

Empleo

100 primeros días

para una Colombia posible



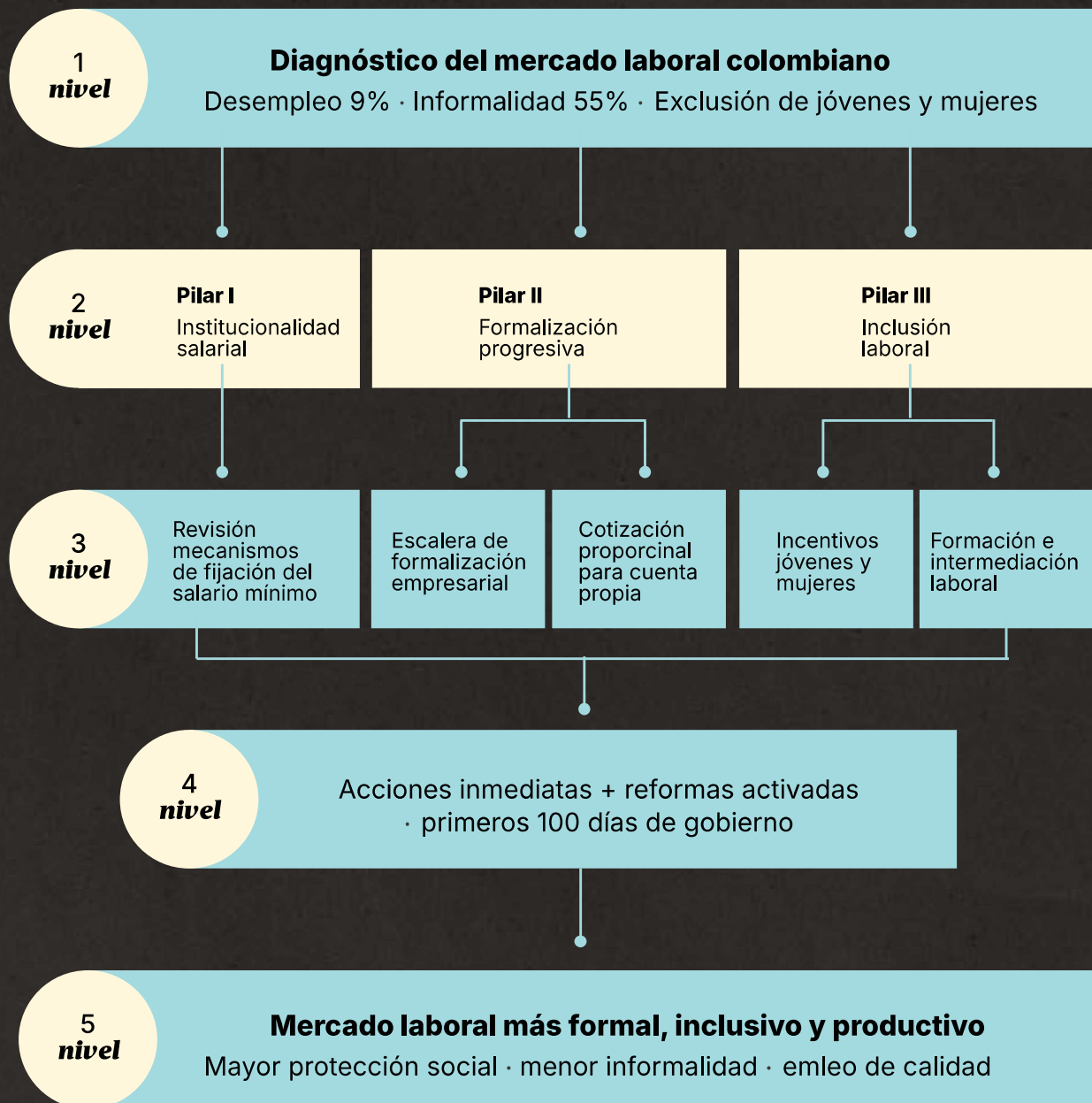
UNIVERSIDAD
EAFIT

Valor Público
Conocimiento para el país posible

www.eafit.edu.co

Lógica económica de la agenda de mercado laboral

Figura 1



Fuente:
Elaboración propia.

