

## SEGURO DE DESEMPLEO EN COLOMBIA, UN ESTUDIO COMPARADO CON ESPAÑA

**Sandra Irene Argüello Rodríguez.<sup>1</sup>**  
**Universidad Católica de Colombia**

### **Resumen.**

El actual documento aborda la problemática económica y social del desempleo en Colombia, reconociendo la grave afectación que el mismo puede producir para miles de familias, sobre todo en aquellas de menores ingresos, en las que la ausencia laborar de quien es jefe de hogar puede llegar a poner en riesgo el mínimo vital de subsistencia de todo un grupo familiar. Se plantea, que así como existe en España un sistema de protección al desempleo, se podría plantear una figura similar en el país, que debe contar con un contenido técnico y jurídico que es abordado en el documento.

**Palabras clave:** Desempleo, Desempleo estructural, Seguridad social, Prestaciones sociales, Política y bienestar social.

### **Abstract.**

The current document discusses the economic and social problems of unemployment in Colombia, recognizing the grave impact it may produce for thousands of families, especially those with lower incomes, where the absence labor who is head of household can get to jeopardize the vital subsistence minimum of an entire family. It arises, that as Spain there is a system of unemployment protection,

---

<sup>1</sup> SANDRA ARGÜELLO RODRÍGUEZ, egresada de la facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, 2014. Actualmente labora como Jefe de Recursos humanos de la empresa Filtra H2o Ltda., realizó un Diplomado de Salud Ocupacional en la Universidad del Rosario de Bogotá, 2009. Participó en el seminario Sistema Penal acusatorio desde una perspectiva comparada en Florida International University, Miami 2012.

there could be a similar figure in the country who must have a technical and legal content which is dealt in the document.

**Keywords:** Unemployment, structural unemployment, social security, social benefits policy and welfare.

### **Sumario.**

Introducción. 1. Caracterización del desempleo en Colombia. 2. Desempleo estructural. 3. Sistema español de protección por desempleo. 4 Antecedentes y evolución normativa del desempleo en Colombia. 5. Hacia un seguro de desempleo en Colombia. Conclusiones.

### **Introducción.**

La economía nacional es una actividad cíclica que mantiene a los países entre periodos de bonanza económica y de recesión o crisis, siendo este último un panorama que merece toda la acción institucional encaminada a lograr que los ciudadanos, que son los que resultan principalmente afectados por esta situación, puedan resistir a tal situación para lo que se garantiza un mínimo de subsistencia.

Sin embargo, en recesión, crisis o no, una persona puede quedar desempleada lo que puede poner en riesgo ese mínimo de subsistencia planteando de tal manera que la acción institucional para apoyar en situación de desempleo no debe estar condicionada exclusivamente al ciclo de la economía.

Para el caso colombiano, se considera que en atención a las altas tasas de desempleo es aún más importante contar con mecanismos de apoyo al desempleo, tal y como sucede en otras partes del mundo como lo es el caso de España, país en el cual existe a diferencia de Colombia un seguro de desempleo, que por ejemplo, fue una figura institucional clave de apoyo social en la reciente crisis



## Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5 CO)

Este es un resumen legible por humanos (y no un sustituto) de la [licencia](#).

[Advertencia](#)

### Usted es libre para:



Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

**Adaptar** — remezolar, transformar y crear a partir del material

**El licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia**

### Bajo los siguientes términos:



**Atribución** — You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made. You may do so in any reasonable manner, but not in any way that suggests the licensor endorses you or your use.



**NoComercial** — Usted no puede hacer uso del material con  fines comerciales.

**No hay restricciones adicionales** — Usted no puede aplicar términos legales ni medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros hacer cualquier uso permitido por la licencia.

### Aviso:

Usted no tiene que cumplir con la licencia para los materiales en el dominio público o cuando su uso esté permitido por una excepción o limitación aplicable.

**No se entregan garantías.** La licencia podría no entregarle todos los permisos que necesita para el uso que tenga previsto. Por ejemplo, otros derechos como relativos a publicidad, privacidad, o derechos morales pueden limitar la forma en que utilice el material.

económica de 2008, aliviando la penosa situación de falta de ingresos económicos de miles de familias en este país ibérico.

En este sentido, la problemática central que se desarrolla por este documento hace alusión a la ausencia de una política fuerte de este tipo en el país, más exactamente de un seguro de desempleo, planteando en este sentido que en un país como Colombia, cuyas deficiencias en materia de inserción laboral son evidentes, resulta necesario crear una política social de apoyo al desempleado a través de un seguro de desempleo, para que la persona que se encuentre en esta situación pueda acudir a este seguro recibiendo así un apoyo económico estatal, que se debe ver combinado con otras medidas de apoyo.

Lo que se pretende, es reflexionar sobre la situación laboral del país desde una mirada histórica y legal, para determinar el panorama actual laboral para el que se propone la introducción de un seguro de desempleo. Para lograr esto, se pretende hacer una caracterización del desempleo en Colombia, al igual que explicar la aplicación del concepto desempleo estructural en Colombia, puesto que este es un concepto manejado en muchas de las economías del mundo para determinar medidas como la de colocar un seguro de desempleo.

Finalmente, se hace la caracterización y forma de aplicabilidad jurídica del seguro de desempleo en España para pasar a las reflexiones finales del documento y su conclusión.

