas. Sus aportes, ideas y críticas son muy importantes para nosotros. Contáctenos en [www.fundacioncarloslleras.com](http://www.fundacioncarloslleras.com)



# RADIOGRAFÍA DEL EMPLEO **Y PROTECCIÓN A LA VEJEZ EN COLOMBIA**

Frente al empleo, en el país hay una gran desarticulación entre el sector productivo, el sistema educativo y el Estado, lo que dificulta el enganche laboral y la ocupación de las vacantes disponibles. Actualmente, el sistema educativo no responde adecuadamente a la demanda de recursos humanos del sector productivo y la intervención del Estado para llenar esta brecha no es lo suficientemente efectiva.

Por otra parte, la jurisprudencia en Colombia ha desarrollado el principio de estabilidad laboral reforzada, que busca garantizar la estabilidad del trabajador en una circunstancia de debilidad manifiesta,

otorgándoles algunos beneficios jurídicos. En algunos casos, dichos beneficios limitan la autonomía del empleador y los obliga a asumir costos de su readaptación y en otros a asumir una vinculación por fuerza de los hechos. A pesar de que es necesario proteger los derechos fundamentales de los trabajadores, es posible extenderle una mano a los empleadores en cuanto a: la autorización para la terminación de contratos cuando existe justa causa, programas de formación y readaptación laboral de sus trabajadores, y una alternativa a la vinculación por fuerza de hechos en algunos casos.



A pesar de que la seguridad social fue concebida para proteger y beneficiar a los trabajadores formales, el sistema no responde a la realidad que vive una parte de ellos, en especial los informales, independientes o que no alcanzan a recibir un salario mínimo al mes. Mucho menos para los temporales. Además, hay múltiples barreras como la tramitología para la afiliación, un techo económico de entrada que no todos pueden pagar, desconocimiento del sistema y hasta límites jurídicos para la afiliación.

Por otra parte, el acceso al sistema de pensiones es reducido y aún hay desigualdad entre regímenes pensionales, niveles de ingreso y el género de los pensionados:

- Solo 1 de cada 3 colombianos con la edad necesaria cuenta con una pensión y el 12 % de los adultos mayores de 65 años en condiciones de pobreza no reciben apoyo del Estado.
- Alrededor de 2 millones de personas no se encuentran afiliadas al sistema general de pensiones y, en promedio, solo un tercio de los afiliados hace cotizaciones al mes.
- Gran parte de los trabajadores colombianos se encuentran excluidos del sistema porque ganan menos de un salario mínimo y no se les permite cotizar.



“EN ESTE DOCUMENTO  
PROPONGO 34 ACCIONES  
DE POLÍTICA PÚBLICA: 18  
ESTRATEGIAS PARA GENERAR  
EMPLEO Y REDUCIR LA  
INFORMALIDAD, Y OTRAS 16 EN  
MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL  
Y PROTECCIÓN A LA VEJEZ”.



# PILARES FUNDAMENTALES



- 1.** Más empleo digno para todos los colombianos.
- 2.** Estabilidad laboral reforzada.
- 3.** Formalización laboral.
- 4.** Protección para la vejez.

# 1 FRENTE A MÁS EMPLEO DIGNO PARA TODOS LOS COLOMBIANOS

 **El empleo será un objetivo de la política económica y social.**

 Se creará una instancia de coordinación y gestión del empleo. El país sabrá qué sectores económicos están más activos, cuántos trabajadores se necesitan y de qué tipo, incluso en dónde se debe actuar para salvar empleos. Además, se capacitará a las personas y trabajadores para que ocupen las vacantes disponibles o aquellas que el aparato productivo necesite.

 Crearemos un programa para invertir en las personas que les ayude a conseguir empleo más fácil, incluyendo a aquellos que están en programas sociales del Estado, como Familias en Acción.

 **Se identificará dónde están las vacantes y se gestionará para que se llenen correctamente.**

 Con el sector productivo se hará una revisión de los puestos de trabajo que se requieren y se formará a las personas para que puedan acceder a estos y los conserven.

 Se creará una unidad que identifique el personal que se requerirá en el futuro próximo e informe a las personas y al sector educativo para que tomen las decisiones e inversiones acertadas.

 Se creará un grupo élite de formación rápida y a la medida de las oportunidades laborales que brindan los megaproyectos públicos y privados.

 **El empleo también se gestionará regionalmente, que es donde se generan más oportunidades laborales.**

 Se promoverá una ley de competencias de alcaldías y gobernaciones en empleo.

 Se llevará a cabo un plan de empleo regional con metas cuantificables y verificables.

“SE CREARÁ UNA INSTANCIA DE COORDINACIÓN Y GESTIÓN DEL EMPLEO, QUE PERMITIRÁ IDENTIFICAR LOS SECTORES MÁS ACTIVOS Y LOS TRABAJADORES QUE SE NECESITAN, CON EL FIN DE AYUDAR A BUSCARLOS O CALIFICARLOS. INCLUSO, PERMITIRÁ SABER EN DÓNDE SE DEBE ACTUAR PARA SALVAR O RECONVERTIR EMPLEOS”.



