

Desempeño del mercado laboral
urbano en Colombia y
respuestas de política durante
la pandemia por Covid-19

*Andrés García Suaza
Iván Daniel Jaramillo Jassir
Diana Isabel Londoño
Santiago Ortiz
Paul Rodríguez Lesmes*

Andrés García Suaza

Profesor, Facultad de Economía, Universidad del Rosario; investigador de la Alianza EFI y del Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario (Labour).

Correo electrónico: andres.garcia@urosario.edu.co

Iván Daniel Jaramillo Jassir

Profesor, Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario; investigador del Observatorio Laboral Labour.

Correo electrónico: ivan.jaramillo@urosario.edu.co

Diana Isabel Londoño

Investigadora de la Alianza EFI y del Observatorio Laboral Labour.

Correo electrónico: dianai.londono@urosario.edu.co

Santiago Ortiz

Joven investigador, Facultad de Economía, Universidad del Rosario.

Correo electrónico: santiago.ortizo@urosario.edu.co

Paul Rodríguez Lesmes

Profesor, Facultad de Economía, Universidad del Rosario; investigador de la Alianza EFI y del Observatorio Laboral Labour.

Correo electrónico: paul.rodriguez@urosario.edu.co

Introducción*

América Latina y el Caribe ha sido una de las regiones con mayor afectación del mercado laboral como consecuencia de la pandemia del Covid-19 (OIT, 2020a). Los países de la región registran aumentos pronunciados de la tasa de desempleo, lo cual es explicado por la alta proporción de empleo vulnerable y las restricciones de confinamiento prolongado que tuvieron lugar al final del primer trimestre de 2020 (Berniell y Fernández, 2020; Bottan, Hoffmann y Vera-Cossio, 2020). Adicionalmente, la respuesta institucional de muchos de estos ha reforzado las asimetrías a nivel sectorial en la recuperación del empleo. Por ejemplo, sectores como turismo o restaurantes han tenido períodos más prolongados de restricción de operaciones, y registran mayores pérdidas de empleo.

Para el caso colombiano, el gobierno ha tomado medidas como la reorientación de la naturaleza jurídica del conjunto de derechos laborales: auxilio de cesantías, vacaciones, prima de servicios, jornadas de trabajo en el estado de emergencia y períodos de pago de recargos por trabajo en jornada suplementaria. Sin embargo, el mercado laboral del país ha tenido grandes impactos en su tasa de desempleo, llegando a cifras del 21,4%, la cifra más alta que ha presentado en la última década, tal como reportó en mayo de 2020 el DANE, y el mayor incremento entre los países de la OECD. Estos impactos en el mercado laboral han tenido diferentes magnitudes si se comparan sectores o grupos de población, patrones que se hacen evidentes si se analizan los flujos de

* Este documento se realizó con el apoyo del programa “Inclusión productiva y social: programas y políticas para la promoción de una economía formal”, Código 60185, que forma parte de Colombia Científica-Alianza EFI, bajo el Contrato de Recuperación Contingente FP44842-220-2018.

entrada y salida, lo cual hace necesario establecer políticas activas y pasivas de empleabilidad que incentiven el trabajo formal para estos grupos vulnerables.

La literatura reciente se ha enfocado en identificar las poblaciones que han sufrido en mayor medida este choque. La evidencia existente muestra que entre los más afectados se encuentran los empleados con salarios relativamente bajos, los trabajadores informales, las mujeres, aquellos con dificultad de realizar teletrabajo, los jóvenes y los trabajadores menos educados (Bottan, Hoffmann y Vera-Cossio, 2020; Cortes y Forsythe, 2020; Couch, Fairlie y Xu, 2020). Identificar estos perfiles es relevante, ya que la recuperación del empleo dependerá en buena medida de acciones específicas dirigidas a estos grupos de población, con el fin de mitigar el desempleo estructural. De hecho, según un informe de la Cepal realizado por Weller, Gómez, Caballero y Ravest en 2020, la reactivación del mercado laboral será un proceso que tomará tiempo, en donde es muy probable que se reporten altos niveles de desempleo y un incremento sustancial en la informalidad laboral.

En este sentido, este documento caracteriza la magnitud del choque sobre diferentes poblaciones y cómo se ha dado la recuperación durante 2020. Con estos resultados, se propone una discusión sobre los instrumentos que pueden acelerar la creación de empleo en diferentes segmentos del mercado laboral. Es decir, se analizan los patrones del mercado laboral colombiano durante 2020 haciendo especial énfasis en los cambios en la composición de la fuerza laboral y en la generación de empleo. Adicionalmente, se describen las acciones orientadas al marco regulatorio laboral que han tenido lugar en los primeros meses de la crisis y que motivaron las respuestas de política. Finalmente, se estudian todos estos elementos a la luz de la literatura y se plantean algunas conclusiones.

El reto de política pública es mayor en tanto la crisis suscitada por el Covid-19 coincide con otras transformaciones profundas que están teniendo lugar en el mercado de trabajo. De acuerdo con Weller, Gómez, Caballero y Ravest (2020), los países en vías de desarrollo tendrán que enfrentarse a choques como: i) el aumento de la automatización, como resultado de la alta tecnificación en ciertos empleos y la digitalización acelerada por la pandemia; ii) el bajo crecimiento de la inversión extranjera en las economías emergentes; y iii) la desaceleración de las exportaciones debido al bajo crecimiento de la demanda extranjera. Ahora bien, este cambio estructural en el mercado de trabajo también trae consigo el incremento pronunciado de ocupaciones emergentes. Por

ejemplo, las plataformas digitales pueden convertirse en un aliado enorme. En los últimos meses, estas plataformas han creado puestos para diferentes tipos de perfiles, como programadores, profesionales de la salud, transportadores e, incluso, domiciliarios (Dewan y Ernst, 2020). La suma de todos estos elementos definirá la agenda pública del mercado en los próximos años.

El resto del documento se divide en cuatro secciones. La segunda sección analiza el impacto de la pandemia en el empleo en las dimensiones geográfica y sectorial. La tercera describe el impacto y la recuperación de empleo en diferentes factores que caracterizan el empleo vulnerable, como género, ocupación, condición de informalidad e ingresos. La cuarta estudia los cambios en el empleo enfatizando en dos factores identificados como determinantes, género y tipo de ocupación. La quinta sección enfatiza en los cambios del marco regulatorio que surgieron como respuesta a la crisis del Covid-19. Finalmente, la sexta presenta una breve discusión sobre los retos de corto y mediano plazo de la política laboral.