El actual documento pretende aportar al debate respecto a la conveniencia de la implementar un seguro de desempleo en el país, que más allá de considerar propuestas técnicas como la elaborada por Jaime Tenjo (2010), en los que se plantea en términos de disponibilidad presupuestal una propuesta de seguro, se propone establecer una reflexión jurídica donde al discutir sobre la viabilidad o no de considerar un propuesta en este sentido para el país, que debe afirmarse, hoy

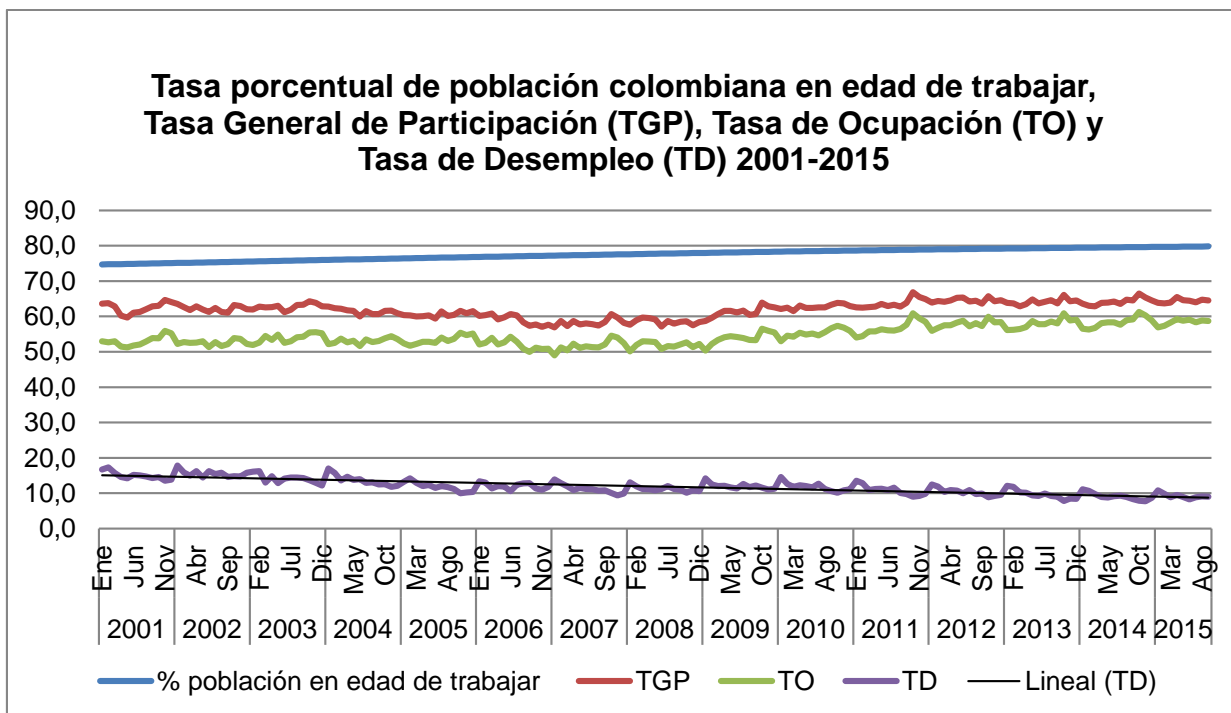
funciona en otros países como España, se puedan establecer unos referentes jurídicos sobre la manera como podría funcionar esta propuesta en Colombia.

## **1. Caracterización del desempleo en Colombia.**

Para abordar una propuesta en el presente artículo de reflexión, es importante tener en cuenta varios criterios los cuales se reflexionan a lo largo del desarrollo del presente escrito, el cual en este primer título es de alta relevancia que se considere la implementación de un seguro de desempleo en el país, es importante exponer inicialmente las consideraciones estructurales de la economía colombiana, en lo que respecta a desempleo, por cuanto esto colabora a generar una reflexión consecuente con la realidad, de la que se desprenda una argumentada discusión jurídica sobre la viabilidad de llevar a cabo esta propuesta en el país, aunque no existen trabajos que demuestren a que en efecto las reformas laborales hechas desde la década del 2000 han dinamizado el crecimiento económico y que derivado de esto se ha generado más empleo.

El camino que ha seguido Colombia en materia de empleo durante lo corrido del siglo ha sido positivo según las cifras que muestra el Dane, si se tiene en cuenta que desde el punto de vista en el comportamiento del desempleo cuya reducción que ha caído más de 6 puntos porcentuales desde el año 2000 hasta la fecha, llegando a cifras de desempleo de un solo dígito para 2015, teniendo a su vez en cuenta que la Tasa General de Participación (TGP), permanece similar a la de inicios de siglo, como se observa en el gráfico que se expone a continuación:

Gráfica 1. Tasa porcentual de población colombiana en edad de trabajar, Tasa General de Participación (TGP), Tasa de Ocupación (TO) y Tasa de Desempleo (TD) 2001-2015



Elaboración propia a partir de datos DANE

Si bien esto puede tomarse como un síntoma positivo de la economía Colombiana en el sentido de que es cada vez menos en términos porcentuales el número de personas que se encuentran en situación de desempleo, es importante revisar, respecto a este grupo de personas, las medidas contingentes que los gobiernos resuelven o pueden llevar a cabo, para mitigar los efectos negativos a los que conduce esta situación, que fundamentalmente se asocian con el deterioro de la calidad de vida de la persona que queda sin empleo y los dependientes económicos de esta.

Para el caso, uno de los instrumentos de política que más se usa sobre todo en economías desarrolladas, es el de brindar un seguro de desempleo como soporte económico y en especie, al grupo poblacional específico de desempleados, para que con dichos recursos entregados, se pueda ayudar a contrarrestar la ausencia de ingreso del hogar siendo esta una iniciativa que bien podría desarrollarse en

Colombia, y que podría conducir a resultados positivos en la medida que este sea normativa y fiscalmente bien diseñado.

Como se mencionaba, la cifra de desempleo en lo corrido del siglo se ha reducido en más de seis puntos porcentuales teniendo como base, la población económicamente activa, pasando de 16,6% en enero de 2001, a 9% en agosto de 2015, que para efectos de población nacional, el indicador ha tenido una variación de 3,017 millones de personas (ver tabla 1), a 2,170 millones a septiembre de 2015 (DANE, 2015), que conduce a una tendencia lineal de caída, no tan pronunciada.