## 2 ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA

 **Se establecerán los criterios para que los inspectores de trabajo den correcta aplicación a la Ley 361 de 1997 sobre la integración social de los trabajadores en condición de discapacidad.**

 Se presentará un proyecto de ley estatutaria que adopte los derechos fundamentales en el trabajo y establezca criterios de interpretación, que deben aplicar los inspectores del trabajo.

 **Para trabajadores con estabilidad laboral reforzada, se reglamentará el procedimiento de autorización de terminación de contratos.**

 Se expedirá una Resolución del Ministerio del Trabajo que modifique la Resolución 1309 de 2013 mediante la cual se adoptó el *Manual del Inspector de Trabajo y de la Seguridad Social*; en esa Resolución se modificarán los plazos de los que disponen.



 **En coordinación con el Servicio Público de Empleo, crearemos una Bolsa de Empleo que permita la reubicación laboral de los trabajadores en condiciones de debilidad manifiesta.**

 Nos proponemos crear una Bolsa de Empleo que facilite y promueva la reubicación laboral de los trabajadores en condición de debilidad manifiesta. El programa tendrá cobertura nacional y buscará beneficiar a los trabajadores y empleadores.

 **Con el apoyo del SENA, crearemos el programa de readaptación laboral para trabajadores en condición de debilidad manifiesta.**

 El SENA, en concertación con trabajadores y empleadores, liderará un programa que tendrá el objeto de readaptar laboralmente a los trabajadores

que han sufrido una pérdida en la capacidad laboral y que se encuentren protegidos bajo la figura de estabilidad laboral reforzada. Ese programa deberá garantizar y certificar las condiciones de reintegro de esos trabajadores, con el propósito de evitar que sus diagnósticos médicos empeoren.

 Le daremos solución al problema de la ampliación del criterio de 'empleo protegido' por debilidad manifiesta. Para ello privilegiaremos la concertación entre trabajadores y empleadores.

 Daremos el primer paso para coordinar los mecanismos de control y vigilancia de la política laboral y de salud. Con ello buscaremos cerrar el cerco sobre defraudaciones por falsas incapacidades o por falsas pérdidas de capacidad laboral, indebidamente certificadas.

# 3 FRENTE A LA FORMALIZACIÓN LABORAL

## **Se eliminará la tramitología para vincularse a la seguridad social.**

-  Se creará un único formulario, proceso y plataforma para afiliarse a todos los sistemas de la seguridad social.
-  Se revisará, con el sector empresarial y empleados, las trabas en trámites administrativos que existan para buscar su eliminación y/o una simplificación de requerimientos.

## **Se creará un paquete básico de protección social para atender a quienes no tienen seguridad social.**

-  Se vinculará y cubrirá en riesgo básico a las personas que están por fuera de la seguridad social:
  - En salud, la gente no perderá su salud subsidiada al asumir empleos temporales.
  - En vejez, la gente tendrá acceso a BEPS fortalecido.
  - En riesgos laborales, habrá microseguros de bajo costo.

- En subsidio familiar, los trabajadores independientes informales podrán acceder a los servicios a un costo bajo.

## **La seguridad social colombiana se acercará a la ciudadanía.**

-  Se tramitarán las reformas normativas necesarias para que los trabajadores independientes formales puedan comprar pólizas de riesgos laborales.
-  Concentrar los esfuerzos de las cajas de compensación en el servicio de mayor impacto a la ciudadanía.

## **Los colombianos conocerán la acción protectora de la seguridad social y serán más conscientes de los beneficios a los que pueden acceder.**

-  Se hará una campaña masiva de comunicación y educación a la ciudadanía sobre los beneficios, usos y cubrimientos de la seguridad social.

# 4 FRENTE A LA PROTECCIÓN PARA LA VEJEZ

## **Se incrementará la cobertura del sistema de protección a la vejez, ampliando la atención a los hoy adultos mayores.**

-  Cuando no haya posibilidad de alcanzar la pensión, se permitirá el traslado automático obligatorio de los aportes pensionales de la persona al programa Beneficios Económicos Periódicos Sociales (BEPS). Así, los ciudadanos gozarán de los beneficios de este programa mediante anualidades vitalicias cuando el saldo lo permita. Esto se complementará con el subsidio de Colombia Mayor, para quienes cumplan con los requisitos.
-  Incrementaremos los recursos de Colombia Mayor para atender a más población sin cobertura. Crearemos 200.000 cupos adicionales en el primer año de mi gobierno.

## **Incentivo al acceso y cumplimiento de requisitos de la población trabajadora.**

-  Para incrementar la cobertura en el sistema de pensiones se mejorará el uso de los recursos de solidaridad que actualmente recibe el sistema, de tal manera que se fomente la cotización a pensiones y el buen uso de estos recursos.
-  Se desarrollarán mecanismos que faciliten completar los requisitos de pensión como: aportes voluntarios con su equivalencia en semanas al sistema obligatorio de pensiones (esto en cualquier momento de la vida laboral), compra de semanas (estas usualmente hacia el final de la vida laboral) y cotización cercana al momento del reconocimiento de pensión (cuando falten periodos muy cortos de cotización).



 **Se hará equitativo el sistema de pensiones y se integrará el sistema de protección para la vejez.**

-  Se eliminará la competencia entre el régimen privado y el público, a través de un sistema de 5 pilares en el que ambos regímenes contributivos se complementen y en el que existan programas adicionales potenciados que permitan constituir un sistema integrado de protección a la vejez.

