

POLÍTICAS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL Y PRODUCTIVA

Luis Fernando Mejía

Cristina Fernández

Sara Ramírez¹

Diciembre 1 de 2025

1. Introducción

En 2024, la tasa de pobreza monetaria en Colombia se ubicó en 31,8%, lo que representa una reducción de 24,2 puntos porcentuales frente al 56,0%² registrado en el año 2000, con una disminución promedio anual de 1,0 punto porcentual. De manera similar, la pobreza extrema descendió de forma significativa, al pasar de 18,6% a 11,7% en el mismo periodo, lo que equivale a una caída de 6,9 puntos porcentuales. Esto implica que, en lo corrido del siglo XXI, aproximadamente 5,7 millones de personas salieron de la pobreza monetaria y 1,3 millones superaron la condición de pobreza extrema (Gráfico 1). Adicionalmente, la pobreza multidimensional —que refleja privaciones en educación, salud, empleo, vivienda y acceso a servicios públicos— se redujo en 18,2 puntos porcentuales entre 2010 y 2024, al pasar de 29,7 % a 11,5% (Gráfico 2). Esta disminución equivale a que aproximadamente 6,9 millones de personas dejaron de encontrarse en condición de pobreza multidimensional.

La evolución de estos indicadores ha estado marcada por una reducción sostenida a lo largo del siglo XXI, interrumpida únicamente durante el periodo de la pandemia, cuando la pobreza monetaria, extrema y multidimensional aumentaron temporalmente, hasta alcanzar niveles de 43,1%, 17,3% y 18,1%, respectivamente. Esta trayectoria favorable en la reducción de la pobreza ha sido impulsada por una combinación de factores estructurales y programas de política social, entre los que sobresalen el crecimiento económico, con una expansión promedio del PIB de 3,6% anual en lo corrido del siglo, el crecimiento de la población ocupada en 51,2% en el mismo periodo, y el fortalecimiento del sistema de protección social, evidenciado en la ampliación de cobertura y gasto destinado a programas sociales.

Gráfico 1. Pobreza monetaria y extrema

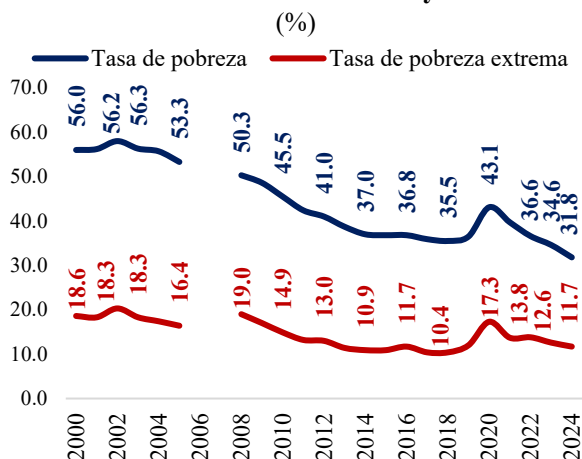
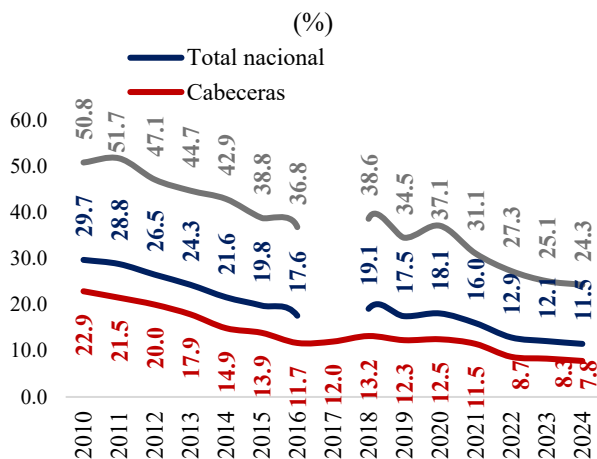


Gráfico 2. Pobreza multidimensional



¹ Los autores agradecen a Carolina Silva, Sofía Peralta y Enrique Sanz por su extraordinario trabajo como asistentes de investigación del documento.

² Debido a un cambio metodológico, las series de datos a largo plazo del DANE ya no están disponibles para el público. Fedesarrollo utiliza técnicas de fusión de datos para analizar las series de datos históricos. La tasa de pobreza y pobreza extrema publicada por el DANE para el 2000 fue de 47,7% y 16,0%, respectivamente.

Fuente: Fedesarrollo con base en datos del DANE.

Durante la pandemia, el gasto en transferencias monetarias se multiplicó, pasando de niveles cercanos a \$5 billones en 2019 a casi \$18 billones³ anuales en 2020–2021, lo que permitió ampliar la cobertura a millones de hogares vulnerables y atenuar el aumento de la pobreza: sin estas medidas, las tasas de pobreza monetaria y extrema habrían sido, en promedio, 3,6 y 4,4 puntos porcentuales más altas al cierre de 2021, equivalentes a 1,8 y 2,2 millones de personas adicionales, respectivamente. Este esfuerzo estuvo sustentado en la creación de Ingreso Solidario y en la ampliación de programas existentes como Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor. Aunque Ingreso Solidario concluyó en 2022 tras cubrir a cerca de 3,4 millones de personas y representar cerca de la mitad del gasto social en ese periodo (alrededor de \$8,1 billones anuales), el gasto en transferencias sociales se mantuvo en torno a \$8 billones en 2023–2024 y solo en 2025 retornó a niveles previos a la crisis, alrededor de \$4,5 billones.

En materia de focalización de los programas sociales, persisten inconsistencias significativas entre la clasificación de los hogares realizada por el Sisbén IV y su situación socioeconómica real. Aunque este instrumento constituye el principal mecanismo para identificar a los potenciales beneficiarios de los programas sociales, los datos muestran que cerca del 24% de las personas clasificadas en los grupos A y B —correspondientes a pobreza extrema y moderada—, equivalentes a aproximadamente 5,1 millones de personas, no se encuentran por debajo de la línea de pobreza monetaria, según la medición oficial del DANE. A esto se suman los problemas de focalización en la ejecución del gasto: en 2024, más del 30% de los recursos asignados a transferencias monetarias se destinaron a hogares no pobres. Estos problemas subrayan la necesidad de fortalecer los mecanismos de identificación y verificación de beneficiarios para asegurar una asignación más eficiente del gasto público.

La política social, la laboral y la de productividad han evolucionado de manera fragmentada, lo que ha limitado su impacto en la reducción de la pobreza y en la movilidad económica. Este documento plantea la necesidad de articular estos tres frentes en una estrategia conjunta que, bajo las restricciones fiscales actuales, combine la protección social con políticas que favorezcan la creación de empleo formal y el aumento de la productividad.

En este contexto, resulta fundamental emplear la política laboral como un instrumento complementario de la política social, dirigido a los segmentos de la población con mayor incidencia de pobreza. Mientras la población ocupada formalmente registra una tasa de pobreza de 6,1% (aproximadamente 600 mil personas), la población desempleada e informal concentra los niveles más altos: en 2024, los desempleados ascendían a 2,6 millones, con una tasa de pobreza de 47% (aproximadamente 1,2 millones), y los informales a 12,8 millones, con una tasa de 34% (aproximadamente 4,4 millones). Dentro de este último grupo, el 63% corresponde a trabajadores por cuenta propia y el 18% a asalariados en microempresas, con tasas de pobreza de 34% y 21%, respectivamente. Estos patrones muestran que, aunque la política social ha contribuido a reducir la pobreza, su sostenibilidad depende de enfrentar los retos estructurales del mercado laboral y la productividad.

Este documento se estructura en dos secciones. La primera, centrada en la inclusión social, analiza la política de transferencias con énfasis en las limitaciones de focalización, la evolución institucional de los programas —desde el esquema previo a la pandemia hasta el contrato social vigente— y los costos fiscales asociados en un contexto de elevada fragilidad fiscal. A partir de este diagnóstico, se plantea la consolidación de una única transferencia monetaria focalizada en personas menores de 65 años en pobreza extrema, financiada con los recursos ya apropiados y complementada con la implementación del Pilar

³ Precios constantes del 2025.

Solidario, lo que permitiría beneficiar cerca de 9 millones de personas y reducir la pobreza extrema en aproximadamente 1,5 puntos porcentuales. La segunda sección aborda la inclusión productiva, con un análisis de las conexiones entre pobreza, desempleo e informalidad, de las barreras regulatorias y de productividad que perpetúan estas condiciones, y de las tendencias de largo plazo que condicionan la dinámica futura del empleo. Sobre esta base, se presentan propuestas orientadas a reducir las barreras a la formalización, fortalecer la protección social de los trabajadores de bajos ingresos e introducir mecanismos adaptados a las características del mercado laboral rural.

2. Inclusión social

En Colombia, la política social ha desempeñado un papel fundamental en la reducción de la pobreza, principalmente a través de las transferencias monetarias. Sin embargo, enfrenta tres desafíos estructurales que limitan su efectividad y sostenibilidad. En primer lugar, persisten fallas en los criterios de focalización, debido a errores de inclusión en la clasificación del Sisbén IV. En segundo lugar, las restricciones fiscales actuales comprometen la capacidad de financiamiento de los programas de transferencias. En tercer lugar, debido a las deficiencias en los criterios de focalización, más del 30% del gasto social se asigna a hogares con ingresos superiores a la línea de pobreza, lo que genera ineficiencias en la asignación de los recursos públicos. En este contexto, se propone una reforma a la política social actual con el objetivo de mejorar su efectividad en la reducción de la pobreza, optimizar la asignación de los recursos públicos y garantizar su sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo.

2.1 Criterios de focalización

En Colombia, el Sisbén IV es el principal instrumento utilizado por el Estado para la identificación de los potenciales beneficiarios de los programas sociales. Este sistema clasifica a los hogares⁴ según sus condiciones socioeconómicas en cuatro grupos: el grupo A corresponde a hogares en pobreza extrema; el grupo B, a pobreza moderada; el grupo C, a población vulnerable; y el grupo D, a hogares no pobres ni vulnerables. En 2024, el Sisbén IV registraba más de 32 millones de personas distribuidas en 12,7 millones de hogares (Tabla 1). La mayoría se encontraba en los grupos A y B, que reunían a cerca de 21 millones de personas (7,6 millones de hogares), equivalentes al 65,8% de los registrados y al 40% de la población nacional. El grupo C concentraba aproximadamente 8 millones de personas (3,4 millones de hogares), mientras que el grupo D representaba solo el 9,2% del total registrado, con 3 millones de personas (1,7 millones de hogares) (Gráfico 3).

No obstante, el Sisbén IV⁵ no refleja con precisión la situación socioeconómica actual de la población, evidenciando errores de focalización que comprometen la asignación eficiente del gasto social. De los aproximadamente 21 millones de usuarios clasificados en los grupos A y B, el 24% no se encuentra por debajo de la línea de pobreza monetaria según el DANE. En particular, dentro del grupo A, solo el 57,5% de sus integrantes (6 millones de personas), ubicados en los subgrupos A1 a A3, cumple efectivamente con los criterios de pobreza extrema establecidos por el DANE, mientras que el 42,5% restante (4,4 millones), clasificado en los subgrupos A4 y A5, corresponde en realidad a hogares en condición de pobreza moderada.

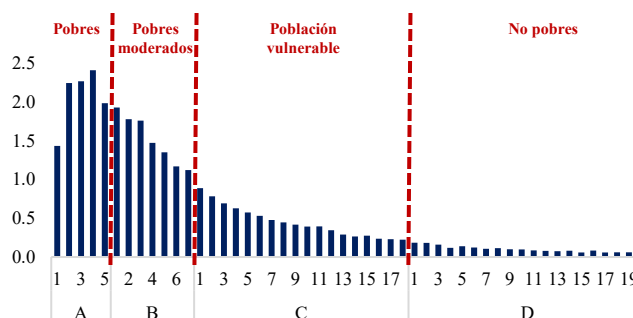
⁴ El Sisbén clasifica tanto hogares como personas. El sistema evalúa las condiciones socioeconómicas y demográficas de los hogares para determinar su capacidad de generar ingresos, y esta clasificación se aplica a cada individuo dentro del hogar.

⁵ Los datos anonimizados de los beneficiarios del Sisbén IV están disponibles en la plataforma del Departamento Nacional de Planeación (DNP). No obstante, el acceso a esta información es limitado debido a fallas persistentes en sus plataformas, lo que dificulta el análisis sobre la focalización de los programas sociales.