1. Impactos en el mercado laboral y la recuperación del empleo

Para entender la magnitud del choque en el mercado laboral, así como los patrones de la recuperación del empleo durante 2020, se analizan diferentes segmentos del mercado laboral cuyas características se asocian típicamente a factores de vulnerabilidad. En 2020, el mercado laboral ha sufrido fuertes cambios en un corto período. Esto hace relevante examinar los cambios de corto plazo, pero teniendo un contexto del comportamiento del mercado del año anterior que permita estudiar los posibles impactos sobre el desempleo estructural. Lo anterior es relevante, ya que una de las principales preguntas del mercado de trabajo consiste en cómo recuperar totalmente el empleo, y en qué medida se observaría una recomposición sectorial y ocupacional de este.

En la figura 1 se ilustra el comportamiento del empleo por sectores económicos según la clasificación de actividades económicas CIIU reportada en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). El eje horizontal presenta los meses entre enero y diciembre de 2020; y en el vertical, un índice de empleo que consiste en la relación del empleo de cada mes respecto a enero de 2020.

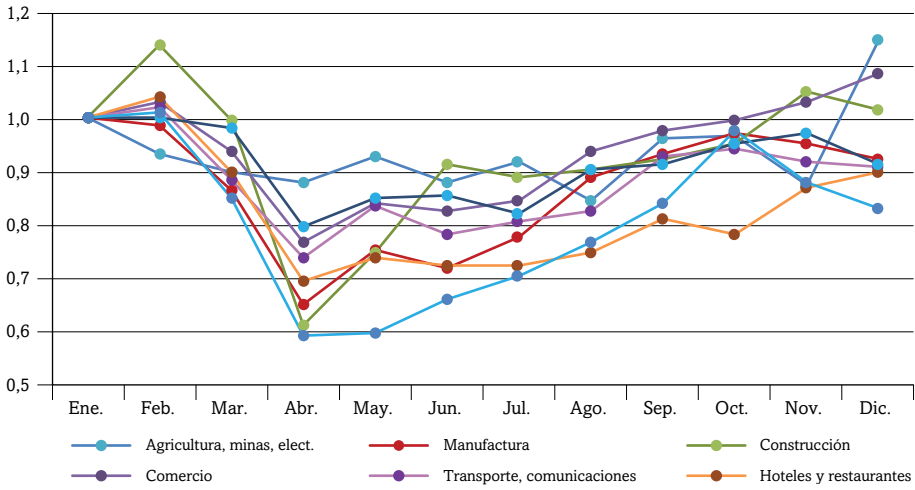


Figura 1. **Comportamiento del empleo por sectores. Enero-diciembre 2020**

Las divisiones sectoriales se construyen de la siguiente manera:

Nota: Agricultura, minas, electricidad: A, B, D y E. Manufactura: C. Construcción: F. Comercio: G. Transporte comunicaciones: H y J. Alojamiento y restaurantes: I. Actividades profesionales: K-Q. Otros servicios: R-U.

Fuente: GEIH 2020. Cálculos de los autores.

Es importante recalcar que enero suele ser el mes de menor nivel de empleo debido a la marcada estacionalidad del mercado laboral. Se observa, desde marzo, pero particularmente en abril, una caída generalizada en todos los sectores. Estos puestos de trabajo perdidos no se han recuperado completamente en diciembre de 2020.

El sector más afectado corresponde a ‘otros servicios’, que incluye las actividades artísticas, de entretenimiento, reparación de computadores, entre otras. En dicho sector el impacto de la pandemia generó que se perdieran 4 de cada 10 empleos respecto a enero, y, además, ha sido uno de los sectores con la recuperación más lenta. Otros que sufrieron un impacto similar en el mes de abril son la construcción y la manufactura, pero estos han mostrado una recuperación más rápida. En particular, la construcción llegó a un 90% del nivel de empleo de enero en el mes de junio, mientras que la manufactura lo hizo en agosto. Si bien el sector de alojamiento y servicios de comida tuvo una caída inicial menos fuerte (se mantuvieron 7 de cada 10 empleos), la recuperación de este ha sido más lenta, y para octubre-diciembre aún se tenían 8 de cada 10 empleos que existían en enero. Es importante anotar que este sector

se mantuvo por un período más prolongado en confinamiento y se caracteriza por unidades productivas pequeñas, lo cual puede explicar esta dinámica. Los demás sectores tuvieron choques relativamente menores, en particular el de agricultura, minas y electricidad.

La pandemia ha variado en su magnitud en el tiempo entre las diferentes regiones. Por ejemplo, departamentos como Atlántico y Amazonas sufrieron fuertemente los primeros meses de la crisis. Aun así, las políticas de confinamiento se mantuvieron relativamente similares en todo el país. Esto puede explicar el hecho de que el impacto sobre el empleo sea similar entre regiones (ver figura 2). Analizando el comportamiento de las 5 principales áreas metropolitanas y el agregado de las otras 13, se observa que Cali y Bogotá fueron las más afectadas en abril, mientras que Barranquilla y Manizales presentan contracciones menores en el empleo.

Los resultados anteriores contrastan con los patrones que se han observado en la recuperación. Por ejemplo, en Barranquilla se mantuvo una tendencia negativa hasta el mes de junio, donde alcanzó su nivel más bajo, mientras que los números mejoraron en el resto de las áreas metropolitanas desde el mes de abril. Esto puede obedecer a la mayor crisis en cuestión de salud que vivió Barranquilla en dichos meses, que llevó a buscar medidas progresivamente más fuertes para frenar los niveles de contagio. El estudio de seroprevalencia