**Tabla 1. Población desempleada en Colombia 2001-2012 (miles de personas)**

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
3.01	3.05	2.91	2.52	2.39	2.43	2.26	2.48	2.75	2.74	2.60	2.20	1.99	2.08	2.17
7	5	7	5	3	0	4	7	9	3	5	4	0	6	0

Elaboración propia a partir de datos DANE

Por lo anterior, se puede indicar que en el mercado laboral colombiano, existe una oferta laboral que al parecer difícilmente puede llegar a satisfacer la demanda (pleno empleo), por lo mismo, se podría indicar que habiendo continuidad del desempeño económico colombiano, repitiendo los ciclos por los que ya recientemente pasó, se podría indicar que hay un tipo de desempleo estructural en el país que bordea una cifra un poco menor del 10% del desempleo, siendo este el grupo poblacional sobre el que se debe generar una política de asegurabilidad, que evite el detrimento de su calidad de vida y de las personas dependientes de esta, pero que a su vez, evite tener el tipo de fallas que más se pueden dar en este tipo de seguros; selección adversa, riesgo moral, imperfecciones del mercado de capitales, y riesgo de desempleo masivo (Tenjo, 2010; Velázquez, s.f. y 2009; Bardey, Kiuhan y Suárez, 2009).

En lo que concierne al aspecto jurídico, debe indicarse que la reforma que más ha sido determinante en el cambio del panorama laboral en Colombia es la realizada a través de la Ley 789 de 2002, cuyos contenidos estuvieron orientados a cambiar en dos aspectos centrales el panorama jurídico de la contratación laboral en el país; uno en lo que respecta a la protección laboral y el segundo a generar flexibilidad laboral (Núñez, 2005).

Ambos elementos, sobre todo el segundo, aportaron a generar un mayor dinamismo en el empleo, sobre todo en lo que refiere al empleo para jóvenes y personal no calificado o sin educación profesional, que aunque en un primer momento parezca plausible, la realidad cierta es que la reforma también propendió a aumentar la inestabilidad laboral en este grupo poblacional, con contratos que no brindaban estabilidad, lo que hizo altamente criticada la reforma como afirma Marjorie Zúñiga (2012):

*La Ley 789 de 2002 ha sido objeto de innumerables críticas y demandas de inconstitucionalidad por los aspectos relevantes que regula en lo económico y los cortes jurídicos que despliega. En síntesis, las leyes 50 de 1990 y 789 de 2002 tienen un efecto flexibilizante frente a las relaciones laborales, debido a que adaptan la normatividad laboral a las coyunturas económicas para fortalecer los intereses de los empleadores. Si se analiza el fundamento de las leyes precitadas, se advierte que el derecho laboral tiene una íntima interdependencia y subordinación con la economía, dado que, en la medida en que exista crisis económica mundial, el trabajador asume los peligros de este sometimiento, los cuales se materializan en la inestabilidad laboral y disminución de derechos laborales consagrados en los inicios del citado derecho. (p. 331)*

Teniendo en cuenta lo anterior, puede afirmarse que el derecho laboral colombiano es débil en situaciones de mejoramiento de las condiciones laborales de los



trabajadores, máxime en su riesgo de quedar sin empleo, no obstante, el legislador ha sido benévolo con el empresariado, brindándole herramientas jurídicas para que este siga aportando a la senda de crecimiento económico, considerando que esto va a ayudar a generar más empleo.

Aunque no existen trabajos que demuestren a que en efecto las reformas laborales hechas desde la década del 2000 han dinamizado el crecimiento económico y que derivado de esto se ha generado más empleo, no puede afirmarse que los efectos hayan sido por el contrario desastrosos. El país ha seguido avanzando por un ruta de crecimiento económico que se vio levemente menguada por los efectos de la crisis mundial de 2008, el desempleo como ya se ha expuesto se ha reducido en lo corrido del último tiempo, en tanto crecimiento y reducción del desempleo han sido factores característicos de la economía nacional en los últimos años aunque no de manera profunda.

Es por lo anterior, que se considera que debería existir una mayor armonía de ambos aspectos en el sentido de promover un tipo de mejora a la condición laboral sin que esto vaya en detrimento ni del empresariado ni del crecimiento general de la economía del país, que a partir de la experiencia vista en otros países y de la manera como se protegió a la clase trabajadora por los efectos de la más reciente crisis mundial, se considera que impulsar un seguro de desempleo en el país, puede ayudar a que la clase trabajadora tenga una posibilidad adicional de maniobra económica en caso de que un trabajador, sobre todo joven y sin experiencia profesional, se quede sin empleo.

Más adelante, se expone la manera de operación de este seguro en España, que vale la pena repasar para sugerir un ejercicio similar en Colombia, que beneficie principalmente a los trabajadores más vulnerables, puestos que estos son los que hacen el grueso del desempleo estructural, siendo este un concepto que se aborda a continuación, con el propósito de lograr caracterizar de mejor manera a la

población hacia la que se dirige el seguro, y que por su dificultad para conseguir empleo, sería la más beneficiada con este tipo de instrumento de política contra el desempleo.

## **2. Desempleo estructural.**

En economía, dos conceptos permiten ahondar en el entendimiento del desempleo estructural; la curva de Phillips original y el fenómeno conocido como histéresis. La primera establece la relación directa entre la inflación y la ocupación. Por su parte el fenómeno conocido como histéresis, brinda una explicación sobre el comportamiento del desempleo y la dificultad en reducirlo generando un 'desempleo cíclico' o desempleo estructural, que representa una porción de la población desocupada y que aun cuando exista estabilidad macroeconómica, este siempre va a estar allí.

Así, se pueden establecer unos costos sociales de la inflación que hacen referencia primero a las pérdida de los consumidores en materia de acumulación de riqueza y ahorro, dado que, entre más alta sea la inflación, más reducida puede ser la proporción marginal del consumo que limita el excedente del consumidor, aunque esto conduzca a mayores tasas de ocupación y segundo al riesgo social al que conduce no contar con facilidad en la adquisición y disponibilidad de ingreso.

Sin embargo, las tendencias hacia el desmejoramiento de la Seguridad Social y de las garantías laborales traen implícitas en sí impacto social que lleva obligatoriamente al replanteamiento de varios de los temas por parte de las autoridades, no solamente a las administrativas, sino a los entes de regulación tanto judiciales como entes legislativas. Además de lo anterior, si se revisa desde un punto de vista en el cual es evidente que las políticas públicas del Gobierno Nacional no están cumpliendo a cabalidad con los fines de un Estado social de derecho.