Tabla 1. Población por Grupos Del Sisbén IV
(2024)

Grupos	Personas		Hogares	
	Cantidad	% del total	Cantidad	% del total
A	10.361.878	32,4	3.305.652	25,9
B	10.606.352	33,1	4.311.254	33,8
C	8.113.030	25,3	3.410.343	26,8
D	2.938.082	9,2	1.715.147	13,5
Total	32.019.341	100	12.742.396	100

Gráfico 3. Clasificación del Sisbén por grupos
(Millones de personas, 2024)



Fuente: Fedesarrollo con base de datos de DNP y DANE.

Una situación similar se presenta en el grupo B, donde el 48,3% de los registrados (5,1 millones de personas), ubicados en los subgrupos B4 en adelante, no cumplen con los criterios de pobreza, sino que pertenecen a la población vulnerable. En contraste, el grupo C muestra una clasificación más precisa con respecto a la situación socioeconómica actual, donde el 94,4% de sus integrantes (7,7 millones de personas), ubicados en los subgrupos C1 a C16, corresponde efectivamente a población vulnerable. No obstante, se estima que aproximadamente el 5,6% (455 mil personas), incluidos en los subgrupos C17 y C18, no presenta condiciones de pobreza ni vulnerabilidad y, por tanto, se encuentra mal clasificado dentro del sistema (Gráfico 4).

En un escenario de menores restricciones fiscales, en donde existiera margen para expandir el gasto público, la política social podría priorizar a la población en condición de pobreza y pobreza extrema, es decir, a los hogares clasificados en los subgrupos A1 a B3 del Sisbén IV, que suman cerca de 15,8 millones de personas. No obstante, dado el panorama actual de fragilidad en las finanzas públicas y la necesidad de priorizar la consolidación fiscal, se requiere un criterio de focalización para la política social más preciso, enfocado en quienes enfrentan condiciones socioeconómicas más críticas. En este contexto, la política social debería concentrarse en los hogares en condición de pobreza extrema, correspondientes a los subgrupos A1 a A3, que agrupan aproximadamente a 6 millones de personas (Tabla 2).

Gráfico 4. Errores de focalización en el Sisbén IV
(%)

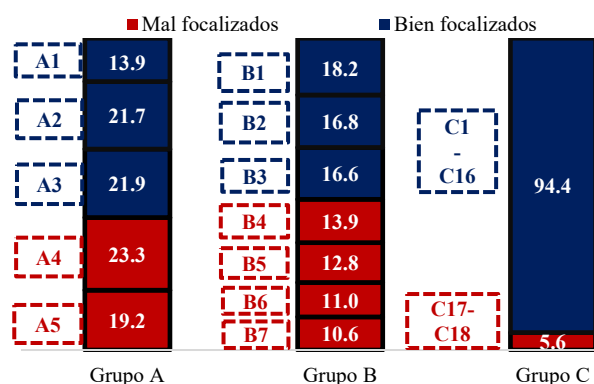


Tabla 2. Clasificación Sisbén IV

Clasificación Sisbén			
Grupo	Pobres extremos	No pobres extremos	Total
Grupo A	5.957.822	4.404.056	10.361.878
Grupo B	5.480.096	5.126.255	10.606.352
Grupo C	Vulnerables	No vulnerables	Total
	7.658.332	454.698	8.113.030

Fuente: Fedesarrollo con base en datos del DNP.

2.2 Evolución reciente de la política social

En los últimos años, el sistema de transferencias monetarias en Colombia ha experimentado una transformación significativa, motivada por la respuesta a la pandemia del Covid-19, decisiones posteriores en materia de política social y crecientes restricciones fiscales. Antes de la pandemia, la arquitectura institucional de las transferencias se sustentaba en programas como Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, los cuales estaban dirigidos a hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad, mediante esquemas condicionados o criterios de edad, en el caso del último.

Con la llegada del Covid-19 en 2020, el Gobierno implementó el programa Ingreso Solidario, una transferencia monetaria no condicionada diseñada para atender de manera oportuna a hogares que no estaban cubiertos por los programas existentes. En paralelo, se amplió la cobertura y el monto de las transferencias de los programas vigentes para mitigar los efectos económicos de la emergencia sanitaria. En ese mismo año se implementó la Compensación del IVA, también no condicionada, con el objetivo de compensar el carácter regresivo del impuesto para los hogares en condición de menores ingresos.

Tras la emergencia, a partir de 2023, el Gobierno inició una transición hacia un nuevo esquema de transferencias, con la creación de los programas Renta Ciudadana y Renta Joven, que reemplazaron progresivamente a Familias en Acción y Jóvenes en Acción, respectivamente. Adicionalmente, en 2024, con la aprobación de la reforma pensional, se estableció el Pilar Solidario, que reemplazará al programa Colombia Mayor una vez entre en vigencia.

2.2.1 Tránsito de Familias en Acción a Renta Ciudadana

En el 2000, se implementó el programa Familias en Acción, que otorgaba transferencias monetarias condicionadas a hogares con niños menores de 18 años. Para acceder a la transferencia, las familias debían cumplir corresponsabilidades en salud —como los controles de crecimiento y la aplicación del esquema de vacunación— y en educación, mediante la asistencia regular de los niños a clase. En 2019, el programa tenía cobertura nacional y beneficiaba a más de 2,3 millones de hogares, utilizando criterios de focalización a través del Sisbén, priorizando a aquellas personas en situación de pobreza extrema y moderada⁶. Los giros se realizaban de forma bimestral, con valores entre \$180.000 y \$320.000 por hogar, dependiendo de las características específicas de los beneficiarios⁷.

Luego, durante el 2020 y 2021, en respuesta a la pandemia del Covid-19, el programa Familias en Acción flexibilizó temporalmente las condicionalidades asociadas a salud y educación, permitiendo la continuidad de los pagos incluso sin verificación de corresponsabilidades, dada la interrupción de servicios escolares y médicos. Además, se amplió la cobertura del programa, incluyendo hogares en pobreza moderada que no estaban previamente registrados, se agilizaron los ciclos de pago y se realizaron giros extraordinarios con recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME).

En 2023 se inició la transición de Familias en Acción hacia el nuevo programa Renta Ciudadana, el cual conserva las condicionalidades en salud y educación, pero introduce un esquema de intervención más amplio, con líneas diferenciadas según el tipo de hogar y su nivel de vulnerabilidad. De las cuatro líneas previstas, dos estuvieron vigentes en 2024: Valoración del Cuidado, dirigida a hogares con madres cabeza de hogar y niños menores de seis años en pobreza extrema, y Colombia sin Hambre, orientada a hogares

⁶ El punto de corte del Sisbén III para ingresar a Familias en Acción era de 30,56 puntos en ciudades principales, de 32,20 puntos en áreas urbanas y rurales dispersas cercanas, y de 29,03 puntos en zonas rurales dispersas, dentro de un rango de puntaje que iba de 0 a 100.

⁷ El valor de la transferencia por hogar en el programa Familias en Acción correspondía a la suma de los incentivos asociados al cumplimiento de corresponsabilidades en salud y educación, y variaba según el nivel de priorización del municipio. El incentivo de salud se otorgaba por hogar, mientras que el incentivo educativo se asignaba por cada hijo beneficiario, hasta un máximo de tres por familia. Este último dependía del curso académico del estudiante y del grado de priorización del municipio.

con niños entre 6 y 17 años del mismo grupo (Grupo A). La suspensión de esta línea en 2025 dejó por fuera del programa Renta Ciudadana a cerca de 2,2 millones de hogares en pobreza extrema, con hijos entre los 6 y 17 años, que habían sido beneficiarios de Colombia sin Hambre en 2024 (Tabla 3).

Las otras dos líneas, Fortalecimiento de Capacidades y Atención de Emergencias, no han sido implementadas. Fortalecimiento de Capacidades está dirigida a hogares en pobreza moderada (grupo B del Sisbén IV) y contempla transferencias condicionadas al cumplimiento de logros, principalmente académicos, orientados al desarrollo de habilidades que faciliten la superación sostenible de la pobreza. Por su parte, la línea de Atención de Emergencias busca brindar asistencia financiera no condicionada a hogares afectados por situaciones de crisis, desastres o emergencias, sin requerir criterios de focalización basados en el Sisbén. La no entrada en vigor de la línea de Fortalecimiento de Capacidades implica que los hogares en pobreza moderada que anteriormente eran cubiertos por Familias en Acción han quedado por fuera del esquema actual.

Tabla 3. Cambios en los criterios de focalización entre Familias en Acción y Renta Ciudadana

Grupo SISBEN y edad		Familias en Acción	Renta ciudadana		
			Valoración del cuidado	Colombia sin hambre*	Fortalecimiento de capacidades*
A	< 6				
	6-14				
	14-18				
B	< 6				
	6-14				
	14-18				

Fuente: Fedesarrollo con base en datos del DPS.

Nota: En verde están los programas actualmente vigentes y en rojo los que están suspendidos o no han entrado en vigor.

En la práctica, entre 2023 y 2025, el tránsito de Familias en Acción hacia Renta Ciudadana implicó una reducción tanto en el número de beneficiarios como en el costo del programa. En 2023, Familias en Acción atendía a 2,6 millones de hogares pertenecientes a los grupos A y B del Sisbén IV, con niños menores de 18 años, alcanzando un costo total de \$4,9 billones. En 2024, las líneas de Valoración del Cuidado y Colombia sin Hambre alcanzaron una cobertura de 2,7 millones de hogares, y un costo total de \$3,2 billones. Sin embargo, en 2025, solo está vigente la línea Valoración del Cuidado, que atiende a 668.290 hogares, con un costo estimado de \$1,9 billones.

2.2.2 Tránsito de Jóvenes en Acción a Renta Joven

El programa Jóvenes en Acción fue creado en 2011 con el objetivo de apoyar a jóvenes entre 14 y 28 años que hubieran finalizado la educación media, fueran egresados de Familias en Acción o estuvieran registrados en el Sisbén con clasificación entre los grupos A1 y C1, y que además se encontraran matriculados en instituciones de educación superior o en programas de formación del SENA. El programa entregaba transferencias monetarias condicionadas al cumplimiento académico, con el propósito de facilitar la transición hacia la vida productiva y mejorar la empleabilidad de jóvenes vulnerables. Estas transferencias se otorgaban de manera bimestral para los inscritos en el SENA y cuatro veces al año para quienes cursaban estudios en instituciones de educación superior, con un monto de \$400.000 por giro, sujeto al cumplimiento de las condicionalidades de permanencia. Adicionalmente, los estudiantes universitarios podían recibir un bono complementario de \$200.000 al finalizar el semestre si alcanzaban niveles de excelencia académica.

Durante la pandemia, el programa suspendió temporalmente las corresponsabilidades académicas, lo que permitió ampliar el número de beneficiarios sin modificar los criterios de focalización. Posteriormente, en

2024, Jóvenes en Acción fue reemplazado por Renta Joven, un nuevo esquema orientado a promover trayectorias educativas y laborales para jóvenes en situación de pobreza y vulnerabilidad, con edades entre 14 y 28 años. A diferencia del programa anterior, Renta Joven amplió los mecanismos de ingreso, permitiendo la participación de jóvenes que no necesariamente provenían de Jóvenes en Acción, pero que estaban clasificados entre los grupos A1 y C18 del Sisbén IV.

Actualmente, Renta Joven cuenta con tres líneas de atención, dirigidas a jóvenes matriculados en el SENA, en instituciones de educación superior y en Escuelas Normales Superiores⁸. En comparación con Jóvenes en Acción, no se introdujeron cambios en los montos ni en la periodicidad de las transferencias: los beneficiarios del SENA reciben \$400.000 de forma bimestral, mientras que quienes cursan estudios en instituciones de educación superior o Escuelas Normales Superiores reciben \$400.000 por giro en cuatro desembolsos anuales. Los estudiantes de ambos grupos —educación superior y Escuelas Normales Superiores— pueden recibir un incentivo adicional de \$200.000 por semestre si cumplen con criterios de excelencia académica. En cuanto a cobertura y costos, la transición hacia Renta Joven representó una reducción en ambos frentes. En 2023, Jóvenes en Acción atendió a 460.000.099 jóvenes de los grupos A, B y C del Sisbén IV, con un costo aproximado de \$721.056 millones, lo que se tradujo en una transferencia promedio de \$259.000 por ciclo, con un total de seis ciclos de pago. Para 2024, bajo el nuevo esquema, el número de beneficiarios se redujo a 368.099 jóvenes, con un costo total de \$739.591 millones y una transferencia promedio de \$334.870 por bimestre, manteniendo también seis ciclos de pago. Para 2025, el programa proyecta atender a cerca de 219.000 jóvenes, con un costo estimado de \$558.450 millones. Sin embargo, a la fecha de corte, las apropiaciones vigentes para el programa ascienden únicamente a \$237.139 millones.