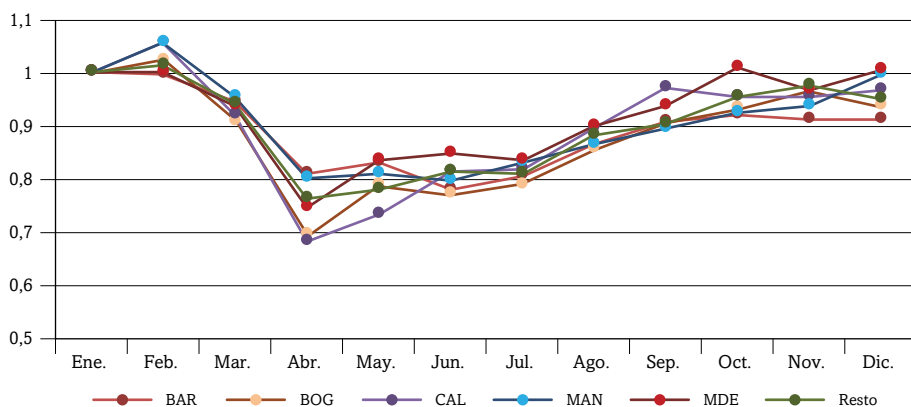


Figura 2. Comportamiento del empleo por áreas metropolitanas. Enero-diciembre 2020

BAR: Barranquilla. BOG: Bogotá. CAL: Cali. MDE: Medellín. MAN: Manizales. Resto: resto de las 13 ciudades.

Fuente: GEIH 2020. Cálculos de los autores.

del INS y del DANE mostró que, para noviembre, el 55 % de la población de esa ciudad probablemente se había contagiado del virus. Esto en contraste con el 30 % en Bogotá y el 27 % en Medellín (INS, 2020).

2. Cambios en la composición de la fuerza laboral

Teniendo en cuenta que algunos grupos de la población son más susceptibles a desempeñarse en sectores más vulnerables o bajo condiciones de empleo de mayor vulnerabilidad, se analiza la dinámica de empleo para los segmentos definidos por género, condición de informalidad, tipo de oficio e ingreso laboral. La figura 3 muestra que el impacto total sobre el empleo fue similar para hombres y mujeres, sin embargo, la diferencia en el ritmo de recuperación es marcada. A diciembre de 2020, el empleo femenino era equivalente al 91,75 % de lo observado en enero, 6,47 puntos porcentuales (pp) menor a los registrados en el segmento de mercado laboral masculino. Es esencial resaltar que la brecha en el indicador de empleo se ha cerrado en los últimos meses, dado que en julio era de casi 10 pp (García-Rojas *et al.*, 2020).

Una característica que se hizo relevante en el contexto de la pandemia corresponde a las actividades que desarrolla el trabajador, las cuales pueden limitar la posibilidad de realizar teletrabajo (Dingel y Neiman, 2020; Mongey y Weinberg, 2020). De hecho, las medidas de distanciamiento social han impedido que muchas personas continúen con sus labores diarias, pues sus actividades requieren una interacción cara a cara, ya sea con sus compañeros de trabajo o con los respectivos clientes (Cortes y Forsythe, 2020; Mongey y Weinberg, 2020; Tamayo, Vilca y Chaparro, 2020). De manera agregada, el oficio puede constituir una buena aproximación a esta dimensión del empleo, y, por lo tanto, permite estudiar si la posibilidad de realizar teletrabajo constituyó en cierta medida protección al empleo. La GEIH recoge información de ocupaciones de acuerdo con la Clasificación Nacional de Ocupaciones (CNO-70), que corresponden a oficios que van desde la gerencia hasta auxiliares técnicos, así como a profesionales independientes. A partir de esta variable es posible clasificar el mercado en los segmentos de ocupaciones profesionales y no profesionales.

Analizando estos segmentos, se observa que los empleos asociados a ocupaciones profesionales presentaron una caída notablemente más fuerte

(figura 3). De hecho, para los profesionales, ya se tenía en octubre un total de ocupados mayor al observado en enero. No obstante, ambos segmentos han tenido un ritmo de recuperación similar, que produce una brecha en el índice de empleo a diciembre equivalente a 10 pp. Esto muestra que el empleo no profesional, y posiblemente la posibilidad de efectuar teletrabajo, ha sido uno de los determinantes de la pérdida de empleo.

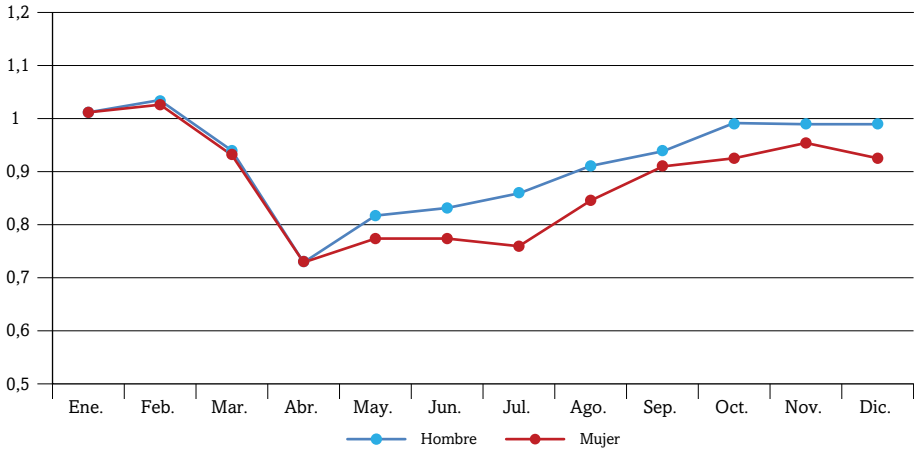
En cuanto al comportamiento del empleo formal e informal, se observan tendencias similares, aunque con rasgos que corresponden a las características de estos segmentos de mercado (figura 3). En particular, el empleo informal tuvo una mayor contracción, pero también una recuperación más rápida, lo cual es consistente con la ausencia de costos de contratación y despido asociados al empleo informal. Finalmente, se analiza el comportamiento del empleo teniendo en cuenta los ingresos laborales.

En este caso, el análisis se centra en los empleados privados y del gobierno, los trabajadores por cuenta propia y los patrones, los cuales se clasifican de acuerdo con sus ingresos en tres grupos: ingresos hasta un salario mínimo, entre uno y dos salarios mínimos, y más de dos salarios mínimos. Vale anotar que un 60% del empleo pertenece el grupo de ingresos de un salario mínimo o menos.