Agenda estratégica para los primeros *100 días*

| | Medida priorizada | ¿Qué ocurre en los primeros 100 días? | Tipo de acción | Impacto esperado |
|--|--|---|---------------------------|---|
| 1 Institucionalidad salarial | Revisión de los mecanismos de fijación del salario mínimo | Conformación de mesa técnica interinstitucional; elaboración de propuesta de reforma a la Ley 278 de 1996 para ampliar participación, incluir la informalidad como variable y fijar pisos/techos técnicos al decreto presidencial | Reforma activada | Mayor legitimidad y coherencia macroeconómica en la fijación del salario mínimo; reducción de efectos adversos sobre informalidad y empleo |
| | Escalera de formalización gradual empresarial | Diseño técnico de la escalera de formalización con cinco principios (focalización, deseabilidad, gradualidad de costos, simplicidad, exigibilidad); inicio de articulación con Cámaras de Comercio, DIAN y MICT | Reforma activada | Aumento de la formalización laboral vía crecimiento empresarial, con foco en establecimientos de 2 a 10 empleados |
| 2 Formalización progresiva | Cotización proporcional al ingreso para trabajadores cuenta propia que generan ingresos inferiores al salario mínimo | Radicación de proyecto de decreto o reforma legal que permita cotizar en función del ingreso real para cuentapropistas con ingresos menores al salario mínimo | Acción inmediata | Reducción de la barrera de entrada a la formalidad para ~9,8 millones de trabajadores cuenta propia; incremento de cotizantes al sistema de protección social |
| | Incentivos a la contratación de jóvenes y mujeres vía reducción de aportes a salud | Derogatoria de programas transitorios vigentes (Ley 1780/2016, Ley 2043/2020); expedición de decreto que establece reducción permanente de 1 p.p. en cotización a salud para trabajadores jóvenes | Acción inmediata | Reducción permanente de costos de contratación formal de jóvenes; mayor incentivo a la formalización de cuenta propia joven |
| 3 Inclusión laboral | Financiación de programas de formación e intermediación laboral | Diseño e implementación de pilotos de formación en habilidades técnicas y blandas articulando SENA, MinTrabajo y sector privado; fortalecimiento de plataformas de intermediación laboral | Reforma activada (piloto) | Mejora en empleabilidad y pertinencia de la oferta formativa; reducción de fricciones en la búsqueda de empleo formal |

Nota: Las acciones inmediatas corresponden a instrumentos ejecutables vía decreto o ajustes administrativos, mientras que las reformas activadas implican procesos de diseño institucional o trámite legislativo que se inician en los primeros 100 días.



Medidas prioritarias para los 100 primeros días

La siguiente sección desarrolla las acciones concretas organizadas en los tres pilares de la agenda:

la institucionalidad que regula la fijación del salario mínimo, los mecanismos de *formalización progresiva* para empresas y trabajadores cuenta propia, y los instrumentos de *inclusión laboral* para jóvenes y mujeres.

Como se señaló, la agenda prioriza medidas que permitan reducir distorsiones regulatorias, ampliar el acceso a la protección social y fortalecer la capacidad productiva del tejido empresarial informal.



1 Institucionalidad salarial

Revisión de los mecanismos de fijación de salario mínimo

Se hace necesario realizar una revisión a la Ley 278 de 1996, que mejore el proceso de decisión y concertación del salario mínimo en Colombia. Esta revisión deberá tener en consideración elementos como:

1. Una participación más amplia de los trabajadores en la comisión tripartita.

Esto teniendo en cuenta que, según la OECD, los trabajadores sindicalizados en el país representaron 4.7% de las personas ocupadas durante 2024. Se debe ampliar la representación de trabajadores informales o cuenta propia, cuyas probabilidades de acceso a un empleo formal se pueden ver afectadas por aumentos drásticos en el salario mínimo

2. Inclusión de variables como la evolución de la informalidad laboral entre las variables a considerar en la negociación.