Adicionalmente, en 2024 se implementó el programa Jóvenes en Paz, cuyo objetivo es beneficiar a jóvenes entre 14 y 28 años que vivan en condiciones de pobreza extrema o moderada y residan en territorios con altos niveles de violencia, mediante una transferencia mensual de \$1.000.000⁹. Ese año, el programa alcanzó a 2.420 beneficiarios, con un costo aproximado de \$19.000 millones. En lo corrido de 2025 hasta junio, únicamente 7.169 jóvenes¹⁰ se han beneficiado del programa, y se proyecta un costo anual de \$86.026 millones (Tabla 4).

2.2.3 Integración de Colombia Mayor al Pilar Solidario

El programa Colombia Mayor, creado en 2003, consiste en una transferencia monetaria no condicionada dirigida a hombres mayores de 59 años y mujeres mayores de 54 años en situación de pobreza o vulnerabilidad. En 2019, el programa benefició a aproximadamente 1,7 millones de adultos mayores, con subsidios mensuales entre \$40.000 y \$75.000, que después se unificaron en una transferencia mayor con el objetivo de aliviar la pobreza extrema en la vejez¹¹. Durante la pandemia, el Gobierno incrementó temporalmente el monto de la transferencia mensual y permitió el giro conjunto de varios meses para

⁸ Las Escuelas Normales Superiores son establecimientos educativos que incluyen un programa de formación complementaria para formar docentes de educación básica.

⁹ El monto entregado en el programa Jóvenes en paz depende del cumplimiento mensual de los componentes de educación y corresponsabilidades. Los participantes reciben el 100% de la transferencia (\$1.000.000) si alcanzan el cumplimiento total; entre 80% y 99% se otorgan pagos proporcionales; y entre 70% y 79%, solo el 50%.

¹⁰ Aunque el Gobierno anunció como meta oficial alcanzar 100.000 beneficiarios del programa Jóvenes en Paz, el DNP reporta una meta de 9.574 beneficiarios para 2025. La cifra de 7.169 corresponde al número de beneficiarios promedio por ciclo de pago, según las últimas resoluciones de pago del DPS. El aumento frente a 2024 obedecería al proceso de implementación gradual del programa.

¹¹ Hasta el 2020 el monto a transferir se ubicaba entre \$40.000 y \$75.000 por adulto mayor, dependiendo de los criterios de elegibilidad. A partir de 2020 se unificó el monto de transferencias en \$80.000 mensuales. A partir de 2024 se aumentó el monto de la transferencia para adultos mayores de 80 años a \$225.000.

facilitar el acceso al incentivo monetario durante los confinamientos. Luego, en 2024 se aumentó el monto de la transferencia a adultos mayores de 80 años a \$225.000 pesos, y se mantiene vigente en 2025.

Una vez entre en vigencia, la reforma pensional incorporará el programa Colombia Mayor dentro del diseño del nuevo Pilar Solidario¹². A través del Pilar Solidario, se entregarían transferencias monetarias mensuales por \$223.800 a 3 millones de adultos mayores en edad de jubilación (hombres mayores de 65 y mujeres mayores de 60) en condición de pobreza o vulnerabilidad (grupos A1 a C1 del Sisbén IV), lo que representaría un costo mensual aproximado de \$671.400 millones. El monto de la transferencia del programa Pilar Solidario toma como referencia la línea de pobreza extrema nacional, con el objetivo de erradicar la pobreza extrema en la población de adultos mayores. Asimismo, Colombia Mayor se mantendría vigente para adultos mayores que no cumplen con los criterios de focalización del Pilar Solidario, se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad (grupos A1 a C1 del Sisbén IV) y no cumplen la edad mínima de jubilación, quienes seguirán recibiendo una transferencia de \$80.000 mensual hasta cumplir con los requisitos de ingreso al Pilar Solidario.

Actualmente, el programa Colombia Mayor beneficia a 1,7 millones de adultos mayores, con un costo estimado de \$2,1 billones durante el primer semestre de 2025. En contraste, el Pilar Solidario no se encuentra vigente; sin embargo, se estima que su costo de operación sería cercano a \$671.400 millones mensuales. Suponiendo, de manera hipotética, que entrara en vigencia en septiembre de 2025 —lo cual no parece viable dado el estado de la revisión de constitucionalidad de la reforma pensional—, el costo total para este año ascendería a aproximadamente \$2,7 billones. A partir de 2026, el Pilar Solidario se consolidará como el principal esquema de protección para la vejez en situación de pobreza o vulnerabilidad, con un costo estimado de \$8,1 billones anuales (equivalente al 0,4 % del PIB). Este será complementado con Colombia Mayor, que se mantendrá vigente para los beneficiarios actuales del programa, específicamente hombres entre 59 y 65 años y mujeres entre 54 y 60 años, quienes, en caso de permanecer en condición de pobreza o vulnerabilidad, pasarán a ser parte del Pilar Solidario una vez cumplan la edad de jubilación.

2.2.4 Ingreso Solidario

Ingreso Solidario fue un programa de transferencias monetarias no condicionadas implementado a partir de abril de 2020, con el propósito de atender a hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad que no estaban cubiertos por los esquemas sociales preexistentes. El programa otorgó inicialmente un monto fijo de \$160.000 mensuales, el cual fue posteriormente ajustado a valores diferenciales según la clasificación socioeconómica del hogar. Durante su vigencia, que se extendió hasta diciembre de 2022, alcanzó una cobertura promedio de 3,4 millones de personas y una inversión cercana a \$9,9 billones.

2.2.5 Compensación del IVA

El programa Compensación del IVA es una transferencia monetaria no condicionada orientada a mitigar el impacto regresivo del impuesto al consumo sobre los hogares en situación de pobreza. Este programa se implementó durante la pandemia y estuvo dirigido a hogares en situación de pobreza moderada y extrema, de acuerdo con la clasificación del Sisbén. En particular, otorgaba una transferencia bimestral de aproximadamente \$75.000 por hogar. Actualmente, su focalización se realiza con base en el Sisbén IV y el Registro Social de Hogares, priorizando a los hogares en pobreza extrema clasificados en los subgrupos A1 a A5, a la población indígena y, en menor medida, a los hogares en pobreza moderada pertenecientes a los

¹² La reforma pensional aprobada se encuentra actualmente en revisión por parte de la Corte Constitucional, que suspendió su entrada en vigencia hasta emitir un pronunciamiento definitivo sobre el articulado. La fecha originalmente prevista para su entrada en vigencia era el 1.º de julio de 2025, por lo que el primer ciclo de pagos del Pilar Solidario estaba programado para agosto. A la fecha de elaboración de este documento, no se ha definido una nueva fecha de entrada en vigencia.

subgrupos B1 a B4. A partir de 2025, el valor de la transferencia se incrementó a \$105.000 por ciclo¹³, y su liquidación se realiza de manera conjunta con el programa Renta Ciudadana, con un tope total de \$500.000 por hogar.

Tabla 4. Evolución y estado actual de los programas

	Programa	Grupos	Edad	Ciclos	Beneficiarios	Monto promedio	Valor (\$Millones)	
Familias en Acción (FeA)								
Tránsito FeA a RC	Familias en acción – 2023	A y B	0-18	6	2.600.000	\$ 314.111	\$ 4.900.134	
	Renta ciudadana - 2024							
	Valoración del cuidado	A	Niños 0-6	6	568.283	\$ 456.882	\$ 1.557.828	
	Colombia sin hambre	A	Niños 6-17	3	2.185.482	\$ 253.583	\$ 1.662.600	
	Total				2.753.764		\$ 3.220.429	
	Renta ciudadana – 2025							
	Valoración del cuidado	A	Niños 0-6	6	668.290	\$ 470.502	\$1.886.591	
Jóvenes en Acción (JeA)								
Tránsito JeA a RJ	Jóvenes en acción – 2023	A, B, C	14-28	6	464.000	\$ 259.000	\$ 721.056	
	Renta joven - 2024			6	368.099	\$ 334.870	\$ 739.591	
	Renta joven - 2025			6	219.000	\$ 425.000	\$ 558.450	
	Jóvenes en paz - 2024			8	2.420	\$ 1.000.000	\$ 19.358	
	Jóvenes en paz - 2025			12	7.169	\$ 1.000.000	\$ 86.026	
Colombia Mayor (CM)								
Tránsito CM a PS	Colombia mayor - 2024	A, B, C	Hombres: > 59	12	1.700.000	\$ 110.572	\$ 2.255.661	
	Colombia mayor - 2025		Mujeres: > 54	11		\$ 116.145	\$ 2.171.920	
	Pilar solidario - 2025 ¹⁴		Hombres: > 65	1	3.000.000	\$ 223.800	\$ 671.400	
			Mujeres: > 60					

Fuente: Fedesarrollo con base de datos de DNP, DANE, y DPS.

2.3 Impacto fiscal de los programas de transferencias monetarias

Entre 2018 y 2019, el gasto en programas de transferencias monetarias en Colombia se mantuvo relativamente estable, con una inversión cercana a los \$5 billones anuales y una cobertura de aproximadamente 4 millones de unidades de gasto (Gráfico 5). La mayor parte de estos recursos se destinaba a Familias en Acción y Colombia Mayor, con asignaciones de alrededor de \$2,6 billones y \$1,9 billones, respectivamente, lo que en conjunto representaba el 93% del gasto total en transferencias monetarias. Estos dos programas también concentraban el 94% de los beneficiarios, con cerca de 2,4 millones de unidades de gasto en Familias en Acción y 1,7 millones en Colombia Mayor.

Durante la pandemia, las transferencias monetarias aumentaron significativamente, alcanzando un promedio de \$17,9 billones entre 2020 y 2021, con una cobertura de 7,5 millones de unidades de gasto. Este incremento respondió a la creación de nuevos programas, como Ingreso Solidario, que costó \$6 billones en 2020 y \$9,9 billones en 2021, beneficiando a 3 millones de personas, y la Compensación del IVA, con inversiones de \$0,4 y \$1,3 billones, respectivamente, que benefició a 2 millones de personas.

¹³ En 2024 se llevaron a cabo seis ciclos de pago del programa Compensación del IVA, y en 2025 se anunció el inicio del segundo ciclo el 24 de junio.

¹⁴ El monto es de \$80.000 para menores de 80 años y \$225.000 para mayores de 80 años. Las personas beneficiarias del programa Colombia Mayor que no sean elegibles para el beneficio del Pilar Solidario continuarán recibiendo el beneficio de Colombia Mayor y cuando cumplan los requisitos del Pilar Solidario accederán al mismo, sin que estos dos beneficios puedan coexistir simultáneamente para una misma persona.

Adicionalmente, en 2020 se ampliaron los montos y la cobertura de los programas existentes, mientras que en 2021 la inversión en estos se redujo, a medida que Ingreso Solidario concentró una mayor proporción de los recursos. En este contexto, la inversión en Familias en Acción fue de \$5,5 billones en 2020 y \$2,5 billones en 2021; en Colombia Mayor, de \$4,0 y \$3,5 billones, respectivamente; y en Jóvenes en Acción, de \$1,7 y \$1,0 billones. Se estima que, en ausencia de estas transferencias, entre 2020 y 2021 las tasas de pobreza monetaria y pobreza extrema habrían sido en de 3,6 y 4,4 puntos porcentuales más altas en promedio entre 2020 y 2021, alcanzando niveles de 45,0 % y 19,9 %, respectivamente.

A partir de 2023, el gasto social comenzó a reducirse, en un contexto de mayores presiones fiscales para el Gobierno. Ese año, la inversión cayó de \$14,8 a \$9,3 billones (-37,5%), y el número de unidades de gasto se redujo de 8,9 millones a 4,8 millones (-46,2%), principalmente por la finalización de Ingreso Solidario en 2022, que tenía un costo de \$8,7 billones y beneficiaba a 4,1 millones de personas (Gráfico 6). Esta caída fue parcialmente compensada por un aumento en Familias en Acción, que pasó de una inversión de \$2 billones en 2022 a \$5,4 billones en 2023, impulsado por mayores montos en municipios priorizados y el inicio de la transición hacia Renta Ciudadana. Por su parte, Colombia Mayor retornó a sus niveles de inversión prepandemia (\$1,9 billones), Jóvenes en Acción duplicó su inversión frente a 2019 (\$0,8 billones) y la Compensación del IVA se mantuvo estable en \$1,2 billones.