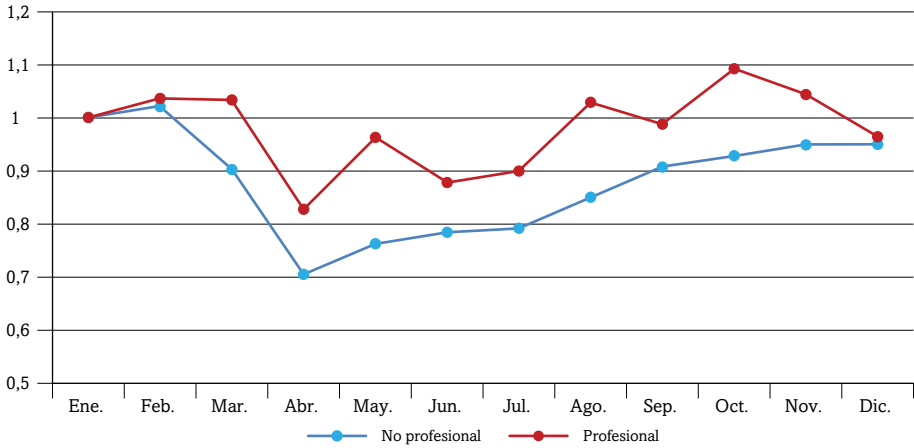
Al analizar las trayectorias del comportamiento de estos segmentos de mercado, se evidencia que el empleo de bajos ingresos ha presentado una rápida recuperación, llegando a niveles incluso superiores a los que se presentaban en el mes de enero de 2020. En buena medida esto puede deberse a la rápida recuperación del empleo informal, y a que los nuevos empleos (como se verá más adelante) tienden a tener menores ingresos laborales. Por su parte, las posiciones con altos niveles de ingreso, si bien no se han recuperado a las cifras de inicios del año, sí lo han realizado más rápidamente que las posiciones de ingresos medios.

El empleo de altos ingresos también se recuperó más rápidamente, lo cual puede estar causando una especie de polarización: ambos extremos del mercado laboral (empleo profesional y empleo de bajos ingresos) se han recuperado rápidamente, relativo a las posiciones intermedias. Lo anterior hace referencia al aumento nominal en la cantidad de ocupados en los segmentos de nivel de ingreso mencionados posterior a la caída generalizada del empleo por la pandemia, pero así mismo cabe resaltar que la pérdida y posterior

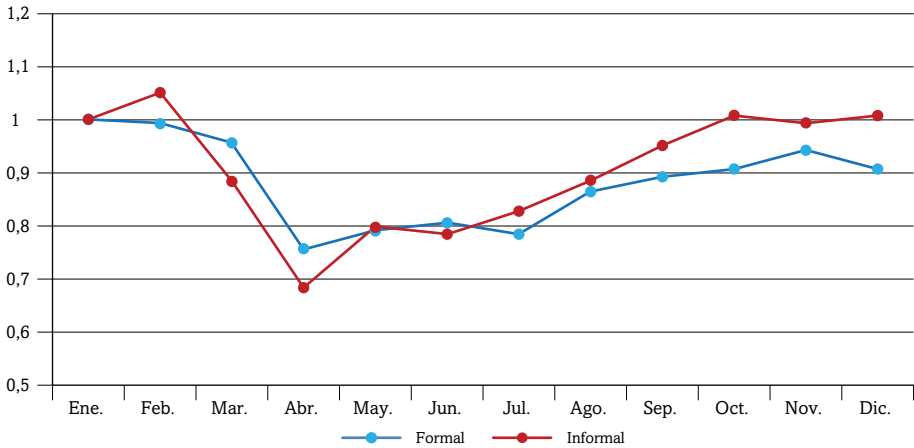
a. Género



b. Tipo de oficio



c. Condición de informalidad



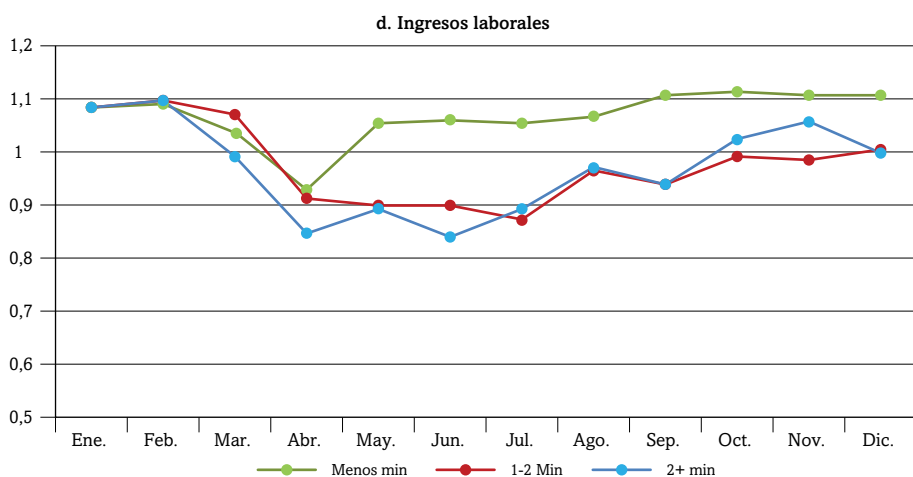


Figura 3. Comportamiento del empleo para diferentes segmentos del mercado laboral. Enero-diciembre 2020

Nota: Oficios profesionales son aquellos que corresponden a códigos 0 a 20 en la CNO-70. Los datos de ingreso laboral para los meses de marzo-julio no se pueden recuperar porque la encuesta no recopiló esta información. La categoría “menos min” corresponde a los empleados con ingresos menores o iguales al salario mínimo; “1-2 min”, a empleados con ingresos laborales entre uno y dos salarios mínimos; y la categoría “2+ min”, a empleados con ingresos laborales mayores a dos salarios mínimos.

Fuente: GEIH 2020. Cálculos de los autores.

recuperación del empleo también han cambiado la composición de este, como se mostrará posteriormente en esta sección.

El análisis anterior da cuenta de que características como el género y el tipo de ocupación son dimensiones relevantes para entender los impactos recientes en el mercado laboral. En el caso de empleos en ocupaciones no profesionales, la contracción del empleo se venía presentando desde inicios de año. Con el fin de obtener una perspectiva de mediano plazo que permita cuantificar variaciones estructurales en la composición del empleo, se lleva a cabo una comparación para los segmentos definidos por género y oficio, teniendo en cuenta la variación del trimestre octubre-diciembre entre 2019 y 2020. Dicha comparación permite eliminar los posibles efectos estacionales en los flujos de creación y destrucción de empleo.