 **Se reducirá la presión financiera y se hará sostenible el sistema de pensiones.**

-  Esta reducción se dará porque los dos regímenes se complementarán y el Estado focalizará los subsidios en la población de menores ingresos.

-  Se impulsará un consenso judicial para las decisiones sobre reconocimiento o cambio de beneficios del sistema pensional, de tal manera que todas las personas en iguales condiciones reciban los mismos beneficios. Esto ayudará a costear y planear el gasto necesario.

-  Se autorizará la devolución de saldos pequeños en BEPS con la contrapartida o subsidio del Estado cuando se haya demostrado un esfuerzo en ahorro por parte del vinculado y, con enlace automático a Colombia Mayor, con el fin de evitar que la gente caiga en la miseria.



¿CÓMO LO  
**HAREMOS?**

# 1 MÁS EMPLEO DIGNO PARA TODOS LOS COLOMBIANOS

 **Potenciar la generación de empleo desde la planificación y gestión de la mano de obra a través de la política económica.**

## A. POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA DE EMPLEO



### DIAGNÓSTICO

-  La generación de empleo está estrechamente ligada con la actividad económica, pero esta no se ha priorizado en los planes de desarrollo nacionales.
-  No existe una instancia fuerte que fomente el empleo desde la planificación económica.



### PROPUESTA

-  Crear una instancia de coordinación, con riguroso monitoreo, en donde Planeación Nacional y los ministerios de Hacienda y de Trabajo tengan la responsabilidad de planear y gestionar el uso de la mano de obra dentro del modelo económico a implementar. Esta instancia tendrá tareas como:
  - Identificar sectores intensivos en mano de obra y priorizarlos.
  - Identificar las cantidades y tipos de trabajadores requeridos.
  - Gestionar la formación y el enganche laboral.



### IMPACTO

-  Generación adicional de empleo, dado que al ser un objetivo de política, se aprovechan todas las oportunidades disponibles.

-  **Priorizar el empleo como política social a través de la creación de un programa que mejore las competencias para obtenerlo.**

## B. POLÍTICA SOCIAL Y POLÍTICA DE EMPLEO



### DIAGNÓSTICO

-  Los programas de transferencias condicionadas han reducido la pobreza, pero carece de incentivos que permitan a los hogares dar un salto y convertirse en clase media.
-  En América Latina, estamos en posiciones intermedias en el *ranking* de pobreza y el país continúa liderando los de desigualdad e inequidad.



### PROPUESTA

-  Priorizar el empleo como política social con un programa insignia que mejore las competencias para obtener un trabajo. Además, ayudaremos a miles de colombianos a encontrar puestos de calidad (el 70 % de los ingresos de los hogares proviene de un trabajo).
-  Mantener los programas de transferencias condicionadas, ampliando las condiciones a buenas prácticas laborales.



### IMPACTO

-  Más personas preferirán emplearse y salir gradualmente de los programas de subsidios condicionados o de la informalidad. Esto hará que la clase media aumente en el país.
-  Cambio gradual del gasto social, desde los programas de transferencias condicionadas a programas de empleo, acentuando los beneficios para quienes buscan el empleo como principal método de supervivencia.

“CREAREMOS UN PROGRAMA QUE LES AYUDE A MILES Y MILES DE COLOMBIANOS A CAPACITARSE O CONSEGUIR EMPLEO MÁS FÁCIL, INCLUYENDO A AQUELLOS QUE ESTÁN EN PROGRAMAS SOCIALES DEL ESTADO”.

-  **Crear una estrategia para revisar los puestos de trabajo disponibles y gestionar la ocupación de los mismos.**

## C. ANÁLISIS DE LA DEMANDA DE RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PRODUCTIVO



### DIAGNÓSTICO

-  La tasa de desempleo en Colombia sigue siendo una de las más altas de América Latina.
-  Alrededor del 30 % de los despidos en la industria, el comercio y los servicios obedecieron a un bajo rendimiento laboral.

-  Las empresas han visto la necesidad de emprender actividades de formación en industria (46,5 %), comercio (45,5 %) y servicios (73,4 %).



### PROPUESTAS

-  Crear una estrategia conjunta entre el sector productivo y el Estado, para que se revisen los puestos de trabajo que existen y aquellos que con mayor frecuencia son más difíciles de llenar. Esto para que el Estado y el empresariado puedan asumir la formación específica de los trabajadores.



### IMPACTO

-  Ocupar más rápido las vacantes, generando más puestos de trabajo.
-  Los nuevos empleos serán de mayor duración, es decir, más estables, pues habrá una mejor correspondencia entre lo que el trabajador sabe y puede ofrecer, y lo que el empresario necesita.

“EL ESTADO Y EL SECTOR PRODUCTIVO TRABAJARÁN EN UN PROGRAMA PARA CAPACITAR A TRABAJADORES O PERSONAS CON EL FIN DE QUE OCUPEN LOS PUESTOS QUE USUALMENTE SON DIFÍCILES DE LLENAR POR LA FORMACIÓN O EXIGENCIAS ESPECÍFICAS REQUERIDAS”.