Gráfico 5. Inversión en programas de transferencia monetarias

(Billones de pesos a precios constantes de 2025)

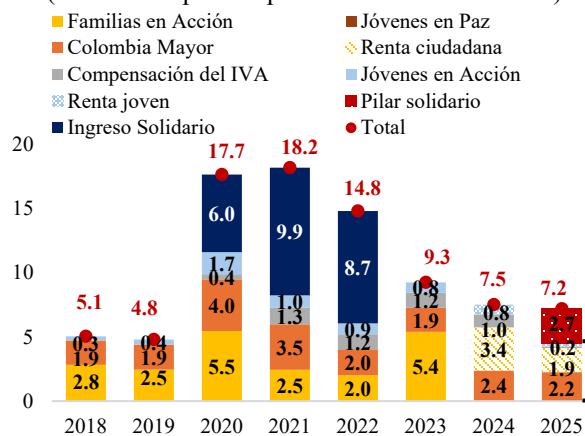
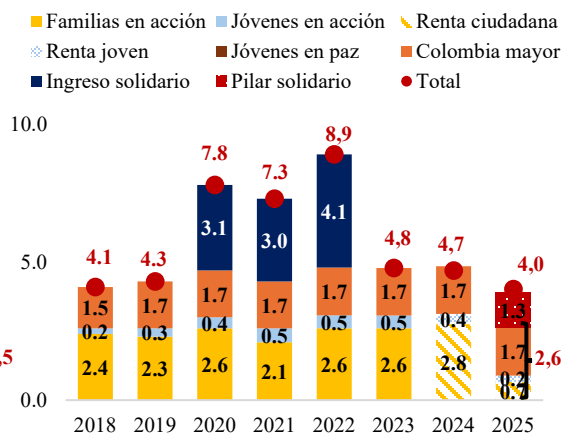


Gráfico 6. Unidades del Gasto
(Millones)



Fuente: Fedesarrollo con base de datos de DNP y DPS.

Nota: El Gráfico 6 no incluye compensación del IVA porque esta transferencia no es excluyente con los demás programas. Unidades de gasto: 0,7 millones en 2025.

Entre 2024 y 2025, la inversión en programas de transferencias monetarias continuó la tendencia decreciente iniciada en 2023, aunque se mantuvo por encima de los niveles prepandemia. En promedio, durante los últimos dos años, se invirtieron \$8,4 billones anuales, beneficiando a 4,7 millones de unidades de gasto. Aunque el número de beneficiarios fue similar al periodo prepandemia, el gasto por hogar fue significativamente mayor, reflejando un aumento en el monto de las transferencias otorgadas. En particular, en 2024 se implementaron los programas Renta Ciudadana, Renta Joven y Jóvenes en Paz, con una inversión total de \$7,5 billones, mientras que en 2025 las apropiaciones vigentes para el gasto social son de \$4,5 billones. Esta disminución obedeció principalmente a la caída en la inversión de Renta Ciudadana (de \$3,4 a \$1,9 billones), Compensación del IVA (de \$1,2 a \$0,1 billones) y Renta Joven (de \$0,8 a \$0,2 billones). Por su parte, la inversión en Colombia Mayor se mantuvo relativamente estable, y se prevé que,

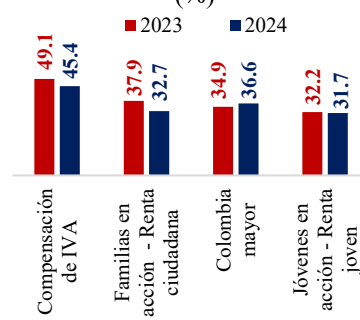
con la implementación del Pilar Solidario¹⁵ en el costo mensual sería de 0,7 billones para un costo estimado de \$2,7 billones en 2025, los cuales a la fecha de escritura de este documento no se encuentran apropiados en el presupuesto general de la nación.

Adicionalmente, persisten desafíos en materia de focalización del gasto, ya que más del 30% de las transferencias se asigna a hogares no pobres (Tabla 5). En 2024, el componente con mayor error de inclusión fue la Compensación del IVA (45,4%), seguido por Colombia Mayor (36,6%), Renta Ciudadana (32,7%) y Renta Joven (31,7%). Esto implica que, de los \$7,6 billones invertidos en 2024, aproximadamente \$2,6 billones se destinaron a hogares no pobres. No obstante, la mayor restricción fiscal ha impulsado mejoras en la focalización del gasto social. En 2024, la proporción de recursos asignados a hogares no pobres disminuyó frente a 2023 en todos los programas, excepto Colombia Mayor. Las caídas más significativas se registraron en Renta Ciudadana (de 37,9% a 32,7%) y la Compensación del IVA (de 49,1% a 45,4%), aunque los niveles de error de inclusión siguen siendo elevados (Gráfico 7).

Tabla 5. Gasto en subsidios y transferencias por quintil de ingreso, 2024
(%)

Componente del gasto	Quintil de ingreso					% en beneficiarios no pobres	Gasto (\$Billones)
	1	2	3	4	5		
Compensación del IVA	32,3	27,6	18,2	13,3	8,6	45,4	0,55
Colombia Mayor	48,4	23,7	13,9	9,7	4,3	36,6	0,70
Renta Ciudadana	43,4	27,7	14	8,6	6,3	32,7	1,08
Renta Joven	36,8	21,5	19,3	17,8	4,5	31,7	0,25

Gráfico 7. Gasto en hogares no pobres
(%)



Fuente: Fedesarrollo con base de datos de GEIH.

2.4 Propuesta de Fedesarrollo para promover una mayor inclusión social

Los desafíos identificados en las secciones anteriores incluyen los errores de focalización en la clasificación del Sisbén IV, las restricciones fiscales y la falta de una adecuada priorización del gasto público. Por lo tanto, esta sección presenta una propuesta orientada a fortalecer la política social en Colombia, con el objetivo de mejorar su efectividad en la reducción de la pobreza, optimizar la asignación de los recursos públicos y garantizar su sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo. En este contexto, el Presupuesto General de la Nación de 2026 contempla un espacio fiscal de \$9,0 billones (a precios constantes de 2025) para la política social. Sin embargo, el costo estimado de esta política en 2026 asciende a \$10,4 billones, correspondiente a las apropiaciones de los programas sociales en 2025 (\$2,3 billones) y al Pilar Solidario (\$8,1 billones) (Gráfico 8). Esto implica una reducción proyectada de \$1,4 billones frente al gasto estimado, lo que dejaría un margen de \$0,9 billones para transferencias monetarias, asumiendo que el Pilar Solidario se financie en su totalidad. Esta disminución en el presupuesto refleja las restricciones fiscales actuales para ampliar el gasto social y las nuevas presiones derivadas del financiamiento del Pilar Solidario.

Ante estas restricciones, **se propone una transferencia de monto fijo dirigida a las personas en situación de pobreza extrema que no están cubiertas por el Pilar Solidario**, beneficiando a cerca de 6 millones de

¹⁵ Las personas beneficiarias del programa Colombia Mayor que no sean elegibles para el beneficio del Pilar Solidario continuarán recibiendo el beneficio de Colombia Mayor y cuando cumplan los requisitos del Pilar Solidario accederán al mismo, sin que estos dos beneficios puedan coexistir simultáneamente para una misma persona.

personas, distribuidas en aproximadamente 1,8 millones de hogares. La transferencia sería no condicionada para los adultos, mientras que, en el caso de los menores de 18 años, estaría sujeta al cumplimiento de requisitos de asistencia escolar y controles de salud. **Se entregaría una línea y media de pobreza extrema anualmente, distribuida en tres ciclos al año, con un monto estimado cercano a \$120.000 pesos por persona, lo que equivale a cerca de \$390.000 pesos por hogar, en cada ciclo (Tabla 6).**

Gráfico 8. Inversión en Programas de Transferencias Monetarias
(Billones de pesos a precios constantes 2025)

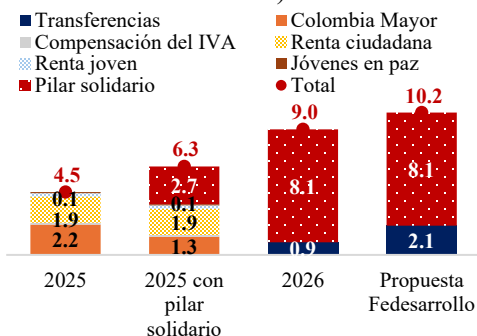


Tabla 6. Propuesta Fedesarrollo

Ciclos de pago	Por persona	Por hogar	Valor anual por persona	Valor anual por hogar
3	\$118.961	\$392.571	\$356.883	\$1.177.713
6	\$59.481	\$196.286		
12	\$29.740	\$98.143		

Fuente: Fedesarrollo con base de datos de DNP, DANE, y DPS.

De este modo, se estima que el costo fiscal de la propuesta se ubicaría en \$10,2 billones, mientras que el número total de beneficiarios aumentaría desde 5,8 millones en el escenario base de 2025 —que considera la información oficial de cobertura y la implementación del Pilar Solidario— a 9,0 millones de personas en la propuesta de Fedesarrollo. De estos, 3,0 millones corresponden al Pilar Solidario, cuya cobertura se mantiene constante; no obstante, los beneficiarios de las demás transferencias monetarias pasarían de 2,8 millones en el escenario actual a 6,0 millones bajo la propuesta, lo que representa una ampliación significativa en la cobertura del sistema (Gráfico 9).

Gráfico 9. Beneficiarios
(Millones de personas)

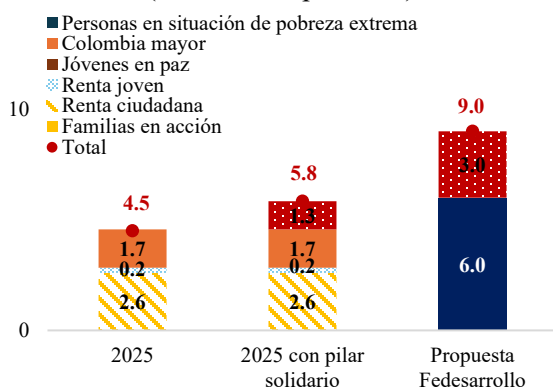
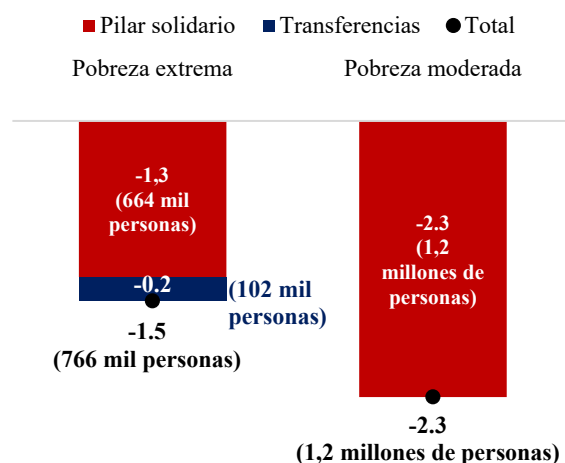


Gráfico 10. Impacto sobre la tasa de pobreza extrema
(Puntos porcentuales)



Fuente: Fedesarrollo.