La tabla 1 expone la composición en el empleo por género y tipo de oficio para 2019 y 2020, así como la tasa de crecimiento del empleo total para cada uno de estos segmentos. Conforme con la clasificación efectuada, el empleo profesional tiene una participación menor al 18% respecto al empleo total, con

una mayor participación en el caso de los hombres. En 2019, los hombres no profesionales representaban el 45,5% de la mano de obra, una participación que creció en 1,98 pp en el mismo período de 2020. Esto evidencia un posible efecto de recomposición de los ocupados, lo cual se complementa con el hecho de que las mujeres profesionales reducen su participación. El resultado anterior es consistente también con que la contracción (medida como la tasa de crecimiento anual) en el empleo es más del doble para el caso de las mujeres no profesionales (11,7% respecto al 3,7%). Esto indica que, además de tener una recuperación más lenta, dentro de este segmento del mercado se ha dado una recomposición por género.

Tabla 1. **Composición del empleo por tipo de oficio y género. Octubre-diciembre**

	Hombre		Mujer	
	No profesional	Profesional	No profesional	Profesional
2019	4 998 197	978 308	4 198 589	804 871
Porcentaje total	45,5%	8,9%	38,2%	7,3%
2020	4 813 272	879 827	3 706 351	734 272
Porcentaje total	47,5%	8,7%	36,6%	7,2%
Cambio participación (pp)	1,98	-0,23	-1,66	-0,08
Crecimiento empleo	-3,7%	-10,1%	-11,7%	-8,8%

Fuente: GEIH 2019 y 2020. Cálculos de los autores.

En cuanto a las posiciones profesionales, tanto para hombres como mujeres presentaron una leve pérdida de participación, sin embargo, fue menor para el caso de las mujeres. Toda esta evidencia es muestra de que un factor determinante en la recuperación del empleo que marca la diferencia entre hombres y mujeres ha sido un mejor desempeño del empleo no profesional en el caso de los hombres. Esto dentro del contexto de una reducción del 11,7% de los empleos de las mujeres, frente a solo un 3,7% del de los hombres. Esto puede explicarse en parte por la mayor participación de las mujeres en sectores con una reactivación más lenta (ej., restaurantes y turismo), a lo que se suma una mayor propensión a la inactividad debido a la mayor carga de labores del hogar no remuneradas (ej., cuidado de los hijos) (DANE, 2020b; Del Boca *et al.*, 2020; Sevilla y Smith, 2020), dificultando su regreso al mercado laboral.

Este análisis de la interacción entre género y oficio como características importantes para entender el comportamiento del empleo se amplía teniendo en cuenta su relación con los impactos sectoriales, regionales y la condición de informalidad (ver tabla 2). En la perspectiva sectorial, el agregado compuesto por agricultura, minas y electricidad es el único sector que presentó un crecimiento del empleo, el cual se explica en buena medida por el aumento del empleo no profesional, destacando el hecho de que el empleo en este sector tiene una baja participación de las posiciones profesionales. También se hace notorio el comportamiento diferencial del sector de alojamientos y hoteles, sector con una contracción en el empleo cercana a una cuarta parte de los ocupados respecto a 2019.

Tabla 2. Crecimiento de segmentos de empleo. Octubre-diciembre 2019-2020

	Empleados	Hombre		Mujer	
		Total	No profesional	Profesional	No profesional
Condición informalidad					
Formal	-10,3%	-10,5%	-10,0%	-11,4%	-8,2%
Informal	-4,7%	2,5%	16,5%	-12,0%	-22,4%
Sector					
Agricultura, minas, electricidad	14,2%	14,5%	-5,2%	34,1%	0,2%
Manufactura	-7,5%	-4,1%	-14,6%	-11,7%	8,0%
Construcción	-7,7%	-5,5%	-23,6%	-23,3%	10,4%
Comercio	-2,9%	-2,8%	-21,4%	-2,4%	0,0%
Transporte y comunicaciones	-2,1%	-5,1%	16,9%	-7,0%	30,7%
Alojamientos y restaurantes	-20,4%	-12,6%	112,5%	-24,6%	-64,8%
Actividades financieras y profesionales	-10,0%	-0,8%	-11,8%	-12,5%	-15,1%
Otros servicios	-11,6%	-3,9%	-12,3%	-16,6%	32,2%
Región					
BAR	-8,0%	-2,0%	-22,6%	-10,7%	-20,0%
BOG	-8,6%	-3,2%	-10,0%	-14,9%	-6,5%
CAL	-9,3%	-2,1%	-15,7%	-14,1%	-21,5%
CAR	-4,7%	-2,0%	-1,9%	-11,6%	14,4%
IBA	-5,5%	-5,6%	-14,0%	0,1%	-26,1%

Continúa

	Empleados	Hombre		Mujer	
	Total	No profesional	Profesional	No profesional	Profesional
MAN	-6,4%	-4,2%	-2,6%	-11,7%	2,2%
MDE	-4,6%	-2,1%	-11,9%	-4,9%	-8,8%
Resto	-8,7%	-8,3%	3,4%	-11,7%	-3,2%

Oficios profesionales son aquellos que corresponden a códigos 0 a 20 en la CNO.

Las divisiones sectoriales se construyen de la siguiente manera:

Nota: Agricultura, minas, electricidad: A, B, D y E. Manufactura: C. Construcción: F. Comercio: G. Transporte comunicaciones: H y J. Alojamiento y restaurantes: I. Actividades profesionales: K-Q. Otros servicios: R-U.

BAR: Barranquilla. BOG: Bogotá. CAL: Cali. MDE: Medellín. MAN: Manizales. CAR: Cartagena. IBA: Ibagué. Resto: resto de las 13 ciudades.

Fuente: GEIH 2020. Cálculos de los autores.

El sector de alojamiento y hoteles, además de presentar las mayores pérdidas de empleo, también parece reportar variaciones importantes en la composición del empleo. En particular, mientras el empleo no profesional se comporta de manera similar, en el empleo profesional se observa un crecimiento muy importante en el caso de los hombres, lo cual contrasta con el comportamiento del empleo en el caso de las mujeres. De otro lado, sectores vitales en la generación de empleo como comercio y manufactura manifiestan menores afectaciones en términos de pérdidas de empleo. En específico, en el caso de comercio, el empleo profesional sufrió una mayor contracción, mayor en el caso de las mujeres. En manufactura, los patrones en la pérdida de empleo por género son similares. Finalmente, en el sector de transporte y comunicaciones, el menos afectado relativo a 2019, se observa un fuerte contraste entre el empleo profesional y no profesional, que en el caso del segundo muestra tasas de crecimiento importante. En menor escala, es algo que también ocurre en el área de otros servicios.