Es en relación con esto último, que se diseñan recomendaciones hacia el sostenimiento del desempleo, donde se tenga en cuenta las consecuencias socio-económicas que esto produce, entre las cuales se puede encontrar el fenómeno de histéresis, que plantea que al aumentar el desempleo puede ser menos complicado que lograr su reducción, en la medida que una vez se establece una oferta y demanda, el mercado desde la demanda aprovecha este desequilibrio para impulsar un tipo sub-equilibrio (Correa; Castro; Bríñez; Posso & Ovieda, 2006).

Lo que puede identificarse, es que si bien existe una demanda de mano de obra, la misma se hace esperando criterios de cualificación de la oferta, que muchas veces esta no puede lograr, conduciendo en tanto al desempleo estructural. En este sentido, lo que se plantea es que muchos desempleados, en una realidad como la colombiana, no tienen o la preparación, o la actualización del conocimiento, o la experiencia, que hacen que no sean idóneos para la demanda, conduciendo esto a un ciudadano que si bien quiere encontrar trabajo, no lo logra porque no cumple con las expectativas de las empresas, que bien podría lograrse en la mayoría de los casos, si se capacitara o se adecuara esta persona a las necesidades reales del mercado.

Sumado a esto, se identifica que Colombia ha sufrido durante los últimos veinte años una tendencia hacia el informalismo del empleo, porque las personas desempleadas no logran reubicarse con facilidad en el mercado formal, lo cual trae como consecuencia la inestabilidad económica de las familias que dependen de las personas que así trabajan.

Las tendencias hacia el desmejoramiento de la Seguridad Social y de las garantías laborales traen consigo un impacto social que conduce al replanteamiento de estos temas por parte de las autoridades administrativas, judiciales y legislativas. Además de lo anterior es evidente que las políticas públicas del Gobierno Nacional no están cumpliendo a cabalidad con los fines de un Estado social de derecho.

Con lo anterior, a lo que se apunta es a señalar que la oferta de trabajo que se encuentra desempleada, que no haya caído en una situación de informalidad, requiere como herramienta para salir lo más pronto posible de esta situación, no sólo de un apoyo económico sino también de otros tipos de apoyos en la formación laboral, que le permita ser más fácilmente seleccionado por una empresa para ocuparse.

En este sentido, ante el reconocimiento de un desempleo estructural en la medida que se presenta en Colombia este fenómeno, es conveniente diseñar políticas que permitan a millones de colombianos salir de dicha condición, a través de un sistema de seguro de desempleo, que no impacte fuertemente al productor, sino que por el contrario disponga de una institucionalidad destinada a capacitar y fortalecer distintos tipos de conocimientos.

Esta es una propuesta que funciona con éxito en países como España, que como se verá a continuación tiene diseñado un sistema de protección por desempleo, que en situaciones críticas, como la vivida por esa economía en 2008 por la crisis mundial, se convirtió en la ruta de salvamento de millones de personas que no solo recibieron un apoyo económico para su subsistencia, sino que adicionalmente recibieron capacitación y ayudas traducidas en seguridad médica, que permitió a miles de personas tener unos mínimos de vida dignos, mientras se insertaron nuevamente en el mercado laboral.

### **3. Sistema español de protección por desempleo.**

La revisión en la evolución del mercado de trabajo en España y sus consecuencias sobre el gasto en protección por desempleo, es un panorama que pretende exponerse a continuación, teniendo en cuenta que España es el país que más recursos destina a esta prestación en la Unión Europea, de allí que sea necesario

revisar los contenidos jurídicos de sus políticas en la materia, previendo las modificaciones que en el transcurso de los últimos años se han hecho o propuesto, siendo este un insumo vital para la consideración de una propuesta de este tipo aplicada en Colombia.

El seguro de desempleo se implementó en España con la Ley 62 de 1961, siendo uno de sus grandes objetivos suplir la pérdida de renta derivada del desempleo y facilitar las ayudas adecuadas para lograr un nuevo puesto de trabajo, brindando prestaciones económicas por una cuantía equivalente al 75% del promedio salarial a quienes pudiendo trabajar se quedarán en una condición cesante (Castillo, 2008).

Inicialmente, los fondos para cubrir dichos gastos, eran obtenidos a través de cotizaciones de empresarios y trabajadores y aportes del Estado, organizados por un sistema de reparto y gestionado por el Instituto Nacional de Previsión, sin embargo, para la década de los ochenta del siglo pasado, a través de la Ley 51 de 1980, el sistema sufrió cambios importantes, tanto en su aspecto formal como en su alcance y en su contenido.

La ley en comento, conocida como Ley Básica de Empleo, desarrollada a su vez por el Real Decreto 920 de 1981, derogó el Capítulo correspondiente de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS) para dar paso a una regulación especializada, separando la Seguridad Social y la política de empleo y colaboración, siendo este uno de los elementos que más se han considerado relevantes, en el rediseño de la política de atención al trabajador cesante, que ha logrado a partir de estas políticas generar una nueva ruta no solo de ingreso, sino también de atenciones sociales como por ejemplo en materia de salud y acceso a otros servicios, que vienen a ser modificados en reformas legales a darse luego.

Es de esta manera, que con el ánimo de incrementar las tasas de cobertura ante la situación de aumento de los niveles de desempleo, la Ley Básica de Empleo fue

sustituida por la Ley 31 de 1984, desarrollada esta por el Real Decreto 625 de 1985, por el que entre otras cosas, se redefine y consolidan los dos tipos de protección; uno contributivo y asistencial, y otro básico y complementario, por los que se buscaba no solo ampliar la asistencia sino también precisar las situaciones legales de desempleo.

Para la década de los noventa, se realizaron también acciones de reforma significativas, a través del Real Decreto – Ley 1 de 1992, y la Ley 22 de 1992, leyes por las que se introdujeron cambios que restringieron la prestación por desempleo, con acciones tales como el incremento del tiempo de ocupación cotizada, y la reducción de la cuantía de la prestación, esto, con el fin de hacer frente a la situación de desequilibrio financiero que para entonces tocaba el sistema de protección, asegurando en igual sentido la viabilidad del sistema, aunque.