 **Mejorar la oferta de formación para el trabajo para que sea más pertinente y flexible.**

## D. FORMACIÓN PARA EL TRABAJO



### DIAGNÓSTICO

-  No existe un mecanismo que guíe a las personas a escoger qué estudiar.
-  La falta de pertinencia en el sistema educativo genera desempleo de más de un año, malas inversiones de los hogares y falta de personal adecuado para las empresas.
-  Las instituciones de formación tienen programas rígidos que no se adaptan a las necesidades del mercado laboral ni a las oportunidades del país.



### PROPUESTAS

-  Crear una unidad que identifique qué recurso humano requiere el país y trasmita esta información al sistema educativo y a los hogares.
-  Hacer seguimiento a megaproyectos públicos y privados, y crear un grupo élite de formadores para el trabajo que, de manera expedita, pueda montar y ofrecer cursos actualizados, a la medida de las necesidades.



### IMPACTO

-  Los colombianos estarán formados en las áreas más dinámicas del sector productivo, lo que hará que encuentren trabajo de una manera más rápida.
-  Quienes pierden su empleo serán recualificados eficientemente haciendo el reenganche más rápido y fácil.

-  **Aumentar la capacidad del Servicio Público de Empleo para reducir los periodos de desempleo causado por la desinformación.**

## E. SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO



### DIAGNÓSTICO

-  Hay puestos de trabajo disponibles y trabajadores calificados, pero es difícil y costoso que ellos se encuentren pues existe un desconocimiento sobre cómo buscar. Luego, se termina recurriendo a la 'palanca'.
-  La mitad de los hombres consigue trabajo en 5 meses, mientras que el 50 % de las mujeres en 18 meses.
-  El país cuenta ahora con un Servicio Público de Empleo (SPE) que no tiene la suficiente capacidad para gestionar el empleo del país.



### PROPUESTA

-  Mejorar el SPE con:
  - Una plataforma tecnológica óptima para una búsqueda eficiente de empleo.
  - El fortalecimiento de la capacidad de gestión de las agencias de empleo.
  - Estrategias diferenciadas por sexo para hacer más pertinente la búsqueda.



### IMPACTO

-  Aquellos que buscan empleo y los que necesitan trabajadores harán esta tarea más rápida y eficiente, y tendrá acompañamiento especializado.

-  **Promover la gestión regional del empleo desde las entidades de Gobierno local.**

## F. GESTIÓN LOCAL DEL EMPLEO



### DIAGNÓSTICO

-  A nivel local, es evidente la ausencia de acciones y programas de empleo, a pesar de que en las ciudades y departamentos es más fácil obtener información y gestionar de mejor manera nuevas oportunidades laborales.
-  Las gobernaciones y alcaldías desconocen el empleo como un asunto de su competencia y esperan a que el Gobierno central atienda este frente.



### PROPUESTAS

-  Promover por ley las competencias de los departamentos y municipios en materia de empleo. Esto en coordinación y con el apoyo del Gobierno central.
-  Establecer un plan de trabajo con las instancias locales, con metas cuantificables, sobre el empleo.



### IMPACTO

-  Aprovechar la inversión pública local en la creación de empleo.



“TENEMOS LA IMPERIOSA  
NECESIDAD DE DISEÑAR E  
IMPLEMENTAR UNA POLÍTICA  
PÚBLICA QUE FACILITE Y  
PROMUEVA LA GENERACIÓN  
DE EMPLEO DE CALIDAD,  
COMPLEMENTARIA A LAS  
POLÍTICAS DE ECONOMÍA O DE  
PRODUCCIÓN E INDUSTRIA QUE  
TAMBIÉN VAMOS A PONER EN  
MARCHA EN MI GOBIERNO”.

# 2 ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA

 **Se creará una política que adopte los derechos fundamentales enfocada en los trabajadores en debilidad manifiesta.**

## A. DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL TRABAJO



### DIAGNÓSTICO

El ordenamiento jurídico colombiano establece la posibilidad de que los empleadores puedan regular la relación con sus trabajadores a través de contratos laborales a término fijo, por obra o labor. Esta autonomía se encuentra limitada por la obligación de garantizar la permanencia en el empleo al trabajador que se encuentre en una circunstancia de debilidad manifiesta, como es el caso de las personas en situación de discapacidad por limitaciones físicas, sensoriales y/o psíquicas.

El Artículo 22 de La Ley Clopatofsky (361 de 1997 por medio de la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones) creó el concepto de 'empleo protegido', refiriéndose a aquellos casos en los que las limitaciones del trabajador no permiten su inserción al mercado laboral. En la misma Ley, el Artículo 26 establece la imposibilidad de despedir o dar por terminado un contrato con un trabajador por razón de su limitación, salvo que medie autorización del Ministerio de Trabajo o cuando haya justa causa.