En escenarios donde la informalidad laboral incrementa, se hace necesario disminuir los efectos nocivos de aumentos desproporcionados del salario mínimo que en lugar de cambiar esta tendencia la refuercen

3. Mecanismos que procuren el acuerdo entre las partes.

La persistencia de una comisión de carácter tripartito que sistemáticamente es incapaz de lograr consensos en última instancia desacredita el fin último de su creación. En este sentido, ampliar el plazo para el proceso de concertación, invocar un rol más activo del gobierno como mediador o, incluso, limitar la capacidad del gobierno para fijar a

su discreción el aumento del salario mínimo en la eventualidad de una negociación fallida, pueden ser alternativas a explorar.

Finalmente, debería establecerse de manera explícita que en ningún caso el gobierno pueda determinar un aumento del salario mínimo que no se encuentre entre los límites inferior y superior presentados en la mesa de negociación, y mucho menos que no recoja de manera clara y comprensiva las diferentes variables macroeconómicas definidas en la ley.

2 Formalización progresiva

Formalización gradual empresarial como mecanismo de protección social

Finalmente, debería establecerse de manera explícita que en ningún caso el gobierno pueda determinar un aumento del salario mínimo que no se encuentre entre los límites inferior y superior presentados en la mesa de negociación, y mucho menos que no recoja de manera clara y comprensiva las diferentes variables macroeconómicas definidas en la ley.

En Colombia, la informalidad laboral y empresarial están íntimamente ligadas. Los mayores empleadores en Colombia son las micro y las grandes empresas, ya que de los 23,7 millones de trabajadores en Colombia para el año 2025, el 62% (14,8 millones) de ellos fueron ocupados en las primeras, mientras el 22% (5,1 millones) lo hicieron por las segundas. Sin embargo, las diferencias en términos de la calidad del empleo generado son evidentes. De los cerca de 15 millones de puestos de trabajo creados en empresas micro, el 84% (12.450.693) fueron informales.

Esta situación se revierte cuando ascendemos en materia del tamaño empresarial: sólo el 22% de los empleados de las empresas pequeñas es informal, el 5% en la mediana empresa y el 2% en la gran empresa. Es decir, la informalidad laboral puede catalogarse como un fenómeno de la microempresa, el cual se va reduciendo en la medida en que las empresas tienen la capacidad de crecer y expandirse.

Informalidad laboral por tamaño de empresa

Microempresas (15M empleos)

Informal 84%

Pequeñas (3M empleos)

Informal 22%

Medianas (2M empleos)

Informal 5%

Grandes (5M empleos)

Informal 2%

El crecimiento y la formalización empresarial se convierten en un camino natural para impulsar la formalización laboral y mejorar la calidad de vida de los empleados. Sin embargo, debe cambiarse su concepción en al menos dos puntos fundamentales. Primero, la formalización empresarial debe concebirse como un medio y no como un fin. Esto implica que debe convertirse en un estado económicamente deseable para las empresas, al percibir en ella una serie de beneficios en diversas dimensiones que les permitan aumentar sus niveles de productividad apalancando su crecimiento, en lugar de una exigencia estatal que genera costos y limita sus posibilidades de desarrollo.

En segundo lugar, debe superarse la idea de que el estado empresarial en esta dimensión es binario (informal/formal), y reconocer que el crecimiento empresarial, de facto, traza una ruta de formalización gradual que responde al análisis de costo/beneficios de la formalización en diferentes etapas del desarrollo empresarial. En general, se observa un proceso donde las empresas comienzan su proceso de formalización a partir de la obtención del Registro Único Tributario (RUT), posteriormente se registran ante las Cámaras de Comercio, y finalmente avanzan en la formalización laboral. Dependiendo del sector y la naturaleza de la empresa, este proceso se realiza simultáneamente con la obtención de registros y permisos especiales de producción y comercialización (por ejemplo, registros sanitarios ante el INVIMA). Desde esta perspectiva, se propone avanzar en esta dirección y consolidar una escalera de formalización empresarial en Colombia. Esta escalera debe cumplir con al menos cinco principios básicos: focalización, deseabilidad, priorización de costos, simplicidad y exigibilidad.