También para la década de los noventa, se llevó a cabo una reforma que tuvo lugar con la nueva reforma de la Ley General de la Seguridad Social – LGSS en 1994, que en cumplimiento de lo dispuesto por los altos tribunales españoles, reincorporó a la norma la Ley de Desempleo y, en consecuencia, al sistema de Seguridad Social. Luego de esto se adelantarían reformas legales como la que tuvo lugar en el año 2002, modificando las condiciones de acceso a la acción protectora y a las correspondientes ayudas.

Estas reformas legales, son resumidas por Borja Suárez (2006) en los siguientes términos:

*Un breve repaso a la evolución de la protección de la situación de desempleo en España permite diferenciar dos grandes etapas dentro del periodo democrático. En primer lugar, después de la Ley Básica de Empleo (Ley 51/1980) los años ochenta se caracterizan por un reforzamiento de la intervención pública desmercantilizadora merced a la consolidación de la*

*protección asistencial en 1984 y 1989 a través de la Ley 31/1984, de protección del desempleo, y del RD-Ley 3/1989 de medidas adicionales de carácter social, respectivamente. A partir de los años noventa y ya entrado el siglo XXI se abre una etapa de «remercantilización» con diversas manifestaciones: se endurecen los requisitos de acceso a la protección del nivel contributivo (véase la Ley 22/1992, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo); se refuerza la esfera mercantil como consecuencia de la desprotección que sufren algunos colectivos en la reforma laboral de 1994; y se extiende la culpabilización de los parados con una plasmación concreta en la modificación del régimen producida de forma tan accidentada en 2002 (véase Real Decreto-Ley 5/ 2002 y Ley 45/2002). (p. 250).*

Para 2006 se emite el Real Decreto – Ley 5 de 2006, cuyos fines apuntaban a mejorar el crecimiento y los niveles el empleo, en línea de ejecución de las medidas contenidas en el Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo, suscrito en 2006 por el Gobierno, CEOE, CEPYME, CC.OO. y UGT, y de manera consecuente con la Ley 43 de 2006, para la mejora del crecimiento y del empleo, y las anteriores reformas para fomentar la contratación indefinida y la mejora del mercado de trabajo contenidas en las Leyes 63 de 1997, 64 de 1997 y 12 de 2001.

El objetivo central del Acuerdo mencionado, que es la estabilidad del empleo, es a su vez incluido en la Ley 43 de 2006, por la que se pretende conjugar un modelo de crecimiento económico basado en la competitividad de las empresas, el incremento de la productividad y la cohesión social, por lo que se hace necesario y se plantea en esta ley una serie de reformas en la legislación de Seguridad Social encaminadas a mejorar la protección por desempleo de colectivos específicos mencionados en la ley.

En lo anterior se encuentran las bases y antecedentes normativos de la protección por desempleo que es parte del Sistema de la Seguridad Social en España, y es administrado por el Estado, aunque, por las leyes vigentes también se disponen formas de protección en situaciones de desempleo que pueden ser puestas en marcha por las Comunidades Autónomas, al amparo de sus derechos constitucionales, que actualmente ejecutan de manera asistencial, puesto que la autonomía no es completa ni absoluta.

Clarificando el modo de operación del actual sistema español de protección por desempleo, se puede establecer que en el mismo se configuran dos niveles de asistencia; uno contributivo, que ofrece prestaciones que se han generado previamente mediante la cotización, en una cuantía y duración que varía de acuerdo al tipo de cotización, y uno segundo que es asistencial, por el que se proveen subsidios atendiendo asistencialmente las necesidades del desempleado cuando no se logra percibir un ingreso por el primer mecanismo. Sobre estos dos niveles puede afirmarse:

*Ambos niveles son de carácter público y obligatorio, y ambos se regulan dentro de un mismo cuerpo normativo, que en la actualidad es el Título III de la LGSS; ambos, además, tienen muchos puntos en común dentro de dicho régimen, no solo en materia de gestión (centralizada en ambos casos en el Servicio Público de Empleo Estatal-INEM) y sanción de las infracciones, sino también en lo relativo a los requisitos de nacimiento del derecho, a la dinámica del mismo o a las causas de suspensión y extinción. En cualquier caso, son niveles que presentan diferencias sustanciales y que, por ello mismo, requieren una regulación parcialmente diferenciada, como de hecho ocurre dentro del citado Título III (Capítulo II para el contributivo, Capítulo III para el asistencial). Una primera diferencia estriba en la propia definición de la contingencia, que en el nivel contributivo es relativamente sencilla (pérdida total o parcial del empleo, en definitiva), mientras que en el asistencial exige*



*una especie de tipificación singular para cada una de las situaciones protegidas. Una segunda diferencia se refiere a la descripción de los requisitos necesarios para el nacimiento del derecho, pues, aunque se parte en ambos casos de una situación de desempleo, para acceder al nivel asistencial se deben acreditar normalmente condiciones añadidas (relativas a edad, situación personal o familiar, renta disponible, etc.). Es decir, la regulación de la prestación de desempleo sigue unas pautas uniformes, mientras que la regulación del subsidio es mucho más diversificada y casuística, por la multiplicidad de situaciones a las que debe hacer frente. (Navarro, 2009, prr. 9).*

España tiene así diseñado un sistema de apoyo al desempleado que ayudar a aliviar la condición de desprotección económica que se produce por efecto del cese en la actividad laboral, lo cual como se plantea para el actual documento, es un ejercicio de política que a bien podría aplicarse en Colombia, buscando con ello alivianar la ausencia de recursos para personas que quedan en condición cesante, máxime, si estas personas pertenecen a grupos sociales vulnerables o jurídicamente son de especial protección.