La Corte Constitucional ha señalado que el derecho a la estabilidad laboral reforzada aplica no solo a quienes tienen un vínculo laboral propiamente dicho, sino también para quienes están vinculados por contrato de prestación de servicios o de aprendizaje. Los efectos de los beneficios jurídicos de los trabajadores en Estabilidad Laboral Reforzada son:

 El juez que conozca del asunto tiene el deber de reconocer a favor del trabajador (Sentencia T-443 de 2017):

- La ineficacia de la terminación o del despido laboral (con la consiguiente causación del derecho del demandante a recibir todos los salarios y prestaciones sociales dejadas de recibir), si es el caso.
- El derecho a ser reintegrado a un cargo que ofrezca condiciones iguales o mejores que las del cargo desempeñado por el trabajador desde su desvinculación, y en el cual no sufra el riesgo de empeorar su estado de salud, sino que esté acorde con sus condiciones.
- El derecho a recibir capacitación para cumplir con las tareas de su nuevo cargo, si es el caso (Art. 54, C.P.).
- El derecho a recibir una indemnización equivalente a 180 días del salario, sin perjuicio de las demás prestaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar, de acuerdo con el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas que lo modifiquen, adicionen, complementen o aclaren.



## PROPUESTA

Presentaremos un proyecto de ley estatutaria al Congreso de la República para introducir los criterios que deberán atender los inspectores del trabajo para garantizar la correcta aplicación de la Ley 361 de 1997.



 **Se creará una política que adopte los derechos fundamentales enfocada en los trabajadores en situación de debilidad manifiesta.**

## B. AUTORIZACIÓN DE TERMINACIÓN DE CONTRATOS



### DIAGNÓSTICO

 El Artículo 26 de la Ley 361 de 1997 establece la imposibilidad de despedir o dar por terminado un contrato con un trabajador por razón de su limitación, pero en realidad, las autorizaciones del Ministerio del Trabajo son casi siempre negados, y aun cuando existe justa causa, el inspector hace prevalecer la razón de la Estabilidad Laboral Reforzada sobre la justa razón y motivación para dar por terminada una relación laboral.



### PROPUESTA

 Se expedirá una Resolución del Ministerio del Trabajo que modifique la Resolución 1309 de 2013 mediante la cual se adoptó el *Manual del Inspector de Trabajo y de la Seguridad Social*. En esa Resolución se modificarán los plazos de los que disponen.



 **Creación del programa de readaptación laboral para trabajadores en condición de debilidad manifiesta.**

## C. READAPTACIÓN LABORAL



### DIAGNÓSTICO

 De conformidad con la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, desarrollada en fallos de tutela (T-443 de 2017 y SU-049 de 2017), uno de los derechos que adquiere un trabajador a los que se les reconoce Estabilidad Laboral Reforzada es a ser reintegrado “a un cargo que ofrezca condiciones iguales o mejores que las del cargo desempeñado por él hasta su desvinculación, y en el cual no sufra el riesgo de empeorar su estado de salud, sino que esté acorde con sus condiciones”.



⚠ La obligación anterior está haciendo que las empresas asuman el costo de la readaptación laboral, sin que en la mayoría de los casos ese gasto mayor aumente la productividad del trabajador.



## PROPUESTA

⚠ Se propone crear, en el marco del SENA y en concertación entre trabajadores y empleadores, un programa que tenga el objeto de readaptar laboralmente a los trabajadores que han sufrido una pérdida en la capacidad laboral y que se encuentren protegidos bajo la figura de estabilidad laboral reforzada. Ese programa deberá garantizar y certificar las condiciones de reintegro de esos trabajadores con el propósito de evitar que no sufran riesgo de empeorar sus diagnósticos médicos. Las características del programa se desarrollan en el capítulo de empleo.



**Creación de una Bolsa de Empleo para la reubicación laboral de los trabajadores en condiciones de debilidad manifiesta.**

## D. REUBICACIÓN LABORAL



### DIAGNÓSTICO

⚠ La línea jurisprudencial de la Corte está generando en el aparato productivo restricciones de movilidad en el empleo por fuerza de que un trabajador que es beneficiario de la Estabilidad Laboral Reforzada debe ser reintegrado a un cargo que ofrezca las mismas condiciones o mejores que las anteriores al despido. Pero cuando esto no es posible, la opción no puede ser que el empleador asuma su vinculación por fuerza de los hechos; por el contrario la política pública debe proveer una salida que mitigue los efectos en el mercado laboral y facilite la movilidad laboral.



### PROPUESTA

⚠ Nos proponemos crear una Bolsa de Empleo que facilite y promueva la reubicación laboral de los trabajadores en condición de debilidad manifiesta. El programa tendrá cobertura nacional y buscará beneficiar a los trabajadores y empleadores.

# 3 FORMALIZACIÓN LABORAL

 Se eliminará la tramitología para vincularse a la seguridad social.

## A. PLATAFORMA UNIFICADA DE AFILIACIÓN



### DIAGNÓSTICO

 Las personas deben hacer trámites separados para afiliarse a cada uno de los cuatro subsistemas de la seguridad social (salud, pensiones, riesgos laborales y subsidio familiar). Además, como existen varios proveedores en cada subsistema, el formulario de afiliación, la documentación anexa y los trámites son diferentes en cada caso y determinados por cada entidad. Todo esto es una barrera clara y continua para la formalización y para recibir los beneficios de la seguridad social.



### PROPUESTAS

-  Crear una plataforma unificada de afiliación, similar a la PILA (Planilla Integrada del Liquidación de Aportes), con estandarización y simplificación de los documentos requeridos. Esto es un solo formulario para toda la seguridad social.
-  Se revisarán, con el sector empresarial, las trabas que existen en los trámites administrativos al acceder a la seguridad social para eliminarlos y/o simplificarlos.