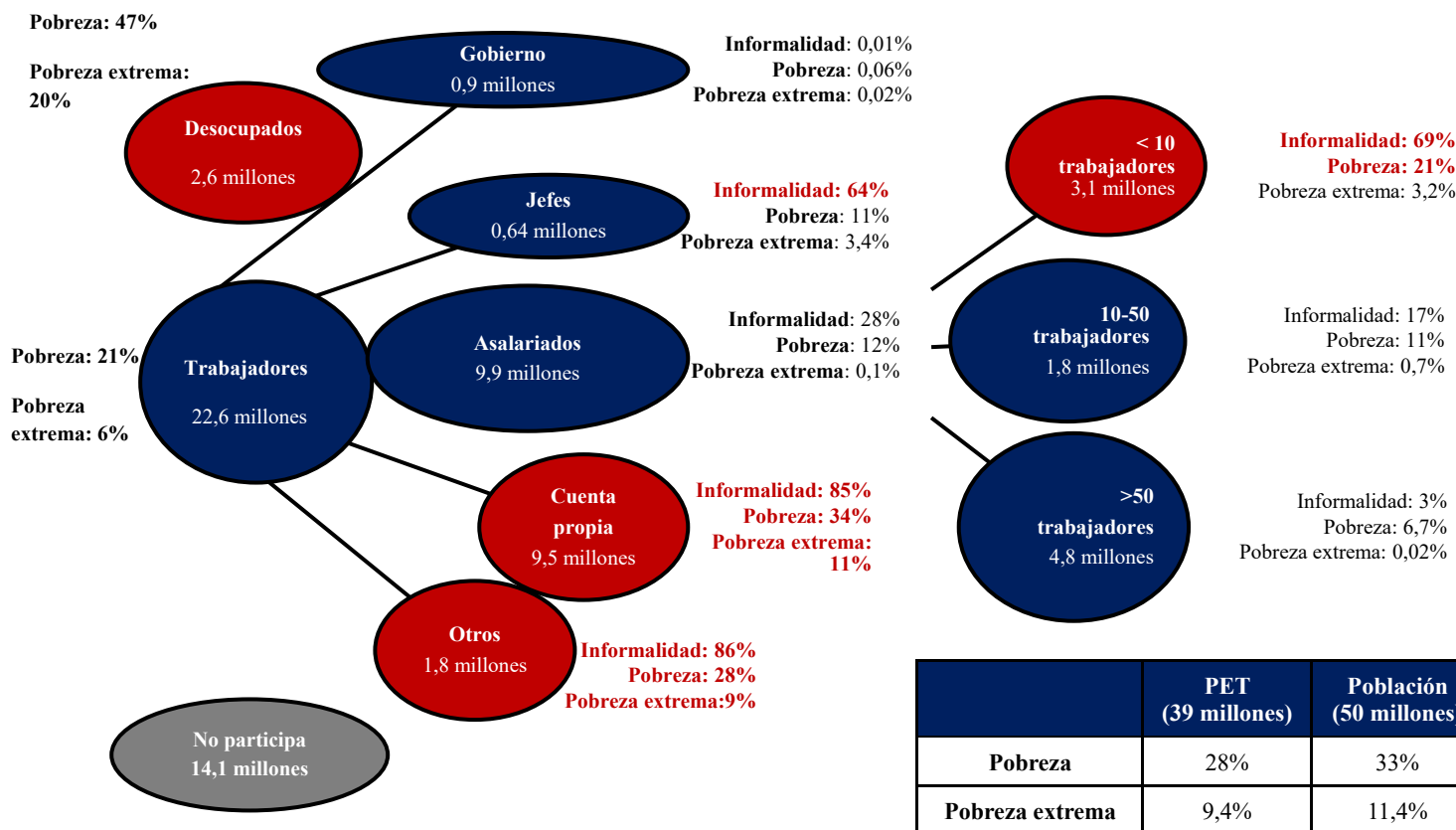
En conjunto, el impacto del Pilar Solidario y de la nueva transferencia permitiría una reducción de 1,5 puntos porcentuales en la tasa de pobreza extrema, equivalente a cerca de 766 mil personas, y de 2,3 puntos

porcentuales en la tasa de pobreza moderada, es decir, aproximadamente 1,2 millones de personas. De ese total, el Pilar Solidario aportaría una reducción de 1,3 puntos porcentuales en pobreza extrema (664 mil personas) y explicaría la totalidad de la caída en pobreza moderada, mientras que las nuevas transferencias generarían una disminución adicional de 0,2 puntos porcentuales en la tasa de pobreza extrema (alrededor de 102 mil personas) (Gráfico 10).

3. Inclusión productiva

La política social, la de productividad y la laboral han tendido a desarrollarse de manera fragmentada, generando un sistema complejo que en ocasiones transmite señales contradictorias a los individuos. Esta parte del estudio tiene por objetivo proponer una política laboral articulada con las dimensiones social y de productividad, reconociendo que estas tres esferas están estrechamente interrelacionadas. En efecto, las políticas que buscan mejorar los ingresos de los trabajadores a costa de mayores costos laborales pueden deteriorar la productividad de las empresas, que tienden a ajustarse aumentando la informalidad o reduciendo salarios, y, en consecuencia, trasladando mayor presión a la política social. Por el contrario, una política laboral focalizada en los trabajadores más vulnerables, que en su mayoría no son asalariados, puede aliviar la carga de la política social, especialmente en un contexto de restricciones fiscales como el actual.

Gráfico 11. Distribución de la población en edad de trabajar y tasas de informalidad y pobreza



Fuente: Fedesarrollo con datos de la GEIH y cálculos propios

Otra razón para analizar los problemas de manera conjunta es la congruencia entre la población que enfrenta pobreza y la que se encuentra en informalidad. El Gráfico 11 divide a la población en edad de trabajar por posición ocupacional. De acuerdo con esta información, en Colombia, en 2023 había 23,3 millones de trabajadores, de los cuales cerca de 9,9 millones eran asalariados en empresas privadas y 9,5 millones

trabajaban por cuenta propia, segmento en el que se concentra la mayor parte de la pobreza y la informalidad.

Los asalariados presentan una tasa de informalidad del 28% y una probabilidad del 12% de pertenecer a un hogar con ingresos por debajo de la línea de pobreza, y del 0,1% de pertenecer a un hogar en pobreza extrema. Mientras tanto, los trabajadores por cuenta propia tienen una tasa de informalidad del 86%, una probabilidad del 36% de pertenecer a un hogar por debajo de la línea de pobreza y del 3,4% de hacerlo por debajo de la línea de pobreza extrema. En otras palabras, los trabajadores por cuenta propia son tres veces más informales y tienen tres veces más probabilidad de estar en un hogar pobre que los asalariados del sector privado. Una situación similar ocurre con otros tipos de ocupación atípica. Por esta razón, resulta problemático que la política laboral reciente se haya concentrado en segmentos de la población en edad de trabajar donde la incidencia de la pobreza es comparativamente menor.

Asimismo, dentro del sector asalariado, la incidencia de la informalidad y la pobreza no es uniforme. Los trabajadores de las microempresas presentan niveles varias veces más altos que los observados en las empresas de mayor tamaño. Por su parte, como es previsible, la incidencia de la pobreza en los trabajadores del gobierno es muy baja. Entre los jefes, la tasa de pobreza es relativamente reducida, pero la de informalidad es elevada, lo que refleja limitaciones en la legislación y en los mecanismos de monitoreo y control sobre trabajadores independientes (cuenta propia y jefes).

La incidencia de pobreza y pobreza extrema es también muy alta entre los desocupados: de los 2,6 millones de personas en esta condición, casi la mitad pertenece a un hogar pobre (47%) y una quinta parte (20%) a un hogar en pobreza extrema. Entre la población por fuera de la fuerza laboral, la incidencia de pobreza es del 36% y de pobreza extrema del 13%, lo que resalta la importancia de aumentar la participación laboral, especialmente entre jóvenes y mujeres, quienes enfrentan mayores barreras de acceso al mercado de trabajo. Esta estrecha relación entre informalidad y trabajo por cuenta propia no es un fenómeno aislado: de acuerdo con datos del Banco Mundial (2024), la correlación entre ambas medidas en 2023 fue de 85%.

Lo anterior indica que una política que busque reducir los problemas sociales y laborales debería concentrarse en los trabajadores cuenta propia, los trabajadores de pequeñas empresas y los trabajadores atípicos; así como buscar un alivio de ingresos para los desocupados y un aumento en la tasa de participación.

3.1 Problemas regulatorios

Una parte importante de los problemas regulatorios está relacionada con la legislación laboral, que en términos generales se ha diseñado teniendo en cuenta el bienestar de los trabajadores asalariados formales, sin considerar de manera suficiente los desafíos de generación de ingresos y productividad en el resto del mercado laboral.

3.1.1 Salario mínimo

De acuerdo con la literatura, el aumento en el salario mínimo puede reducir la pobreza al incrementar los ingresos de los trabajadores con menor nivel de calificación y, en algunos casos, estimular el consumo agregado. Sin embargo, este efecto depende fuertemente del contexto, en particular de dos variables: el nivel del salario mínimo y el grado de poder de mercado. Cuando la brecha entre salario y productividad es alta, las firmas pueden responder a aumentos en el salario mínimo reduciendo la contratación formal, lo que incrementa desempleo e informalidad. Una forma de aproximar esta brecha es a través de la relación entre salario mínimo y salario mediano. Según la OECD (2024), esta relación en Colombia alcanza el 92%, frente a 74% en Chile y México y alrededor del 50% en el promedio de la OECD. Una década atrás, el valor en Colombia era de 82%. Otra evidencia del alto nivel del salario mínimo es la proporción de personas

que ganan menos que este valor entre quienes trabajan más de 30 horas semanales: 40% en el total de trabajadores y 65% entre los trabajadores por cuenta propia¹⁶.

La segunda variable es el poder de mercado. Cuando este es elevado, el aumento en los salarios puede absorberse mediante una reducción de las utilidades empresariales, sin afectar el empleo. Eslava et al. (2023) encuentran que, en América Latina, la firma manufacturera promedio cobra precios 20% por encima de su costo marginal y paga salarios 46% por debajo de la productividad. Sin embargo, estos promedios no son muy distintos de los observados en países con niveles similares de ingreso per cápita y menor inequidad, y, además, se concentran en las firmas más grandes, donde el salario mínimo tiene muy poco impacto.

De acuerdo con lo anterior, puede afirmarse que en Colombia el salario mínimo es alto con respecto a la productividad y que el poder de mercado no tiende a mitigar sus efectos sobre el empleo. Si bien la evidencia sobre su impacto en el empleo es mixta, los efectos tienden a ser más notorios sobre la informalidad (Arango et al., 2022).

3.1.2 Sobre costos a la nómina

Existen también sobre costos asociados a la contratación formal que, aunque buscan mejorar el bienestar de los empleados, pueden reducir su empleabilidad. La Tabla 7 presenta los costos que deben asumir los trabajadores dependientes en Colombia para ser formales, de acuerdo con lo que reportan los trabajadores o, en su defecto, con las tarifas estatutarias. Según esta información, si se incluyen costos de aprendices y despido, el total de los sobre costos a la nómina asciende a 53%. Sin embargo, cuando las firmas pagan impuesto de renta, se les permite deducir los costos laborales de la base gravable, lo que en promedio equivale al 48,7% de los mismos. Si se tiene en cuenta este hecho, los sobre costos efectivos a la nómina después de impuestos corresponden únicamente al 4,4% del total de los costos laborales. En otras palabras, el pago del impuesto de renta en Colombia incorpora la afiliación de los trabajadores formales a la seguridad social.

Tabla 7. Sobre costos a la nómina de trabajadores dependientes

Ítem	Reglamentación	Grupo al que aplica	Pago de formales sobre IBC	Metodología de estimación
Auxilio de transporte	Fijado por el gobierno en 11,7% en 2022, 12,12% en 2023 y 12,5% en 2024	Trabajadores que ganan menos de 2 SM que se deben desplazar a su trabajo y no reciben servicio de transporte por parte de la firma	4,23%	Reporte del subsidio recibido en moneda o en especie
Salud (empleador)	8,5% del IBC	Trabajadores que ganan más de 10 SM en firmas de más de 1 trabajador	0,27%	Imputado a afiliados y reporte de quien la paga.
Salud (empleado)	4%	Todos		
Pensión	12% empleador y 4% el empleado	No pensionados	16%	Imputado a afiliados
Riesgos (ARL)	0,522% a 6,96%, dependiendo del riesgo y pagado por el empleador	Todos	2,22%	
Para-fiscales (SENA y ICBF)	5%	Trabajadores que ganan más de 10 SM en firmas de más de 1 trabajador	0,67%	Imputado a los que pagan salud y pensiones
Fondo de seguridad pensional	1%-2% tabla que depende del salario devengado.	Trabajadores que ganan más de 4 SM	0%	
Cajas de compensación	4% de ingreso básico de cotización	Todos	3,61%	Reporta afiliación
Prima	Un salario más auxilio de transporte al año (8.33 del IBC + transporte aproximadamente)	Todos	5,33%	Reporta monto

¹⁶ Aunque si se imputan los salarios no declarados el porcentaje es mayor. Los porcentajes son del 43% y 71% entre los que trabajan medio tiempo.