#### **4. Antecedentes y evolución normativa del desempleo en Colombia**

La Constitución Política es el primer referente al que puede acudir en el propósito de lograr caracterizar la cuestión jurídica de protección al cesante en Colombia, de manera que siguiendo el Estado Social de derecho que se denota en el artículo 1 de la Carta Política, se deriva lo que se establece en el artículo 25 de la Constitución Política, sobre el trabajo; “el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”, y el ordenamiento que el Congreso debe darle a este, según lo dispuesto por el artículo 53:

*“El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.*

*El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.*

*Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.*

*La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.”*

Es por lo anterior, que disposiciones anteriores como lo son el Decreto Ley 2663 de 1950, por la que se adopta el Código Sustantivo del Trabajo, con las modificaciones posteriores sucedidas con ocasión de la Ley 50 de 1990, establecen el marco normativo sobre el trabajo hasta la Constituyente de 1991 que da origen a la Constitución Política vigente.

Posterior a esta, la siguiente disposición que puede hallarse es la Ley 100 de 1993, que crea el Sistema de Seguridad Social Integral, y que por su artículo 263, autoriza

a las entidades territoriales para que creen y financien con cargo a sus propios recursos planes de subsidio al desempleo.

La siguiente referencia normativa es la Ley 789 de 2002, por el cual se busca incentivar la formación del empleo, y protección social de los trabajadores que se quedan sin trabajo en Colombia, indicando por la misma, los requisitos comunes de acceso a las distintas modalidades de subsidio por desempleo y condiciones que ley exige para adquirir el beneficio, señala la estructura, el procedimiento y el trámite para obtener dicho beneficio, especifica su finalidad y su acción social, puesto que ayuda a las personas, específicamente y con prioridad a los que reúnan la condición de artistas, escritores y deportistas.

Es importante tener en cuenta que aun con lo dispuesto por la ley, esta, ha sido objeto de innumerables críticas como ya antes se señalaba, por considerarla lesiva para los trabajadores, en su aspecto central que es la flexibilización del trabajo, aunque dicha ley haya sido declarada exequible por la Corte Constitucional, según Sentencia C-393 de 2007, y por la que señala la responsabilidad del Gobierno Nacional respecto de la ejecución del subsidio al desempleo indicando, indicando al respecto que:

*“Esta responsabilidad asignada por la ley a las cajas de compensación no se ha visto acompañada por un empeño similar de parte del Gobierno Nacional, a quien la misma ley también le asignó responsabilidades en este campo. Este es un resultado inaceptable, pues en estos puntos las cajas cumplen un papel complementario, en virtud de la distribución de responsabilidades definida en la ley que creó el subsidio temporal al desempleo.*

*Si bien, como ya se ha dicho, la jurisprudencia ha establecido que la ley puede establecer que algunos recursos de las cajas se destinen a atender programas propios de la política social, no se puede olvidar que esos*

*recursos no forman parte del presupuesto nacional, deben ser administrados para atender las prioridades del subsidio familiar y su destinación a aspectos distintos al subsidio familiar mismo encuentra limitaciones en la propia ley, por lo cual el Estado no puede desentenderse completamente de este importante aspecto específico de la política social desarrollado en la ley que creó el subsidio temporal al desempleo.”*

Posteriormente, se encuentra la Ley 1429 de 2010, por la que se buscó formalizar el empleo en Colombia, incentivar a los jóvenes para la generación de empresa a través de incentivos, entre otros, también buscó formas para llegar a una disminución de impuestos, sumado al fomento del empleo en las mujeres mayores de 40 años.

De esta manera, se puede señalar el conjunto de disposiciones normativas que componen el campo jurídico de la protección al cesante, aunque como ya se ha dicho, esta ha terminado siendo insuficiente, considerando, que más que un subsidio al desempleo, debe pensarse en un seguro, que no esté condicionado al pago previo de Caja de Compensación, como actualmente sucede con el subsidio al desempleo.

## **5. Hacia un seguro de desempleo**

El seguro de desempleo puede considerarse uno de los instrumentos de política más certeros en términos de protección social frente al riesgo de desempleo, ya que como bien indica la literatura al respecto, puede reconocerse como una de las más eficientes políticas, si se diseña adecuadamente y se evitan o disminuyen los problemas conceptuales y prácticos que tiene.

Sin embargo, debe decirse que como limitantes cuenta con que sólo se puede implementar en forma efectiva, por su carácter contributivo, en el sector formal del

mercado laboral y por esto, sólo puede llegar marginalmente a los ocupados que ante una situación de desempleo, pongan en riesgo el mínimo vital de su grupo familiar, hállese en el caso de Colombia, la población que se estima como SISBEN I y II dentro de los datos del DANE.

Precisamente para este tipo de población, es que se han adelantado ejercicios de auxilios para población cesante, incluidos en la Ley 789 de 2002, que estableció una serie de auxilios al desempleo y definió las fuentes de recursos para tal fin, entregando por una parte un subsidio monetario equivalente a 1,5 smmlv, pagado en seis cuotas iguales, lo que equivale a 0,25 smmlv, tanto para desempleados afiliados previamente a las cajas, como para desempleados no afiliados; y de otra, endilgando a las Cajas de Compensación Familiar la tarea de capacitar al cesante para que este tenga mejor éxito en la reinserción laboral (Reyes, 2007).

Aunque técnicamente los anteriores son auxilios y no propiamente un seguro, si pueden recogerse como antecedentes próximos que sirven para alimentar la idea de implementar un seguro de desempleo en el país, puesto que ya inician la tarea de entregar aportes monetarios al desempleado, que se considera es el elemento central por el que debe cabalgar una buena propuesta de seguro de desempleo, teniendo en cuenta los alcances y limitantes de la misma.

Por esto, se afirma que para diseñar un propuesta de seguro al desempleo en Colombia, se propone tener en dos elementos centrales que deben respetarse para la consecución de tal fin, uno de ellos corresponde a su parte fiscal y la manera como se puede capitalizar un Fondo de atención al desempleado, y la segunda, que comprende una parte jurídica que es la que define los contenidos de alcance y requisito de una política para este propósito, y cuyo diseño debe ajustarse tanto a preceptos constitucionales, como también de estabilidad fiscal.