### IMPACTO

-  Reducción de la barrera de afiliación a la seguridad social.
-  Reducción de tiempos dedicados por las personas y empresas para la inclusión al sistema.
-  Esto ayudará a mejorar el posicionamiento de Colombia en los *rankings* internacionales, como el *doing business* que revelan mayor competitividad del país.

 **Se crearán paquetes básicos de protección social para atender a quienes no tengan seguridad social.**

## B. PROTECCIÓN SOCIAL BÁSICA



### DIAGNÓSTICO

-  La seguridad social está concebida para los asalariados formales, que no corresponde a la realidad en una parte importante de los trabajadores colombianos que son informales. Esto porque quien reciba ingresos inferiores a un salario mínimo prácticamente es excluido del sistema.
-  La cotización a la seguridad social implica un pago de 35 % de los ingresos de los trabajadores; una obligación que no todos pueden pagar para acceder.
-  El país, en general, ofrece un esquema de todo o nada, es decir, se tiene seguridad social completa o no se tiene nada.



### PROPUESTAS

-  Construir y articular un paquete básico o un piso mínimo de protección social para la mayor parte de los riesgos que cubre el sistema de seguridad social. Este debe funcionar como puerta de entrada a la protección social y como un esquema de incentivos y graduación, siempre buscando facilitar el tránsito al cubrimiento de la seguridad social completa. Este paquete tendría:

- En salud, no se pierde el derecho a la salud subsidiada por empleos temporales. En estos casos, se permitirá una completa movilidad entre los Regímenes Subsidiado y Contributivo.
- En protección para la vejez se propone un fortalecimiento y masificación de los BEPS (hay la limitante de que no es obligatorio el ahorro, pero legalmente no es posible la obligatoriedad).
- En riesgos laborales, deben crearse microseguros de riesgos laborales y seguros de vida para trabajadores informales.
- En subsidio familiar, para los informales independientes, no será necesaria la cuota monetaria pero si se les permitirá acceder a servicios pagando una tarifa reducida.



### IMPACTO

-  Protección social a la población trabajadora de bajos ingresos y sus familias, lo que conlleva a una menor vulnerabilidad frente a la pobreza y una mayor productividad.
-  Creación de un canal de entrada a la seguridad social, rompiendo el esquema de todo o nada, que hoy condena a la exclusión a miles y miles de trabajadores.

“CREAREMOS UNA PLATAFORMA QUE UNIFIQUE Y SIMPLIFIQUE LA AFILIACIÓN Y PAGOS PARA TODA LA SEGURIDAD SOCIAL: SALUD, PENSIONES, RIESGOS LABORALES Y SUBSIDIO FAMILIAR. ALGO SIMILAR AL PILA”.



 **Permitir a los trabajadores independientes acceder a las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) y revisar los servicios que ofrecen las Cajas de Compensación.**

## C. AJUSTES A LAS ARL Y A LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR



### DIAGNÓSTICO

- Los trabajadores independientes no pueden afiliarse a una ARL para estar cubiertos por riesgos laborales así estén dispuestos a pagar por ello.
- Las Cajas de Compensación Familiar están encargadas de muchas cosas, con impacto incierto.



### PROPUESTAS

- Realizar los ajustes jurídicos necesarios para que los

trabajadores independientes, que no laboran por prestación de servicios, puedan acceder a la protección que ofrecen las aseguradoras de riesgos laborales.

- Revisar los servicios que ofrecen las Cajas de Compensación Familiar para hacer énfasis en los que son más eficientes, y así, poder incrementar la cuota monetaria de los afiliados.



### IMPACTO

- Incremento de la protección que brinda el sistema de riesgos laborales a los trabajadores independientes fortaleciendo la acción del mercado asegurador en ese segmento del mercado laboral.
- Aumentar el bienestar de los trabajadores a través de una revisión de los servicios que ofrecen sus Cajas de Compensación y del aumento de la cuota monetaria. Esto permitirá tener entidades más eficientes y flexibles que lleguen a todas las regiones del país.

 **Informar de la acción protectora de la seguridad social y los beneficios a los que tienen acceso los usuarios.**

## **D. EDUCACIÓN SOBRE LOS USOS Y COBERTURAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL**



### **DIAGNÓSTICO**

 La seguridad social surge como el modelo más poderoso que tienen todos los colombianos para mitigar los riesgos a los que están expuestos los individuos de una manera social o colectiva. Sin embargo, esto no es conocido por la ciudadanía y por el contrario ven en ella un impuesto. De hecho, existen partidas en parafiscales

que no se emplean para su finalidad porque los ciudadanos no conocen que tienen derecho a ellas (por ejemplo, mecanismo de protección al cesante, auxilio funerario del sistema de pensiones, entre otros).



### **PROPUESTAS**

 Adelantar campañas masivas de comunicación y educación a la ciudadanía sobre los beneficios, usos y cubrimientos de la seguridad social.



### **IMPACTO**

-  Hacer más útil la seguridad social para que cumpla con su rol a cabalidad.
-  Incentivar la vinculación y aporte a la seguridad social dado que la relación costo-beneficios se hace más favorable a la hora de tomar la decisión.