Con respecto al análisis por área metropolitana, se identifican diferentes patrones. Por ejemplo, en las grandes ciudades, el empleo profesional sufre mayores contracciones, siendo en general mayor para las mujeres, principalmente en Cali, donde la contracción en este segmento es casi el doble respecto a los hombres. Por su parte, en ciudades más pequeñas, como Manizales o Cartagena, el empleo no profesional sufrió impactos mayores. Estos resultados implican que la recuperación requerirá perspectiva de mercado local, ya que la

efectividad de las intervenciones dependerá del tipo de empleo sobre el cual se requiere fomentar su crecimiento.

3. Los cambios en la generación de empleo

La pérdida de puestos de trabajo debido a la pandemia y la creación de puestos nuevos durante la reactivación posiblemente llevaron a cambios en la composición del mercado de trabajo. En la sección anterior se estudió cómo los hombres y el empleo no profesional e informal han ganado participación en el total del empleo. Esto muestra que posiblemente la calidad del empleo que se está creando no cumple con los mismos estándares de protección laboral de las posiciones que se perdieron (Heyes *et al.*, 2017; Visser, 2019). Este tema lo revisaremos con mayor detalle a continuación.

La recomposición del mercado laboral se evidencia en las condiciones bajo las cuales se genera el empleo. Teniendo en cuenta los mismos períodos de comparación, se analiza en qué medida los nuevos puestos de trabajo son comparables con los que el mercado laboral generaba un año atrás. Para ello se toman aquellos puestos de trabajo con una duración igual o inferior a cuatro meses, es decir, aquellos generados entre mayo y octubre, como base de comparación. La tabla 3 muestra que los trabajos creados en 2020 se caracterizan por tener una menor proporción con contratos escritos de trabajo y sin cotización a pensión, en mayor proporción por cuenta propia y las actividades se realizan en mayor proporción en lugares diferentes a una oficina o un local. Todo ello, en suma, permite concluir que son puestos de trabajo con mayor incidencia de la informalidad y menor calidad a los observados en 2019.

Un aspecto relevante, asociado a la mayor necesidad de realizar teletrabajo, es que el porcentaje de nuevos empleos que se llevan a cabo en una vivienda aumentó en 8 pp en 2020, lo que es consistente con menos puestos de trabajo con actividades que se desarrollan en un local fijo. La dimensión de ingresos es una característica fundamental de la calidad del empleo. Con el fin de analizar el impacto de la pandemia sobre los nuevos puestos de trabajo en esta variable, se estudia la variación en el ingreso promedio de los nuevos puestos de trabajo para empleados y cuenta propia, comparando además con aquellos ocupados con mayor duración en el empleo actual, es decir, cinco meses o más.

Tabla 3. **Características de los nuevos puestos de trabajo. Octubre-diciembre 2019-2020**

	2019	2020
Condiciones del contrato		
Con contrato	73,0 %	63,8 %
Cotización pensión	37,2 %	31,7 %
Posición ocupacional		
Asalariados	61,5 %	51,5 %
Cuenta propia	30,9 %	40,7 %
Patronos	1,3 %	1,6 %
Otros	6,3 %	6,3 %
Lugar de trabajo		
Vivienda	8,1 %	12,1 %
Otra vivienda	11,4 %	15,1 %
Lugares abiertos y variables	19,0 %	19,4 %
Local fijo	61,5 %	53,4 %

Nota: En la posición ocupacional, la categoría “otros” incluye trabajadores domésticos, trabajadores familiares sin remuneración, jornaleros y otros empleados. En los lugares de trabajo, la categoría “lugares abiertos y variables” hace referencia a kioscos, vehículos, puerta a puerta o sitio descubierto en la calle, mientras que “local fijo” considera oficinas, fábricas, obras en construcción o minas.

Fuente: GEIH 2020. Cálculos de los autores.

La figura 4 evidencia que los ingresos de los empleados en posiciones nuevas (menos de cuatro meses) son un 9,24 % menores en 2020 al compararse con 2019, mientras que para los empleados de cinco meses o más registran un incremento del 12,5 %. Para el caso de los cuenta propia y patronos, hay una fuerte caída en los ingresos, principalmente entre aquellos con mayor duración en el negocio (12,5 % menos), lo cual demuestra el impacto de la pandemia sobre los pequeños negocios.

De igual forma, se encuentra evidencia, para Estados Unidos, en donde se reporta que las pequeñas empresas tienen mayores probabilidades de cerrar que las grandes (Bartik, Bertrand, Lin, Rothstein y Unrath, 2020; Montenegro *et al.*, 2020). Estos resultados comprueban no solo que la recuperación del mercado laboral ha dejado, a diciembre, un 5 % menos de empleos, sino que parte del empleo generado es de menor calidad a lo que se observaba en 2019. Lo anterior implica un reto para identificar los componentes estructurales del desempleo y la necesidad de políticas de formalización laboral.