Cesantías	Un salario más auxilio de transporte al año (8.33 del IBC + transporte, aproximadamente)	Todos	8,1%	Reporta derecho a afiliación
Intereses	1% de las cesantías	Todos	0,16%	Imputado
Vacaciones	15 días de vacaciones más auxilio de transporte (4.17% del IBC, aproximadamente)	Todos	3,83%	Reporta derecho a afiliación
Uniforme	Tres uniformes al año	Todos	0,55%	Imputado
Aprendices*	1 por cada 10 empleados	Firmas de más de 200 trabajadores	1,60%	Imputado con tasas de incumplimiento
Despido	6,52% (IADB)	Todos	6,52%	Imputado
Subtotal (1)			53,1%	
Subtotal sin costos de aprendices, ni de despidos (2)			45,0%	
Exención	35% de los costos laborales	Personas jurídicas con utilidades	48,7%	Imputado con utilidades promedio por número de empleados
Subtotal (1) después de exención		Grupo al que aplica	4,4%	

Fuente: Fedesarrollo con datos de la GEIH (2023) y cálculos propios

Este promedio, no obstante, encubre heterogeneidades relevantes. Las firmas pequeñas registradas como personas naturales no están obligadas a pagar impuesto de renta y, por lo tanto, no tienen acceso al beneficio de deducir los costos laborales. Esta situación es consistente con un mercado segmentado como el ilustrado en la sección anterior, en el que las empresas de mayor tamaño muestran bajas tasas de informalidad, mientras que las pequeñas exhiben tasas muy elevadas.

Los costos laborales de los trabajadores independientes se calculan como el 40% de la ganancia o los honorarios netos por mes de la actividad principal (ingreso base de cotización), más un 12,5% de cotización en salud, 16% en pensiones y una contribución a riesgos laborales (ARL) que varía entre 0,522% y 6,96% según la actividad. Además, se debe pagar el aporte al fondo de solidaridad pensional cuando el ingreso base de cotización supera cuatro salarios mínimos, que le corresponde hacer al trabajador independiente. Los trabajadores por cuenta propia que ganan menos de un salario mínimo no están obligados a cotizar.

Más allá del nivel de estos costos, uno de los principales problemas de la legislación es que el ingreso base de cotización no puede ser inferior a un salario mínimo mensual. En consecuencia, quienes ganan menos —por ejemplo, en empleos de medio tiempo— deben cotizar sobre un salario mínimo completo, lo que eleva de manera desproporcionada la contribución como porcentaje de sus ingresos. En el caso de los trabajadores dependientes, este efecto es menor porque suelen percibir ingresos superiores y porque el Decreto 2616 de 2013 permitió la cotización por semanas, lo que alivió significativamente el problema. Samaniego, Morales, Otero y Morales (2024) evalúan esta modificación y encuentran efectos positivos en la formalidad, así como incrementos en la probabilidad de que los jóvenes ingresen al sector formal, en el empleo y en los salarios.

La legislación aplicable a los trabajadores por cuenta propia, en cambio, aún presenta espacio de mejora para fortalecer los incentivos a la formalización. Este problema es especialmente relevante si se tiene en cuenta que el 61% de los trabajadores por cuenta propia gana menos de un salario mínimo, cifra que asciende a 71% si se imputan salarios no reportados.

Adicionalmente, la deducción del 60% sobre los ingresos solo puede aplicarse plenamente a quienes perciben más de 2,5 salarios mínimos. Quienes están por debajo de ese umbral únicamente pueden acceder a deducciones parciales. En el extremo, quienes ganan un salario mínimo deben cotizar sobre el mismo

valor que aquellos que ganan 2,5 salarios mínimos ($2,5 \times 40\%$). En la práctica, los primeros aportan alrededor del 33% de sus ingresos, mientras que los segundos solo un 11%. Los Gráficos 12 y 13 ilustran el carácter regresivo de la seguridad social de los trabajadores por cuenta propia, tanto en términos estatutarios como en las cotizaciones efectivas.

Gráfico 12. Cotizaciones de seguridad social de los trabajadores independientes

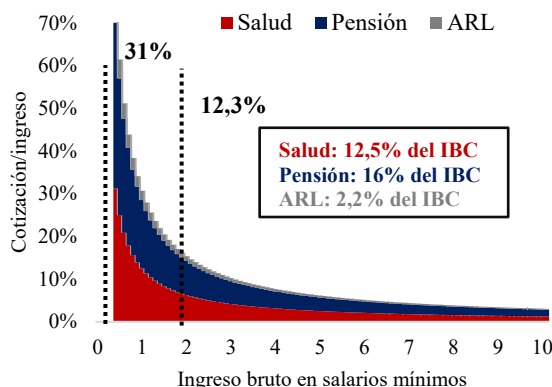
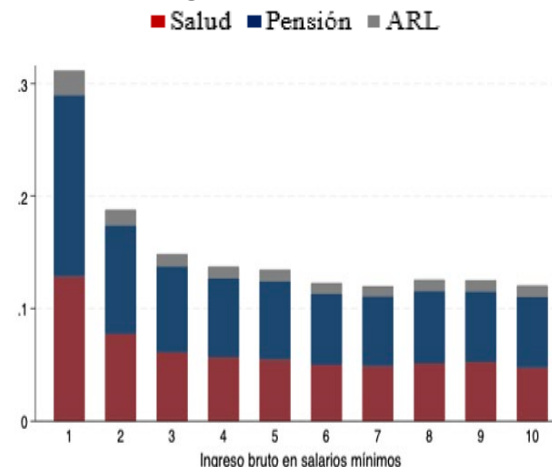


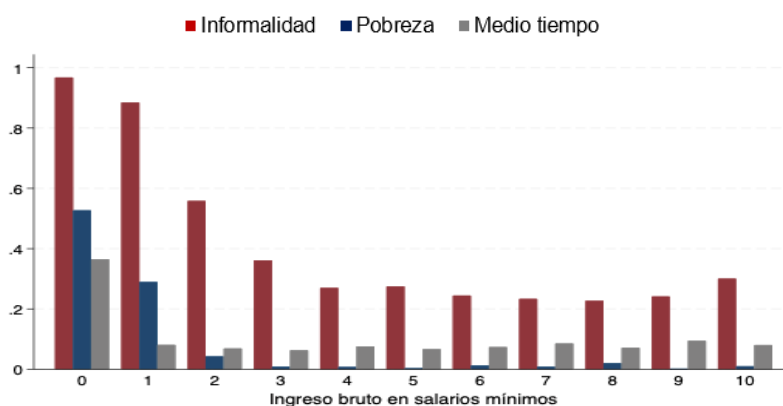
Gráfico 13. Ingreso bruto en salarios mínimos



Fuente: Fedesarrollo con datos de la GEIH y cálculos propios.

Asimismo, tanto la probabilidad de pensionarse como el tamaño de los subsidios decrecen a medida que disminuye el salario, lo que hace menos atractiva la afiliación formal para los trabajadores de menores ingresos y con menor estabilidad laboral. Esta situación es consistente con las altas tasas de informalidad observadas entre los trabajadores por cuenta propia de bajos ingresos, quienes además concentran una mayor proporción de empleos de tiempo parcial y hogares en condición de pobreza (Gráfico 14).

Gráfico 14. Informalidad, pobreza y trabajo de tiempo parcial en términos de salarios mínimos



Fuente: Fedesarrollo con datos de la GEIH y cálculos propios.

3.2 Composición y productividad del tejido empresarial

Muchos de los problemas mencionados anteriormente obedecen a la estructura productiva del país. De acuerdo con Fernández (2024a), Colombia cuenta con aproximadamente 5,7 millones de unidades económicas, de las cuales 4,3 millones corresponden a empresas de una sola persona (75%), 1,1 millones tienen entre 2 y 3 trabajadores (20%) y 232 mil cuentan con 4 a 10 trabajadores (4%) (Tabla 8). Desde otra

perspectiva, las empresas por cuenta propia abarcan el 36% del empleo en empresas privadas y las de menos de 10 trabajadores concentran el 67% del total (Tabla 9). Según estimaciones de Eslava (2025), al comparar estos porcentajes internacionalmente, se encuentra que el peso de los trabajadores por cuenta propia en Colombia es excesivamente alto y el de las empresas medianas (11 a 50 trabajadores) demasiado bajo para el nivel de desarrollo del país.

Tabla 8. Estadísticas a nivel de firma
(Incluye firmas de 1 trabajador)

Trabajadores	Frecuencia	Porcentaje	Cum.
1	4.270.508	75,1	75,1
de 2 a 3	1.136.932	20,0	95,0
de 4 a 10	232.749	4,0	99,1
de 10 a 50	39.230	1,0	99,8
50+	10.943	0,2	100,0

Tabla 9. Estadísticas a nivel de trabajadores

Tamaño de firma en trabajadores	Frecuencia	Porcentaje	Cum.
1	4.270.508	35,84	35,84
de 2 a 3	2.557.520	21,47	57,31
de 4 a 10	1.159.196	10,0	67,0
de 10 a 50	770.099	6,0	73,5
50+	3.157.473	26,5	100,0

Fuente: Fedesarrollo con datos de Fernández (2024)

El trabajo por cuenta propia no solo es muy abundante, sino también de baja productividad. De acuerdo con un estudio de Fernández (2024b) basado en la encuesta de hogares, la productividad laboral (medida por costos laborales) es 22% más alta entre quienes pasaron de trabajo por cuenta propia a asalariado que entre quienes cambiaron de ocupación dentro del trabajo por cuenta propia. Esta diferencia se reduce a 10,6% al controlar por características del hogar, educación, edad, experiencia, tiempo de desempleo entre trabajos, región y área rural o urbana. Los resultados son simétricos en el sentido de que, al comparar la productividad de quienes pasaron de asalariados a cuenta propia con la de quienes permanecieron asalariados, la diferencia es de 17% a favor de estos últimos, y se reduce a 10,9% al controlar por variables observables (Tabla 10).

Tabla 10. Diferencias de productividad

(Medida por costos salariales entre trabajadores por cuenta propia y asalariados)

Tratamiento	De cuenta propia a asalariados		De asalariados a cuenta propia	
Control	De cuenta propia a cuenta propia		De asalariados a asalariados	
	Coefficiente	t-stat	Coefficiente	t-stat
Costos laborales	0,106***	[9,12]	-0,109***	[-18,47]
Costos laborales antes de impuestos	0,105***	[9,09]	-0,155***	[-22,70]
Ingresos básicos	0,0931***	[8,25]	-0,114***	[-18,90]
Formalidad	0,381***	[6,71]	-0,160***	[-19,05]
Satisfacción con el trabajo	0,000195	[0,03]	-0,0186***	[-4,52]
Satisfacción con la seguridad social	0,0531***	[3,56]	-0,0642***	[-9,69]
Satisfacción con los horarios	0,00898	[1,21]	-0,0300***	[-6,27]
Estabilidad laboral	0,0938***	[7,23]	-0,0689***	[-11,02]

Fuente: Fedesarrollo con datos de GEIH y Fernández (2025)

El estudio también muestra que las variables asociadas al trabajo digno, como satisfacción y estabilidad laboral, tienden a ser más favorables en el empleo asalariado. Asimismo, se observan efectos diferenciados según las razones del cambio: los resultados son más positivos cuando la transición es voluntaria (nueva oportunidad laboral, emprendimiento, entre otros) que cuando es involuntaria (falta de alternativas de generación de ingresos). Esto indica que no todos los micronegocios son igualmente improductivos y que es posible identificar características que determinan su potencial de crecimiento¹⁷.

¹⁷ Así mismo, cuando se pasa de un trabajo cuenta propia a uno asalariado tiende a mejorar la probabilidad de ser formal (+38%), los ingresos básicos (+10,6%) y la estabilidad laboral (+9,38%). El efecto sobre la satisfacción con el trabajo y con los horarios no

Otra manera de calcular la diferencia de productividad entre trabajadores por cuenta propia y firmas es a partir de la encuesta a micronegocios (EMICRON). Esta encuesta permite estimar la productividad de forma más precisa mediante la PTF, que analiza las diferencias en ingresos de las firmas no explicadas por factores de producción como capital, trabajo e insumos (materiales y energía). Su limitación es que solo incluye firmas de hasta 10 trabajadores. Los estimativos muestran que la productividad de las firmas por cuenta propia es 10 puntos porcentuales inferior a la de las microempresas, y que la brecha entre firmas formales e informales alcanza 20 puntos porcentuales. Estas estimaciones controlan por sector, edad de la firma, ruralidad, formalidad, género del jefe y ubicación. Nuevamente, los efectos son menores cuando el micronegocio se crea por motivos distintos a la supervivencia.