# 4 PROTECCIÓN PARA LA VEJEZ

 **Incrementar la cobertura del sistema de protección para la vejez con el fin de garantizar el bienestar de los adultos mayores.**

## A. AMPLIACIÓN DE ATENCIÓN A LOS ADULTOS MAYORES



### DIAGNÓSTICO

-  Solo 1 de cada 3 colombianos en esta edad tiene una pensión.
-  El 12 % de los adultos mayores de 65 años en condiciones de pobreza no recibe subsidio alguno por parte del Estado para la vejez.



### PROPUESTAS

-  Cuando no hay posibilidad de alcanzar la pensión, permitir el traslado automático obligatorio de los aportes pensionales al programa de Beneficios Económicos Periódicos Sociales (BEPS). Así, se gozará de los beneficios mediante anualidades vitalicias cuando el saldo permita generarlas. Este se complementará con el subsidio de Colombia Mayor entre quienes cumplan con los requisitos.



Colombia Mayor tiene una cobertura de 1,5 millones de personas, la cual resulta insuficiente para cubrir a la totalidad de los adultos mayores en situación de desamparo. Por ello, se incrementará la financiación con el fin de atender a la población sin cobertura, que podrían ser de 200.000 cupos adicionales en el primer año de nuestro gobierno.



### IMPACTO

-  Reducir la pobreza y mejorar el bienestar de nuestros adultos mayores.
-  Ampliar la población con ingresos para la vejez que ha participado continuamente en el sistema.

“DESARROLLAREMOS MECANISMOS PARA QUE MILES DE COLOMBIANOS PUEDAN COMPLETAR LOS REQUISITOS PARA SU PENSIÓN, COMO APORTES VOLUNTARIOS CON SU EQUIVALENCIA EN SEMANAS AL SISTEMA OBLIGATORIO DE PENSIONES (ESTO EN CUALQUIER MOMENTO DE LA VIDA LABORAL), COMPRA DE SEMANAS O COTIZACIÓN POSTERIOR AL RECONOCIMIENTO DE PENSIÓN (CUANDO FALTEN PERIODOS MUY CORTOS DE COTIZACIÓN)”.

 **Incrementar la cobertura del sistema de protección, mejorando el acceso a los mecanismos de protección para la vejez.**

## **B. INCENTIVO AL ACCESO Y CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS PARA PROTECCIÓN**



### **DIAGNÓSTICO**

-  Alrededor de 2 millones de personas no están afiliadas al sistema general de pensiones.
-  En promedio, al mes, solo 7 millones de personas de los 21 millones de afiliados hacen cotizaciones al sistema de pensiones.

 Gran parte (41 %) de los trabajadores colombianos gana menos de un salario mínimo, lo que hace que estén excluidos del mundo de las pensiones porque no se les permite cotizar.



### **PROPUESTAS**

 Para aquellos que tienen alguna capacidad de ahorro, pero que por las características de sus ingresos no alcanzan a participar del sistema de pensiones, se habilitará la afiliación automática al programa BEPS, que será fortalecido con el propósito de lograr un mecanismo serio de ahorro para la vejez con el respaldo del Estado.



- ⊛ Para incrementar la cobertura en el sistema de pensiones se mejorará el uso de los recursos de solidaridad que actualmente recibe el sistema, de tal manera que se fomente la cotización a pensiones y el buen uso de estos recursos.
- ⊛ Se desarrollarán mecanismos que faciliten completar los requisitos de pensión como: aportes voluntarios con su equivalencia en semanas al sistema obligatorio de pensiones (esto en cualquier momento de la vida laboral), compra de semanas (estas usualmente hacia el final de la vida laboral) o cotización cercana al momento del reconocimiento de pensión (cuando falten periodos muy cortos de cotización).
- ⊛ Se implementará una estrategia de promoción y acercamiento a pequeñas empresas y trabajadores independientes.
- ⊛ Optimizará y fortalecerá la inspección, vigilancia y control para el pago correcto a la seguridad social.



## IMPACTO

- ⊛ Permitir el acceso a los mecanismos para proteger a la población en la vejez, en especial a los trabajadores de menores ingresos.
- ⊛ Incrementar la viabilidad social y económica del país a mediano y largo plazo para atender a sus adultos mayores.
- ⊛ Incrementar los recursos del sistema de protección a la vejez a través de la reducción de la elusión y el incentivo al ahorro, incluso entre aquellos que cuenten con pocos recursos.



- ⊛ **Hacer más equitativo el sistema de pensiones, reduciendo la desigualdad entre personas por su nivel de ingreso y género.**

## C. ELIMINACIÓN DE LAS DESIGUALDADES



### DIAGNÓSTICO

- ⊛ En el sistema público de reparto, hoy se otorga un subsidio mayor cuando más mesada se ha recibido.
- ⊛ En el sistema privado de capitalización hay brechas entre la mesada obtenida por una mujer y un hombre (estimada en 20 puntos porcentuales).
- ⊛ Las mesadas obtenidas en el sistema de reparto difieren de aquellas obtenidas por una persona en igualdad de condiciones en el sistema de capitalización privado.
- ⊛ Perú es el único país que cuenta con un sistema dual como el nuestro, sin embargo solo en Colombia se admiten traslados entre regímenes.