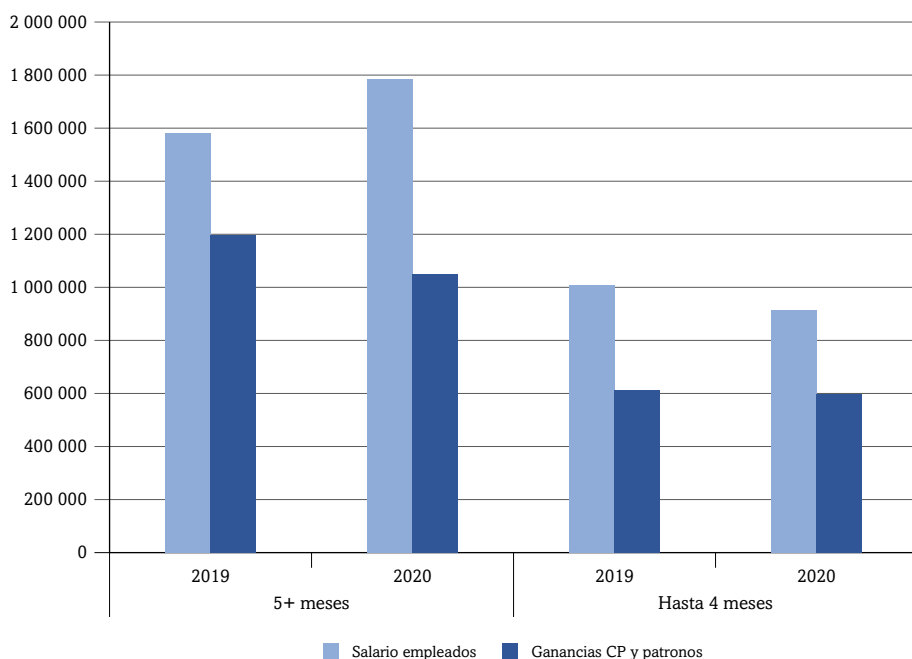


Figura 4. **Comparación de ingresos laborales entre nuevos puestos de trabajo y existentes. Octubre-diciembre**

Fuente: GEIH 2020. Cálculos de los autores.

4. El marco regulatorio laboral y las respuestas de política en el contexto del Covid

La emergencia sanitaria y económica derivada del Covid-19 ha evidenciado la vulnerabilidad del sistema de relaciones laborales colombiano, como consecuencia de la alta informalidad, la ausencia de amortiguadores sociales y la debilidad del principio constitucional de estabilidad (Labour, 2020); esta vulnerabilidad dada la estructura del mercado colombiano se corrobora con los resultados discutidos a partir de la figura 3, donde se ve la mayor pérdida de empleo para informales y no profesionales tras el comienzo de la crisis sanitaria.

Las carencias en la estructura del sistema de cobertura de riesgos socialmente relevantes, aunado al modelo de estabilidad relativa impropia, reveló las carencias de cobertura para la sustitución del ingreso en períodos de crisis

y desempleo.¹ Esto determinó la reorientación del conjunto de prestaciones patronales y el rediseño de las políticas pasivas de desempleo por conducto de legislación de emergencia económica, social y ecológica, para afrontar el confinamiento y la contracción económica (Carinci *et al.*, 2009).

En este sentido, en el contexto del estado de emergencia social, económica y ecológica, se reorientó el auxilio de cesantías para cubrir la brecha de las rebajas salariales, perturbando esta prestación destinada al ahorro forzoso al tiempo de reducir el preaviso del disfrute de las vacaciones a un día. Ello desconoce el principio de efectividad del descanso que gobierna el disfrute de este derecho, de conformidad con lo previsto en el artículo 187 del Código Sustantivo del Trabajo (CST).

Así mismo, la prima de servicios fue redefinida en materia de períodos de pago, estableciendo la posibilidad de diferir el pago de la prestación correspondiente al primer semestre de 2020 en tres pagos, a más tardar al 20 de diciembre, de conformidad con lo previsto en el Decreto 770 de 2020.

De la misma forma, en el marco de la protección a la demanda, la adopción del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) y del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios (PAP), extendidos hasta marzo de 2021, redujo su ámbito de intervención a empresas de menos de tres trabajadores, sin la inclusión de condicionalidades sociales de continuidad en el empleo (respeto de períodos de estabilidad laboral), más allá del aumento en la cuantía por la contratación de mujeres,² un grupo demográfico que, como se mostró a partir de la tabla 2, se vio desproporcionalmente afectado por la pandemia.

¹ “En un mundo en el que solo una de cada cinco personas tiene derecho a una prestación por desempleo, los despidos son una catástrofe para millones de familias. Al no tener derecho, en muchos casos, a una licencia por enfermedad remunerada, cuidadores y repartidores, de los que todos dependemos ahora, suelen verse presionados a seguir trabajando incluso si están enfermos. Del mismo modo, en el mundo en desarrollo, los trabajadores a destajo, los jornaleros y los comerciantes informales pueden vivir la misma presión ante la necesidad de alimentar a sus familias. Todos sufriremos por esta situación. No sólo aumentará la propagación del virus, sino que a largo plazo amplificará drásticamente los ciclos de pobreza y desigualdad” (Ryder, 2020).

² El artículo 6° de la Ley 2060 de 2020 establece: “Cuando dentro de los empleados sobre los cuales se recibirá el aporte estatal se encuentren una o varias mujeres, la cuantía del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) corresponderá al número de empleados hombres multiplicado por hasta el cuarenta por ciento (40%) del valor del salario mínimo legal mensual vigente, más el número de empleadas mujeres multiplicado por hasta el cincuenta por ciento (50%) del valor del salario mínimo legal mensual vigente”.

Conclusiones y discusión

La pandemia del Covid-19 deja interrogantes importantes a los hacedores de política laboral. De un lado, identificar los cambios estructurales en la oferta y demanda del mercado; y, de otro lado, establecer mecanismos que permitan promover la generación de empleo formal. Bajo este marco es recomendable incluir políticas activas e incentivos específicos para grupos especialmente vulnerables afectados por el confinamiento para la contención de la emergencia sanitaria, como mujeres, jóvenes y personas con discapacidad, que demandan acciones afirmativas específicas para promover el cierre de brechas y la inclusión con enfoque diferencial.

A partir del estudio de la magnitud del choque y la dinámica de recuperación observada en 2020, se encuentra que la crisis ha tenido efectos diferenciales en la fuerza laboral del país. En primer lugar, se resalta la lenta recuperación del mercado laboral femenino. Una primera razón radica en los sectores en los que su participación era más importante en 2019, oficios fuertemente afectados por las medidas de distanciamiento social, como el comercio al por menor, hospedaje y servicios de comida y servicios domésticos (Herrera Idárraga, Ramírez Bustamante y Tribín, 2020). Así mismo, se debe tener en cuenta una barrera adicional para las mujeres, asociada a las labores de cuidados en el hogar (Alon, Doepke, Olmstead-Rumsey y Tertilt, 2020; Herrera Idárraga, Ramírez Bustamante y Tribín, 2020).