En síntesis, el trabajo por cuenta propia tiende a ser 10% menos productivo que el trabajo asalariado, aunque la diferencia es menor cuando se trata de una decisión voluntaria asociada a expectativas de mejora y no a la falta de opciones. Más allá de la baja productividad, estos trabajos se convierten en una “trampa de pobreza” por su alta persistencia y los bajos retornos a la educación que ofrecen, factores que contribuyen a segmentar y perpetuar la baja productividad entre trabajadores y firmas. La Tabla 11, que utiliza preguntas retrospectivas de la encuesta de hogares, confirma que la persistencia en el trabajo por cuenta propia es mayor que en el asalariado, y que, aunque algunos asalariados pasan a ser por cuenta propia, el tránsito inverso es reducido.

Además, el trabajo por cuenta propia presenta retornos muy bajos a la educación, lo que desincentiva la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo. De acuerdo con Durán, Peña y Vergara, los retornos a la educación de los asalariados son 27% superiores a los de los trabajadores por cuenta propia.

Tabla 11. Transiciones entre el trabajo asalariado e independiente

Origen/destino	Asalariados	Independiente	Desempleados	Inactivos
Asalariados	77%	11%	12%	0,2%
Independiente	6%	85%	5%	4%
Desempleados	25%	28%	14%	33%
Inactivos	3%	6%	3%	88%

Fuente: Fedesarrollo con datos de cálculos propios con metodología de Lasso.

3.2.1 Por sectores más vulnerables

Como se comentó en la introducción, existe una alta correlación entre informalidad, trabajo por cuenta propia y desempleo con pobreza y baja productividad.

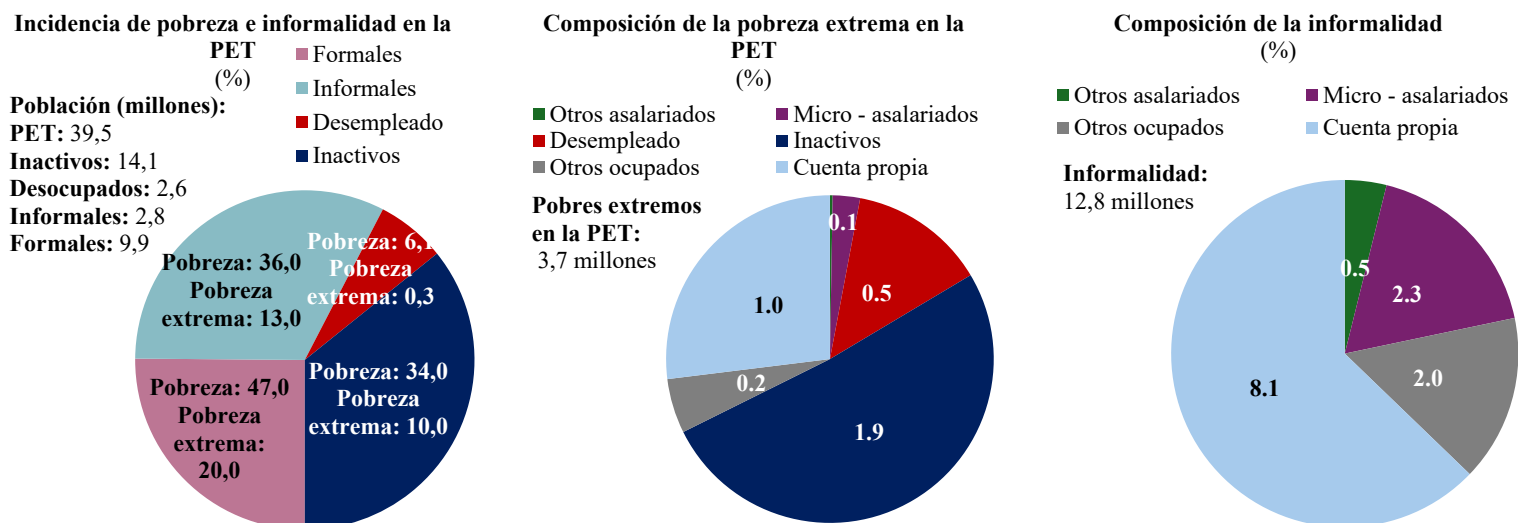
El Gráfico 15 divide la población en edad de trabajar (15 años y más) entre trabajadores formales e informales, desocupados y población por fuera de la fuerza laboral, y estima el porcentaje de quienes viven en hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza y de pobreza extrema, tanto para el total como para mujeres y jóvenes.

De acuerdo con esta información, los resultados observados para el total de la población se reproducen en mujeres y jóvenes, pero en estos grupos la participación de la población fuera de la fuerza laboral es mayor. Asimismo, se evidencia una alta incidencia de pobreza entre la población joven no ocupada (43%). Este

es significativo. Cuando el tránsito se presenta entre el trabajo asalariado y el trabajo cuenta propia, todas las variables relacionadas con el trabajo digno tienden a deteriorarse: los ingresos básicos (-11,4%), la probabilidad de ser formal (-16%), la satisfacción con el trabajo (-1,86%), la satisfacción con la seguridad social (-6,4%), la satisfacción con los horarios (-3%) y la estabilidad laboral (-7%).

grupo incluye a los jóvenes que no estudian ni trabajan (22,4% de los jóvenes entre 15 y 28 años¹⁸), situación particularmente crítica entre las mujeres jóvenes.

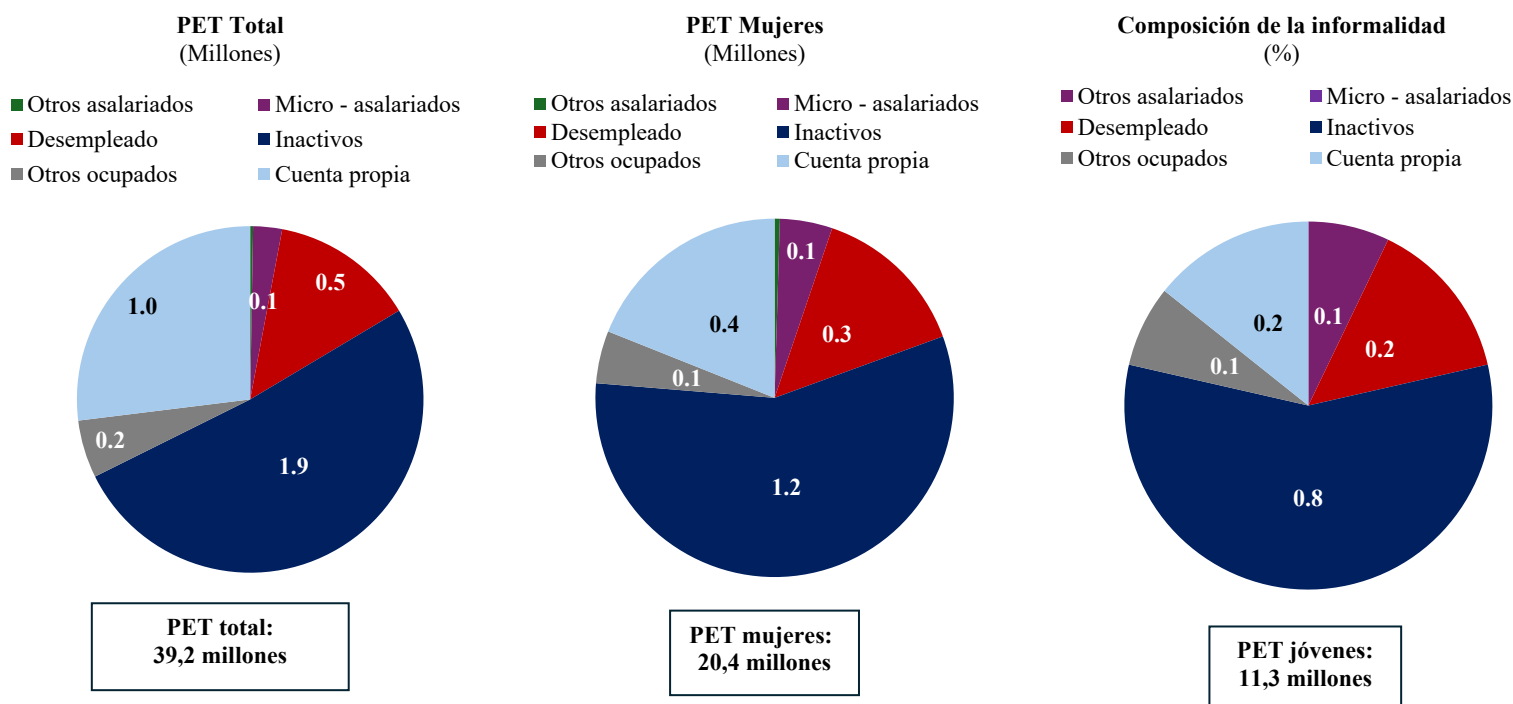
Gráfico 15. Composición de la PET y estadísticas de pobreza



Fuente: Fedesarrollo con base en datos de la GEIH-DANE.

Gráfico 16. Composición de la pobreza extrema

(personas que pertenecen a un hogar que recibe ingreso por debajo de la línea de pobreza extrema)



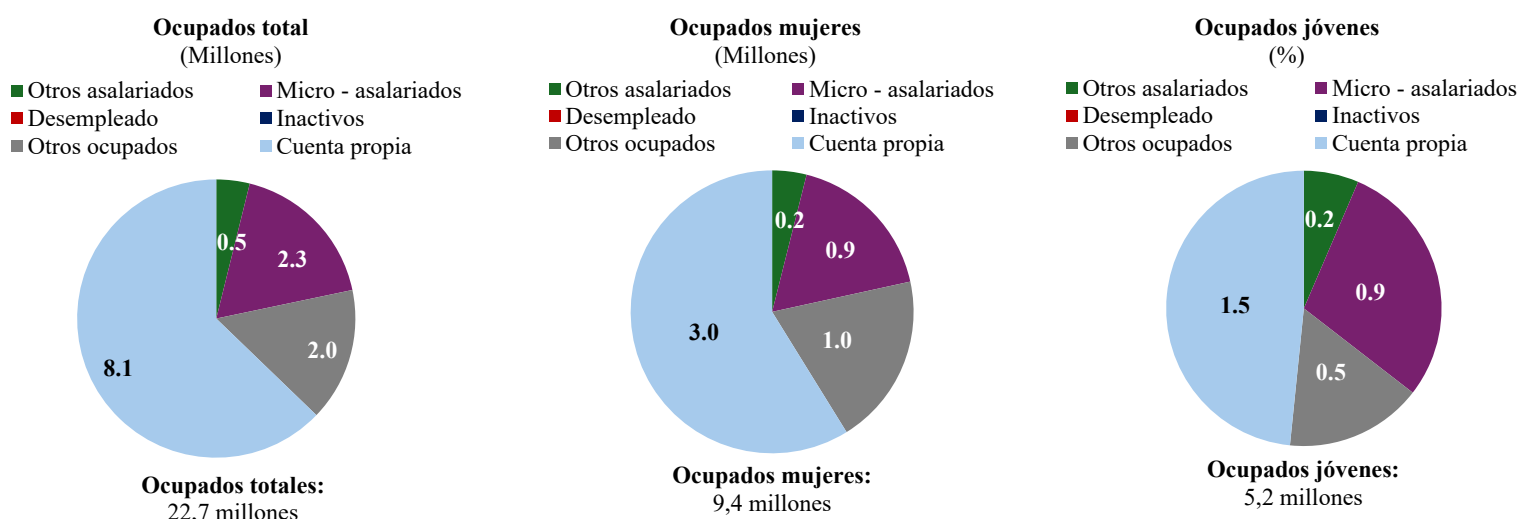
Fuente: Fedesarrollo con datos de la GEIH – DANE.

¹⁸ La cifra corresponde al trimestre móvil abril-junio de 2025 según los últimos datos publicados por el DANE.

En la misma línea, es posible agrupar a toda la población en edad de trabajar que reside en hogares por debajo de la línea de pobreza o pobreza extrema y clasificarla por posición ocupacional. Como muestra el Gráfico 16, de los 39 millones de personas en edad de trabajar, la mayor incidencia de pobreza y pobreza extrema se registra entre inactivos, desempleados y trabajadores de pequeñas empresas, en particular los trabajadores por cuenta propia. Estos últimos también constituyen el núcleo del problema de informalidad. El gráfico confirma además la magnitud de la pobreza entre mujeres y jóvenes fuera de la fuerza laboral.