En este sentido, siguiendo la propuesta presentada por Jaime Tenjo (2010), para el rediseño del sistema de Protección al Desempleado existente en la actualidad, se considera que es pertinente avanzar en la construcción de un seguro de desempleo basado en el sistema de Cuentas Individuales y complementado con un Fondo Solidario, como el que soporta las Cajas de Compensación, y que cuente no sólo con apoyo económico, sino a su vez colabore en la formación de talento humano en un periodo aproximado de seis meses. Al respecto Tenjo explica:

*“Estos dos elementos están íntimamente ligados a un sistema de intermediación laboral que facilita los procesos de búsqueda de empleo de los trabajadores desempleados y un a sistema de capacitación y re-entrenamiento para desempleados. Estos dos últimos funcionan a través de un sistema de vouchers (o bonos)”.* (Tenjo, 2010: 3).

Se propone así un sistema de cuentas individuales que se financie con aportes de los trabajadores equivalentes al 4% de su ingreso mensual, siendo esto hoy esto un rubro que se asume en las cesantías, la cual se presume su destino a financiar periodos de desempleo de acuerdo a un esquema de beneficios predeterminado, que son entregados al trabajador en efectivo o puede acumularlos a su fondo de retiro, en caso de jubilación.

Por su parte, corresponde a los empleadores correspondientes a los trabajadores asumir el 1% del valor de la nómina de trabajadores asalariados con contratos a término indefinido o 1,5% de .la nómina de asalariados con contrato a término fijo, incentivando con esto la contratación estable.

Básicamente, esta que es una idea originalmente planteada en Tenjo (2010), se comparte al considerarse que es la que más puede lograr a reducir el desempleo, pero sobre todo el desempleo estructural, que es un concepto que merece involucrarse en el debate respecto o no a la implementación de un seguro de

desempleo, en la medida que es altamente determinante, del tipo de relaciones que pueden darse en el mercado laboral.

Lo que se propone en tanto, combinando la propuesta de Jaime Tenjo (2010) con la planteada por Álvaro Reyes (2007), es una alternativa de política frente al riesgo de desempleo a partir de un modelo combinado de utilización parcial de las cesantías acumuladas de los cotizantes, con un seguro de desempleo para cubrir los faltantes de este grupo y para atender los episodios de desempleo cuando estos no estén cotizando a través de un Fondo de desempleo como actualmente ocurre en España.

El Fondo de desempleo, garantizará a los trabajadores que califiquen recursos suficientes para financiar una búsqueda de empleo de hasta 6 meses, bajo la condición de que los trabajadores que se beneficien de este subsidio deberán registrarse en el sistema de intermediación laboral y demostrar que han dedicado su tiempo a la búsqueda activa de trabajo, que han estado disponibles para trabajar en caso de que un empleo se hubiese presentado y que no han rechazado ofertas de empleo comparables con las que tenían antes de quedar desempleados.

De otra parte, para el funcionamiento del nuevo sistema será necesario un rediseño institucional que contemple una dirección de la política a partir de una oficina del Gobierno Central, y que convoque, a empleadores y trabajadores, que asesorados técnicamente, logren estimar las decisiones administrativas de dicha oficina de cara a que la política opere de manera eficiente. La ejecución podría estar a cargo del Ministerio de la Protección Social o de un departamento similar como el DAPS, pero la operación del fondo de Cuentas Individuales y del Fondo Solidario podría estar a cargo de agentes privados que pueden ser los mismos que hoy administran los Fondos de Cesantías.

Los sistemas de intermediación laboral y de capacitación y reentrenamiento operarán a través de agentes privados o públicos que logren acreditar la capacidad necesaria y los estándares de calidad requeridos, como hoy por hoy ocurre con las Cajas de Compensación Familiar, para participar en estos dos sistemas y podrían ser el eje de ellos durante su montaje y primeras etapas de funcionamiento.

En lo que corresponde a su ámbito jurídico, estos elementos deben tramitarse de tal manera que puedan ser incluidos en una Ley Estatutaria que modifique la actual Ley 100, ya que se requiere, tal como se vio por la experiencia española, que el mismo este contenido en el Sistema General de Seguridad Social del país, desarrollando para lo mismo decretos reglamentarios que a través del Ministerio de la Protección y la Seguridad Social, logre articular institucionalmente a entes privados y públicos que se vean involucrados en la puesta en marcha de una propuesta en esta materia.

### **Conclusiones.**

El Estado puede asumir una responsabilidad respecto al manejo del desempleo, en lo que respecta a su papel como intermediador laboral, brindando no sólo el apoyo económico derivado de un seguro de desempleo, sino también de apoyo en el entorno laboral y de búsqueda de empleo, que hoy por hoy en Colombia, es una labor designada a las Cajas de Compensación, quienes adelantan entre otras cosas, capacitación o reentrenamiento, conjugando todo, en unos dispositivos de política pública que son las normas por las que se regula todo esto.

De igual modo, el Estado puede ayudar a mediar en dichas relaciones, que involucre entre otras cosas, acciones encaminadas a reducir el desempleo estructural, jalonando entre otras cosas, a que la informalidad de la economía disminuya de manera importante y aumenten las relaciones laborales de largo plazo, para lo que



se requiere ver la experiencia en la materia de otros países como lo es España, y las disposiciones normativas que se generan para que ello resulte siendo eficiente.

Para el caso, uno de los instrumentos de política que más se usa sobre todo en economías desarrolladas, es el de brindar un seguro de desempleo como soporte económico y en especie de este grupo poblacional, para con esto ayudar a contrarrestar la ausencia de ingreso del hogar, siendo esta una iniciativa que bien podría desarrollarse en Colombia, y que podría conducir a resultados positivos, en la medida que este sea un dispositivo bien diseñado, tanto desde su ámbito técnico, como su ámbito jurídico, colaborando así en la situación de miles de familias, que ante la pérdida del empleo de un integrante económicamente aportante, se ven en serias dificultades para suplir sus necesidades básicas de vida, que representan un gasto.

En este sentido una de las recomendaciones centrales a darse es la creación de un Fondo de Desempleo con afiliación obligatoria de parte de quienes cotizan a salud y pensión, que recoja como sucede habitualmente con los seguros, una masa de capitalización que cubra a un segmento de la población que se encuentra desocupada por pérdida de su empleo en el sector formal, generando con esto un espiral de protección, que por defecto, va a incentivar la formalización del empleo.