### PROPUESTAS

- ⊛ Se eliminará la competencia entre el régimen privado y el público. A través de un sistema de pilares en el que ambos regímenes contributivos se complementen y existan programas adicionales potenciados que permitan constituir un sistema integrado de protección a la vejez. Se tendrá una estructura de 5 pilares:

“EN MATERIA DE PROTECCIÓN NUESTRO MODELO TENDRÁ CINCO PILARES, EN EL QUE LA PENSIÓN PARA LA VEJEZ SERÁ UNA REALIDAD PARA MILES Y MILES DE COLOMBIANOS, EN UN SISTEMA MÁS EQUITATIVO Y QUE GARANTICE LA SOSTENIBILIDAD FISCAL”.

- Pilar 0: Colombia Mayor con cobertura ampliada (programa complementario).
- Pilar 1: Semicolaborativo-BEPS fortalecido, que permitirá un mejor acceso y un diseño que integre Colombia Mayor y el sistema de pensiones (programa complementario).
- Pilar 2: Contributivo obligatorio básico (de reparto): por el primer salario mínimo de todos los trabajadores. Este será administrado por el Estado y con mecanismos de solidaridad en los cuales los subsidios se aplicarán de manera gradual, dependiendo del ingreso total de los aportantes (pensiones).
- Pilar 3: Contributivo obligatorio-individual: todos los colombianos con los ingresos más elevados dejarán de recibir el alto subsidio que hoy recaudan en sus pensiones. Deberán ahorrar más de lo que lo hacen hoy.
- Pilar 4: Contributivo voluntario-individual: administrado por el sector privado, pero que tendrá más obligaciones de promoción y metas para los administradores, y con adecuación de los requisitos para que efectivamente los ahorros en este pilar complementen la pensión en la vejez (pensiones).



## IMPACTO

- ✳ Eliminar los subsidios regresivos, asegurando que estos vayan a las personas de menores recursos.
- ✳ Reducir las desigualdades entre personas por su nivel de ingreso y sexo.
- ✳ Unificar los beneficios que reciben personas con iguales condiciones en el sistema, asegurando la función del Estado de crear un mecanismo de ingreso básico para todos los que participen.
- ✳ Asegurar la sostenibilidad del sistema y enfocar los subsidios en la población de bajos ingresos





 **Reducir la presión financiera y hacer sostenible el sistema de pensiones.**

## **D. AJUSTE DE LOS REQUISITOS Y CARACTERÍSTICAS DE LAS PRESTACIONES PENSIONALES**



### **DIAGNÓSTICO**

-  En 2017 se destinaron 38 billones de pesos del Presupuesto General de la Nación a pensiones, de los cuales el 69 % se destina a regímenes especiales.
-  El pasivo pensional alcanzó 111,8 % del PIB al cierre de 2016, lo que genera una presión fiscal tan grande que limita la capacidad de inversión social del Estado.



### **PROPUESTAS**

-  Se reducirá la presión fiscal porque el Estado solo asumirá directamente los subsidios del pilar 2 de pensiones por un salario mínimo. Esta es la responsabilidad más importante de cualquier Nación respecto a las pensiones: brindar mecanismos sólidos que garanticen, a aquellos que cumplan con los requisitos, un recurso básico para la vejez de su población.

- ⊛ Se reconvertirá el Fondo de Garantía de Pensión Mínima para que pueda financiar el pago de las pensiones del tramo que va hasta 1 salario mínimo.
- ⊛ Se impulsará un consenso judicial sobre las decisiones de reconocimiento o cambio de beneficios del sistema pensional, de tal manera que todas las personas de iguales condiciones reciban los mismos beneficios y se pueda costear y planear el gasto necesario.



## IMPACTO

- ⊛ Gasto del Estado contenido y focalizado en las personas de menores ingresos.
- ⊛ Sostenibilidad del sistema pensional, se verá reflejado en la confianza de la ciudadanía en cuanto a la protección social, y en una mayor participación y cobertura.



“BRINDAREMOS MECANISMOS SÓLIDOS QUE GARANTICEN, A AQUELLOS QUE CUMPLAN CON LOS REQUISITOS, UN RECURSO BÁSICO PARA LA VEJEZ DE LA POBLACIÓN”.



-  **Mejorar los beneficios de los componentes complementarios al sistema de pensiones.**

## F. MEJORES BENEFICIOS PARA LOS MÁS VULNERABLES



### DIAGNÓSTICO

-  El programa Colombia Mayor otorga un subsidio promedio que equivale a un 11 % de un salario mínimo.
-  El aporte del Estado para el programa BEPS es del 20 %. Organizaciones internacionales, como la OECD, piden revisar esto y llevarlo al 40 %.



### PROPUESTAS

-  Autorizar la devolución de saldos pequeños en BEPS con la contrapartida del Estado cuando se haya demostrado un esfuerzo en ahorro por parte del vinculado y con enlace automático a Colombia Mayor con el fin de evitar una caída en la miseria.
-  Para integrar los elementos del sistema de protección para la vejez, se hace necesario revisar los beneficios que otorgan cada uno en dinero y en especie, y mejorar su nivel de prestación a partir de la optimización de recursos de los otros componentes del sistema.



### IMPACTO

-  Reducción de la miseria y de la indigencia en los adultos mayores colombianos.
-  Tener un sistema de protección a la vejez integrado y con esquemas de incentivo hacia la mayor cotización o aporte y por tanto, mayor bienestar para todos.