En segundo lugar, se encuentra que las posiciones asociadas a trabajos no profesionales cayeron mucho más que las profesionales. A lo que se suma que los nuevos empleos que se han creado en el período de recuperación tienen peores condiciones laborales si se comparan con 2019. Esto involucra tanto a los beneficios monetarios directos como a los asociados a la seguridad social. La situación no es especialmente diferente en otros contextos. Para el caso de Estados Unidos, Couch, Fairlie y Xu (2020) reportan que las tasas de recuperación son más lentas en la población afroamericana que en la hispana, y en la blanca no hispana.

Entre el empleo que se ha recuperado, hay patrones marcados hacia la informalidad, pero también un mayor porcentaje de empleos que se desarrollan desde la vivienda. Esto muestra que esquemas flexibles de empleo pueden

ser una alternativa de política efectiva no solo para impulsar la recuperación, sino también para disminuir los riesgos de contagio. No obstante, Berniell y Fernández (2020) argumentan que, para realizar teletrabajo, no solo basta con que las ocupaciones se puedan ejecutar de manera remota, sino que también es necesario que los hogares cuenten con insumos básicos como acceso a internet, espacios adecuados y disponibilidad de tiempo.

El reto de política pública es evidente. El equilibrio de la política sanitaria y económica constituye el factor determinante del suceso de la fase de reactivación para la recuperación de los índices de empleabilidad en el ámbito del trabajo formal. Para ello será determinante una nueva extensión del PAEF con condicionantes sociales y un ámbito de cobertura subjetivo universal que contribuya a la recuperación de pequeñas y medianas empresas, las cuales representan aproximadamente el 90 % del sector productivo del país.

Referencias

- Alon, T., Doepke, M., Olmstead-Rumsey, J., & Tertilt, M. (2020). *The impact of Covid-19 on gender equality*. NBER Working Paper N° 26947.
- Bartik, A., Bertrand, M., Lin, F., Rothstein, J., & Unrath, M. (2020). *Measuring the labor market at the onset of the Covid-19 crisis*. NBER Working Paper N° 27613.
- Berniell, L., & Fernandez, D. (2020). *Jobs' amenability is not enough: the role of household inputs for safe work under social distancing in Latin American cities*. CAF Working Paper N° 2020/03.
- Bottan, N., Hoffmann, B., & Vera-Cossio, D. (2020). The unequal impact of the coronavirus pandemic: evidence from seventeen developing countries. *PLOS ONE*, 15(10).
- Carinci, F., Tosi, P., & Treu, T. (2009). *Diritto del lavoro. Vol. 1. Il diritto sindacale* (5ª ed.). Torino: UTET Giuridica.
- Cortes, G. M., & Forsythe, E. C. (2020). *The heterogeneous labor market impacts of the Covid-19 pandemic*. Upjohn Institute Working Paper N° 20-327.
- Couch, K. A., Fairlie, R. W., & Xu, H. (2020). Early evidence of the impacts of Covid-19 on minority unemployment. *Journal of Public Economics*, 192.

- DANE (2020a). *Boletín Técnico-Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*, diciembre 2020. Bogotá D. C.: DANE. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_dic_20.pdf
- DANE (2020b). *Tiempo de cuidados: las cifras de la desigualdad*. Bogotá D. C.: DANE. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/tiempo-de-cuidados-cifras-desigualdad-informe.pdf>
- Del Boca, D., Oggero, N., Profeta, P., & Rossi, M. C. (2020). *Women's work, housework and childcare, before and during Covid-19*. IZA Discussion Paper N° 13409.
- Dewan, S., & Ernst, E. (2020). Rethinking the world work. *Finance & Development, IMF*.
- Dingel, J., & Neiman, B. (2020). *How many jobs can be done at home?* NBER Working Paper N° 26948.
- García-Rojas, K., Herrera-Idárraga P., Morales, L. F., Ramírez-Bustamante, N., & Tribín-Uribe A. M. (2020). *(She)cession: the Colombian female staircase fall*. Borradores de Economía N° 1140. Banco de la República, Colombia.
- Herrera Idárraga, P., Ramírez Bustamante, N., & Tribín, A. M. (2020). *Informe sobre desempleo e informalidad: ¿podría la actual crisis aumentar la brecha de género en desempleo e informalidad?* Bogotá D. C.: PUJ-DANE. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/informes/Informe-participacion-mujer-mercado-laboral-2.pdf>
- Heyes, J., Tomlinson, M., & Whitworth, A. (2017). Underemployment and well-being in the UK before and after the Great Recession. *Work, Employment and Society, 3*(1), 71-89.
- INS (2020). *Estudio nacional de seroprevalencia de Sars-CoV-2. Informe preliminar*. Recuperado de <https://www.ins.gov.co/estudio-nacional-de-seroprevalencia/reporte.html>
- Mongey, S., & Weinberg, A. (2020). *Characteristics of workers in low work-from-home and high personal-proximity occupations*. Becker Friedman Institute for Economics White Paper.
- Montenovo, L., Jiang, X., Rojas, F. L., Schmutte, I., Simon, K., Weinberg, B., & Wing, C. (2020). *Determinants of disparities in Covid-19 job losses*. NBER Working Paper N° 27132.
- Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario (Labour) (2020). *La vulnerabilidad del mercado laboral colombiano al Covid-19*. Recuperado de <https://www.labourosario.com/post/la-vulnerabilidad-del-mercado-laboral-colombiano-al-covid19>

- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020a). *Impactos en los mercados de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe*. Recuperado de https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_756694/lang-es/index.htm
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020b). *Informe mundial sobre salarios 2020-2021: los salarios y el salario mínimo en tiempos de la Covid-19*. Resumen ejecutivo. OIT.
- Ryder, G. (2020). *El Covid-19 ha revelado la fragilidad de nuestras economías*. Recuperado de https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_739995/lang-es/index.htm
- Sevilla, A., & Smith, S. (2020). *Baby steps: the gender division of childcare during the Covid-19 pandemic*. IZA Discussion Paper N° 13302.
- Tamayo, C., Vilca, A., & Chaparro, J. (2020). *Riesgo idiosincrático y reactivación sectorial*. Medellín: Universidad EAFIT.
- Visser, M. A. (2019). Restructuring opportunity: employment change and job quality in the United States during the Great Recession. *Socio-Economic Review*, 17(3), 545-572.
- Weller, J., Gómez, M., Caballero, A., & Ravest, J. (2020). *El impacto de la crisis sanitaria del Covid-19 en los mercados laborales latinoamericanos*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/90).