Revisión del marco legal para la afiliación a la protección social para empleados con ingresos menores al salario mínimo

En Colombia, el mundo del trabajo está altamente dominado por los trabajadores cuenta propia, "aquellos que operan su propia empresa económica o ejercen su profesión u oficio sin tener empleados a cargo" (DANE). Este fenómeno refleja varias condiciones particulares del mercado laboral. En primer lugar, la incapacidad del aparato productivo de absorber gran parte de la mano de obra disponible, evidenciando nuevamente la precariedad de las oportunidades laborales en el país. Cada vez un número mayor de trabajadores busca formas de trabajo

alternativas a la dependencia laboral convencional, buscando independencia, administrar su tiempo con mayor flexibilidad, y contar con la posibilidad de trabajar desde cualquier lugar. Finalmente, las plataformas tecnológicas han generado una nueva forma de relacionamiento entre empleadores y empleados, donde los vínculos legales tradicionales son cada vez más difusos.

A pesar de la predominancia de este tipo de trabajo y su crecimiento en los años recientes, la legislación aun impide que los trabajadores por cuenta propia que devengan ingresos mensuales inferiores a un salario mínimo puedan cotizar a la seguridad social en función de sus ingresos, y en su lugar deben hacerlo tomando como ingreso base de cotización un salario mínimo completo. Esto genera una distorsión que opera en contra de los trabajadores de bajos ingresos que ven como, ante la decisión de formalizarse, deben pagar una proporción mayor de su ingreso respecto a aquellos que obtienen un ingreso igual o mayor al salario mínimo.

Se hace necesario revisar el marco legal vigente, procurando que los trabajadores por cuenta propia puedan cotizar a la seguridad social en función de su ingreso y no del salario mínimo, de tal forma que tengan la posibilidad real de formalizarse y tener las ventajas propias del sistema de protección social colombiano. Esto no sólo es deseable en términos de los trabajadores, sino que además se convierte en una fuente de ingresos y financiación del sistema para el Estado.

3 Inclusión laboral

Incentivos a la contratación de jóvenes y mujeres a través de una disminución en los aportes a la seguridad social en salud

Dos grupos poblacionales que enfrentan retos particulares en el mercado laboral son los jóvenes (personas entre los 15 y los 28 años) y las mujeres. En general, ambos grupos tienen una menor participación en el mercado laboral, enfrentan mayores tasas de desempleo y mayor informalidad. Entre las principales explicaciones para esto se encuentran la falta de experiencia, debilidades en formaciones específicas para el empleo y, de manera muy importante en el caso de las mujeres, la prevalencia de actitudes culturales que aún recargan sobre ellas las actividades del cuidado. Esta marginación no sólo limita las posibilidades de desarrollo, autonomía y calidad de vida de estos grupos poblacionales, sino que además se convierte en una pérdida de talento y capacidad productiva en la economía.

Si bien se evidencian mejoras en los últimos años, especialmente en materia de participación, subsisten retos en cuanto a empleabilidad y formalización y las políticas y programas vigentes poseen un carácter temporal y son difíciles de implementar y cuantificar en materia de reducción de costos por parte de los empleadores, ya que son subsidios o descuentos tributarios.