Aunque en una primera instancia se propone un Fondo que funcione a partir de los mismos depósitos que hacen los contribuyentes, de requerirse, el Estado debe financiar los faltantes de liquidez necesarios para lograr pagar la cobertura de desempleo, de manera que se estaría obligando al Gobierno Central, a promover políticas de formalización del empleo, en cuanto son a partir de estas que se va a lograr generar mayores recursos para los Fondos, evitando a futuro pagar faltantes de dinero. Se propone en tanto, que en la medida en que la informalidad de la economía disminuya de manera importante y aumenten las relaciones laborales de

largo plazo, el modelo de aseguramiento propuesto va a ser más factible, en la medida que se va el número de partícipes del mismo va a ser más alto.

Lo anterior también lleva a que se haga más necesaria la tarea tanto del Gobierno Central como de los Gobiernos locales por depurar las bases de datos del SISBEN, ya que como se advertía, son las personas pertenecientes a los niveles I y II de esta población los que tendrían la posibilidad de acceder a esta cobertura, sirva esto para decir, que aunque todo el mercado laboral formal cotice para el Fondo de Desempleo, que se genere un beneficio a futuro no para todos sino para solo un sector, se estaría haciendo progresividad impositiva, que es un precepto de política tributaria, recurrentemente formulado en la literatura.

Es por todo lo anterior, que es importante recalcar que el Estado puede ayudar a mediar en dichas relaciones, que como se ha manifestado a lo largo del desarrollo de este artículo, que el mismo evalúe iniciativas y acciones encaminadas a reducir el desempleo estructural, lo cual llevaría a que la informalidad de la economía disminuya de manera importante, por lo tanto, aumentándose las relaciones laborales en un largo plazo, para lo que se requiere ver la experiencia en la materia de otros países como lo es España, y las disposiciones normativas que se generan para que ello resulte siendo eficiente y efectiva.

Todo lo anterior, debe materializarse a partir de una legislación que complemente los contenidos de la Ley 789 de 2002, para extender esos auxilios ya mencionados, a un tipo de seguro que le permita a los hogares de menores ingresos en el país, contar con una entrada económica en situaciones de desempleo, complementando esto con acciones encaminadas a la prestación de servicios sociales y colaborativos en la reinserción laboral del cesante, que si bien en parte ocurre ahora, ocurre es como parte de un auxilio y no como cobertura de un seguro al desempleo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Artículos y libros:

Angoitia, M., & Salas, A. (2013). La protección por desempleo en España en tiempos de crisis: retos a la luz de la experiencia en la Unión Europea. *Presupuesto y Gasto Público*, 71, 205-222.

Bardey, D.; Kiuhan S. & Suárez, J. (2009). Seguros de desempleo: revisión de Literatura y propuesta para Colombia. Serie Documentos de Trabajo No. 66. Universidad del Rosario – Facultad de Economía.

Cantó Sánchez, O., & Toharia Cortés, L. (2003). Las prestaciones por desempleo España: eficiencia y equidad. *Hacienda Pública Española*, (grafía), 125-156.

Castillo, S. (ed.) (2008). *Solidaridad, seguridad, bienestar: cien años de protección social en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Correa, J. B., Castro, J. A., Bríñez, O., Posso, C., & Ovieda, Y. (2006). Histéresis en el desempleo en Colombia o presencia de cambio estructural. *Documentos de Trabajo-CIDSE*.

DANE (2015). Principales indicadores del mercado laboral: septiembre de 2015. *Boletín Técnico*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.

Echavarría, J. J., López, E., Ocampo, S., & Rodríguez, N. (2011). Choques, instituciones laborales y desempleo en Colombia. *Ensayos sobre Política Económica*, 29(66), 129-173.

Márquez, A. (2001). La protección por desempleo en España y otros Estados Europeos. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones.

Navarro, R. (2009). El Sistema Español de Protección por Desempleo. En: Situación actual del subsidio por desempleo para mayores de 52 años. CEF; Laboral Social.

Núñez, J. (2005). Éxitos y fracasos de la reforma laboral en Colombia. Documento CEDE, 43.

Paramio, L. (2014). Hitos y horizonte del Estado de bienestar en España. En: CEPAL. Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa. Santiago de Chile: CEPAL. p. 141-147.

Reyes, A. (2007). Viabilidad de un seguro de desempleo para Colombia: algunas reflexiones y cálculos preliminares. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación [DNP].

Segura, J. (2001). La reforma del mercado de trabajo español: un panorama. Revista de Economía Aplicada, 25(9), 157-90.

Solís, N. (2007). Viabilidad de un seguro de desempleo para Colombia: algunas reflexiones y cálculos preliminares. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Suárez, B. (2006). La protección social del desempleo en España. Revista jurídica 14, 249-270.

Tenjo, J. (2010). Estudio de conveniencia y oportunidad sobre el montaje de un sistema de protección al cesante. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación - DNP.

Toharia, L. (2012). El sistema español de protección por desempleo. Areas. Revista Internacional de Ciencias Sociales, (18), 43-67.

Velázquez, M. (s.f.). Seguro de desempleo: características principales y situación en América Latina.

Velázquez, M. (2009). Seguros de desempleo: características, cambios recientes y recomendaciones. Santiago de Chile: CEPAL.

Yarce, W. A. (2000). El desempleo estructural y la tasa natural de desempleo: algunas consideraciones teóricas y su estado actual en Colombia. Lecturas de Economía, (52), 87-112.

Zúñiga, M. (2012). Despidos por necesidades de la empresa y respuesta del mercado asegurador: paralelo entre la legislación colombiana y la legislación española, Vniversitas, 125, 377-395.

Zúñiga, M. (2012). Flexibilización laboral y ética empresarial. Revista de Derecho, 37, 321-349.

Normatividad:

Constitución Política de Colombia.

Ley 789 de 2002.

Ley 1429 de 2010.

Jurisprudencia:

Colombia. Corte Constitucional (Mayo 23 de 2007). Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Referencia: Expediente D-6553.