Por esta razón, se propone que estas políticas se deroguen y, en su lugar, se establezca una disminución de un punto porcentual en la cotización a la protección social en salud para el caso de los jóvenes (tanto hom-



bres como mujeres). Las ventajas de estas políticas frente a las existentes radican en:

1. Se transita de políticas transitorias que requieren altos niveles de difusión para lograr efectividad entre los empresarios y además generan incertidumbre sobre su duración, a una política de carácter permanente
2. Esta política es de fácil interpretación y valoración en materia de reducción de costos por parte de los empresarios, quienes no deben realizar trámites adicionales y/o esperar por el desembolso de subsidios y/o deducciones tributarias
3. La población joven usa de manera menos intensiva los servicios de salud, de tal forma que en el neto un aumento en su formalización termina convirtiéndose en una fuente de financiación del sistema
4. Los jóvenes son especialmente receptivos a las nuevas formas de empleo, que implican en muchos casos empleos independientes. La disminución de la tasa de cotización se convierte en una medida que disminuye los costos de formalización para esta categoría ocupacional, especialmente cuando los ingresos son menores al salario mínimo.

Financiación de programas de formación e intermediación laboral

No existe mercado laboral eficiente sin una base de talento adecuadamente formado y sin mecanismos que reduzcan las fricciones entre la oferta y la demanda de trabajo. En Colombia, la evolución del nivel educativo de la población ocupada muestra avances importantes, pero persisten brechas significativas en habilidades técnicas, digitales y de gestión que limitan la empleabilidad y la productividad, especialmente en segmentos informales. Asimismo, la intermediación la-

boral sigue siendo fragmentada e insuficiente para conectar eficientemente a trabajadores con empleadores en sectores de mayor valor agregado.

Se propone fortalecer los programas de formación e intermediación laboral, articulando al SENA, el Ministerio de Trabajo y el sector privado en torno a pilotos focalizados en habilidades críticas: digitales, técnicas, gerenciales y de adaptación a nuevas formas de empleo. La política debe priorizar perfiles escasos en los mercados laborales locales y facilitar redes de mentoría, pasantías y aprendizaje aplicado. La renovación de las licencias de operación de los programas técnico laborales deberían depender de indicadores de empleabilidad de los egresados. En paralelo, se debe fortalecer y modernizar las plataformas de intermediación laboral, con énfasis en la reducción de fricciones para la búsqueda de empleo formal y en la conexión entre trabajadores informales con potencial de formalización y empleadores del sector estructurado.

Hoja de ruta

Esta sección presenta la hoja de ruta para implementar la agenda de mercado laboral, diferenciando las medidas ejecutables de manera inmediata, a través de decretos o ajustes administrativos, de aquellas reformas que se ponen en marcha en este período, pero requieren un desarrollo posterior para su consolidación. *La Tabla 2* traduce las medidas priorizadas en la *Tabla 1* en una hoja de ruta operativa, detallando instrumentos, responsables, tiempos y riesgos de implementación.

Hoja de ruta de implementación de la agenda *de mercado laboral*

Tabla 2

**1 - 3
meses**

Medida

Incentivos contratación jóvenes y mujeres (reducción aportes salud)

Tipo de acción

Acción inmediata

Instrumento

Decreto

Entidad lider y apoyo

MinTrabajo, MinSalud,
MinHacienda, SENA

¿Qué ocurre en los primeros 100 días?

Derogatoria de programas vigentes y expedición de decreto de reducción permanente de 1 p.p.

Riesgo de implementación:
Baja

**3 - 6
meses**

Medida

Cotización proporcional al ingreso para cuenta propia sub-SMMLV

Tipo de acción

Acción inmediata

Instrumento

Decreto /
reforma legal

Entidad lider y apoyo

MinTrabajo, MinHacienda,
UGPP, MinSalud

¿Qué ocurre en los primeros 100 días?

Radicación de proyecto normativo para cotización proporcional

Riesgo de implementación:
Media (impacto fiscal)

**12 - 18
meses**

Medida

Formación e intermediación laboral (piloto)

Tipo de acción

Reforma activada (piloto)

Instrumento

Convenios /
programas

Entidad lider y apoyo

MinTrabajo, SENA,
MinEducación, sector privado

¿Qué ocurre en los primeros 100 días?

Diseño e implementación de pilotos de formación en habilidades clave

Riesgo de implementación:
Media

12 - 24
meses

Medida

Revisión mecanismos de fijación del salario mínimo

Tipo de acción

Reforma activada

Instrumento

Proyecto de ley
/ CONPES

Entidad lider y apoyo

MinTrabajo, DNP, Congreso,
centrales obreras, gremios

¿Qué ocurre en los primeros 100 días?

Conformación de mesa técnica y
elaboración de propuesta de reforma
a Ley 278/1996

Riesgo de implementación:

Alta (negociación
tripartita)

12 - 24
meses

Medida

Escalera de formalización gradual empresarial

Tipo de acción

Reforma activada

Instrumento

Decreto /
CONPES

Entidad lider y apoyo

MinCIT, DIAN, Cámaras de
Comercio, MinTrabajo

¿Qué ocurre en los primeros 100 días?

Diseño técnico de la escalera y
articulación interinstitucional

Riesgo de implementación:

Media (articulación
interinstitucional)

Fuente:

Elaboración propia.



Resultados esperados en los primeros 100 días

En los primeros 100 días, el principal resultado de esta agenda será establecer un nuevo marco de funcionamiento para el mercado laboral. Más que transformaciones estructurales inmediatas, se busca introducir cambios concretos en la forma en que operan el Estado y las instituciones: procesos más simples, reglas más claras para la formalización, y señales permanentes, no transitorias, para empleadores y trabajadores. La expedición del decreto de cotización proporcional y la reducción de aportes para trabajadores jóvenes son medidas ejecutables en este período con impacto directo y cuantificable sobre los incentivos de formalización.

Este período permitirá, además, activar señales creíbles hacia el ecosistema productivo. El inicio de la reforma a la Ley 278, el diseño técnico de la escalera de formalización y el lanzamiento de los pilotos de formación e intermediación contribuirán a ordenar expectativas y a generar un punto de inflexión en la política laboral. El resultado central es, por tanto, institucional: marcar un cambio visible en la dirección de la política pública con medidas concretas, no solo con declaraciones de intención.

Implicaciones de política pública

La agenda propuesta implica un cambio en la forma de abordar el mercado laboral desde el Estado. En lugar de intervenciones fragmentadas o instrumentos transitorios de difícil implementación, se plantea una política orientada a mejorar las condiciones sistémicas: institucionalidad salarial más técnica y legítima, formalización que parte del reconocimiento de la heterogeneidad empresarial, e inclusión laboral basada en incentivos permanentes y de bajo costo administrativo.

Este enfoque redefine también el rol del sector público, que pasa de ser un ejecutor de subsidios dispersos a un habilitador de con-

diciones estructurales. La prioridad no es la asignación de recursos transitorios, sino la reducción de distorsiones regulatorias, la simplificación de la formalización y el fortalecimiento de los incentivos para que más empresas y trabajadores encuentren en la formalidad una opción deseable y asequible. Esto permite avanzar en resultados sin depender exclusivamente de mayor gasto público, mejorando la sostenibilidad de la política en el tiempo.

Consideraciones finales

Los primeros 100 días representan una ventana estratégica para ordenar prioridades, coordinar actores y establecer una señal clara de cambio en la política laboral colombiana. Esta agenda no busca resolver de manera inmediata las limitaciones estructurales del mercado de trabajo, sino sentar las bases para una intervención más efectiva del Estado, enfocada en reducir barreras a la formalización, mejorar la institucionalidad salarial y facilitar la inclusión de los grupos más excluidos del empleo formal.

El éxito de esta agenda dependerá, en gran medida, de su implementación. Más que nuevas ideas, el desafío es ejecutar con claridad, coherencia y velocidad. Avanzar con decisiones concretas desde el inicio del gobierno permitirá generar credibilidad, alinear a los actores del sector productivo y crear las condiciones para sostener reformas de mayor alcance. En este sentido, el valor de esta agenda radica en su capacidad de activar un proceso de transformación que trascienda el corto plazo y se consolide como una política de Estado orientada a la generación de empleo de calidad, la reducción de la informalidad y la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores colombianos.