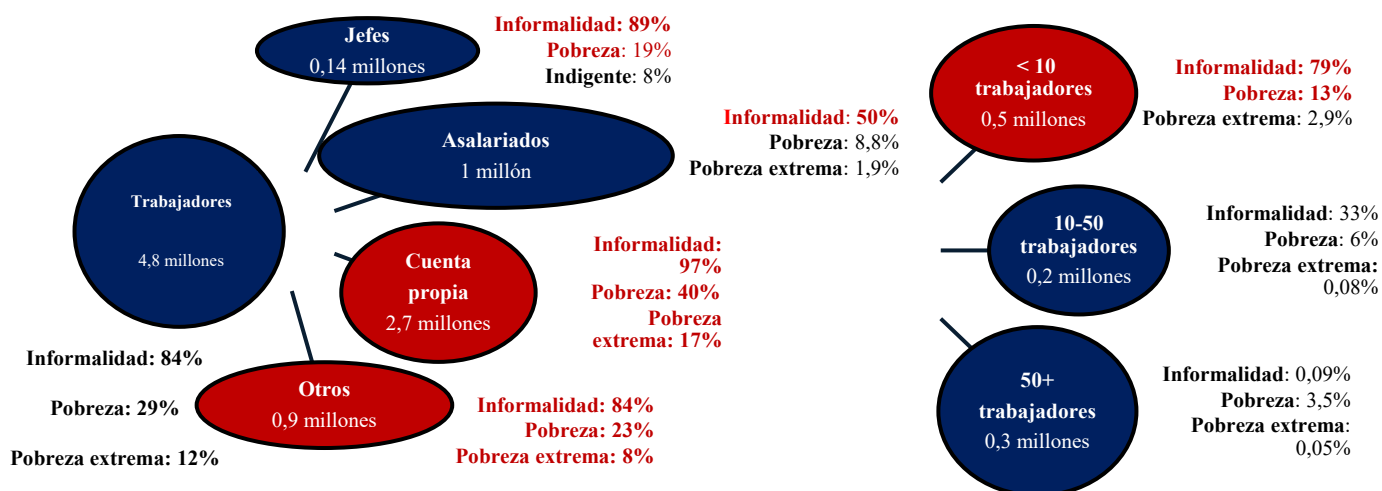
Otra forma de observar el mismo fenómeno es a través de la anatomía de la informalidad que presenta el Gráfico 17, donde se ratifica la fuerte asociación entre trabajo por cuenta propia e informalidad. También se observa una alta proporción de jóvenes contratados de manera informal en el sector asalariado, especialmente en las microempresas.

Gráfico 17. Composición de la informalidad



Fuente: Fedesarrollo con datos de la GEIH-DANE.

Gráfico 18. Inclusión productiva



Fuente: Fedesarrollo con base de datos de la GEIH- DANE 2023.

El segmento donde más se concentran los problemas de pobreza e informalidad es el rural. Como muestra el Gráfico 18, las tasas en el campo son significativamente más altas que en el agregado. En particular, los trabajadores por cuenta propia representan el 56% del total de ocupados rurales, con incidencias de pobreza y pobreza extrema del 40% y 17%, respectivamente, y una tasa de informalidad del 97%. Asimismo, es notoria la elevada participación de trabajadores no convencionales¹⁹, entre quienes la pobreza y la informalidad también alcanzan niveles altos. Finalmente, destaca la situación de los jefes, que reproducen estas características y reflejan el escaso poder de mercado de la mayoría de las unidades productivas rurales.

3.3 Tendencias de corto y largo plazo

En este contexto se identifican cuatro tendencias que inciden sobre el mercado laboral: la trazabilidad, la migración, la automatización y el cambio demográfico. Estas se combinan con la reciente aprobación de una reforma pensional y una reforma laboral.

3.3.1 La reforma pensional

La reforma pensional, pendiente únicamente del pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre vicios de procedimiento, introduce varios cambios con implicaciones en la legislación laboral:

- **Pensión solidaria:** establece una pensión solidaria de \$223.800 mensuales (15% de un salario mínimo), más generosa y de mayor cobertura que Colombia Mayor. De acuerdo con el Ministerio de Trabajo, la cobertura pasaría de 24% a 53,7% en el primer año (aproximadamente 4,7 millones de personas) y alcanzaría 87% en 2052 (más de 13,7 millones). Sin embargo, este beneficio podría desincentivar la cotización de trabajadores de bajos ingresos.
- **Mujeres:** de acuerdo con el Ministerio de Trabajo, la reforma aumenta en 22% la probabilidad de que una mujer logre pensionarse. En caso de no hacerlo, la renta vitalicia incorpora un subsidio adicional de 30%.
- **Altos ingresos:** limita el valor máximo de la pensión en el pilar contributivo a 2,3 salarios mínimos. Esto puede reducir los incentivos a cotizar entre trabajadores de mayores ingresos, quienes podrían optar por fondos privados o alternativas de ahorro que no siempre resultan competitivas.
- **Tiempo parcial:** habilita la cotización al sistema pensional por semanas para trabajadores dependientes e independientes con ingresos inferiores a un salario mínimo o con vínculos laborales de corta duración. El ingreso base se fija en una cuarta parte del salario mínimo (sin claridad aún sobre la deducción del 60% en el caso de independientes). Se contempla además una herramienta tecnológica para facilitar aportes a salud y la posibilidad de vincularse a esquemas de ahorro periódico o esporádico ofertados por el Gobierno.

3.3.2 La reforma laboral

La reforma laboral, recientemente sancionada, tuvo como propósito central mejorar los ingresos de los trabajadores, mediante las siguientes disposiciones:

- **Jornada y recargos:** reducción de la jornada diurna en dos horas y aumento progresivo del recargo dominical y festivo del 75% al 100% en 2027.
- **Contratos de aprendices:** se reconocen como contratos laborales, con pago de seguridad social y remuneración mínima de 75% del salario mínimo en etapa lectiva y 100% en etapa productiva (antes, 75% condicionado a que el desempleo superara 10%). Así mismo, se estableció que la multa

¹⁹ Los trabajadores no convencionales incluyen a independientes y cuenta propia, quienes laboran por horas o con contratos de servicios y quienes dependen de plataformas digitales o empleos temporales y estacionales.

por no cumplir con estas disposiciones es de 1,5 millones de pesos, lo que es menor al costo del trabajador y, por lo tanto, podría desincentivar su contratación. Adicionalmente, podría aumentar el margen intensivo de la informalidad, que es particularmente alto entre los trabajadores jóvenes.

- **Mujeres:** se aprueban licencias obligatorias para citas médicas, escolares, citaciones legales y días de descanso por el uso de bicicleta. También se permite acordar jornadas flexibles para quienes tengan responsabilidades de cuidado, aunque sin mayor especificidad. Estas medidas podrían desincentivar la contratación de mujeres.
- **Discapacidad:** se exige a las empresas contratar dos trabajadores con discapacidad por cada 100 empleados (uno adicional a partir de 500).
- **Sector rural:** el Gobierno deberá expedir en los próximos seis meses una ley que regule las relaciones laborales en el campo.
- **Contratos temporales:** se fija un máximo de cuatro años para contratos de prestación de servicios, que deberán convertirse en indefinidos si no cumplen la reglamentación.
- **Automatización y migración:** se crea una política pública de transición laboral frente a la automatización, auxilio de conectividad equivalente al de transporte, garantía de derechos a trabajadores migrantes y la figura del teletrabajo transnacional. También se incluye el programa *Crea Empleo* para reducir el desempleo, aunque sin detalles precisos.
- **Plataformas digitales:** pueden optar por contratos de trabajadores dependientes o el de independientes. En el segundo caso, se cotiza sobre el ingreso neto (deduciendo 60% de los gastos), con distribución 60% empresa – 40% trabajador.
- **Cotización por semanas:** se extiende a independientes y microempresas, con el objetivo de reducir la regresividad de las cotizaciones. No obstante, el requisito de que las empresas estén registradas en la Cámara de Comercio limita su alcance.

Si bien estas medidas buscan mejorar el nivel de vida de los trabajadores, no consideran la baja proporción de asalariados ni el posible impacto sobre la creación de empleos formales. Una estimación preliminar indica que la reforma eleva los costos laborales en 3 puntos porcentuales. De acuerdo con Fernández y Ulysea (2024), este incremento podría elevar la informalidad total en 2 puntos porcentuales y la intensiva, que corresponde a la contratación de trabajadores informales por parte de empresas informales, en hasta 6 puntos, además de reducir en 11% los salarios de informales en firmas formales. El efecto no es simétrico respecto a una reducción de costos, ya que el salario mínimo impide ajustar a la baja los salarios, y, por lo tanto, el ajuste se da vía menor contratación. Adicionalmente, el impacto no es neutro fiscalmente, pues mayores costos laborales reducen en 30% su efecto en renta empresarial vía deducciones.

3.3.3 El cambio demográfico

De acuerdo con el DANE, los nacimientos disminuyeron en 13,7% en 2024, tras haber caído 7% en 2022 y 10% en 2023. En contraste, luego del aumento en las defunciones ocasionado por la pandemia, la tasa de mortalidad se redujo en 2% en 2024. En cuanto a la esperanza de vida al nacer, para 2023 se estimaba en 77,2 años: 80,1 años para las mujeres y 80,13 para los hombres. Las proyecciones sugieren que hacia 2040 alcanzará los 80,4 años, con 83,1 años para las mujeres y 78,4 para los hombres.

En 2023, la distribución poblacional en Colombia fue la siguiente: 22,8% menores de 15 años, 61,9% entre 16 y 60 años, y 15,2% mayores de 60 años. Según las proyecciones del DANE post-COVID, estas proporciones serán de 18,1%, 62,7% y 19,2% en 2035, y de 14,8%, 59,3% y 24,7% en 2050, respectivamente. Estas tendencias implican que una menor proporción de personas en edad de trabajar deberá sostener a un número creciente de adultos mayores, aunque con una menor carga relativa de menores

de 15 años. Este cambio también abre oportunidades, como mejorar la calidad educativa de las nuevas generaciones y extender la vida laboral de los adultos mayores.

3.3.4 La migración

Desde 2017, el mercado laboral colombiano ha estado influenciado por la migración venezolana. Para 2025 se estima que 1,1 millones de trabajadores venezolanos participan en la fuerza laboral del país, equivalentes al 4,7% del total. Estos trabajadores suelen ser más jóvenes que los colombianos, lo que contribuye al cambio demográfico, pero cuentan con un menor nivel educativo: 19,8% posee formación superior o técnica (OIM, 2024), frente al 51,7% de la población colombiana en edad de trabajar (Otero-Cortés et al., 2024). Aunque el 69,6% de los migrantes trabaja por cuenta propia, su participación es mayor entre los asalariados informales. Los estudios sobre su impacto en el mercado laboral coinciden en que no han afectado de manera significativa la generación de empleo formal (Tribín-Urbe et al., 2020), aunque sí han tenido efectos sobre los ingresos de los trabajadores por cuenta propia (Bonilla-Mejía et al., 2020).

En cuanto a la emigración, Colombia ha registrado importantes salidas de nacionales en los últimos años (314.268 colombianos emigraron en 2024²⁰), y se registraron 177.758 salidas de colombianos con propósito de trabajar en el exterior (el 62% de los colombianos que salieron del país con propósito de trabajo en 2024 tienen entre 18 y 29 años). A esto se suma el retorno de migrantes, impulsado por las políticas migratorias de la administración Trump. En conjunto, las dinámicas de inmigración y emigración podrían tener un efecto neutro sobre el tamaño de la fuerza laboral, aunque modifican de manera importante su composición por edad y nivel educativo.

3.3.5 La automatización y la inteligencia artificial

Uno de los principales debates en materia laboral a nivel internacional está relacionado con la automatización y la inteligencia artificial (IA). Se estima que, en términos agregados, estas transformaciones modificarán más los requerimientos de capital humano que la cantidad total de trabajadores demandados por el aparato productivo. Para que esta predicción se cumpla, son necesarios incentivos a la inversión, acceso a nuevas tecnologías y disponibilidad de capital humano con mayores niveles educativos, condiciones que no siempre se cumplen en los países en desarrollo.

Como advierten Kugler et al. (2020), incluso si un país decide limitar la automatización, sus efectos se materializan a través de la importación de bienes producidos en el exterior mediante estas tecnologías. En este escenario, se pierden las ganancias de productividad. Por ello, la recomendación no es prohibir ni frenar la automatización, sino facilitar su implementación y la adaptación del capital humano, con el fin de mantener la competitividad.

Asimismo, la IA puede convertirse en una herramienta clave para las microempresas. Por ejemplo, las plataformas digitales de contratación de personal podrían emplearse en la vinculación de jornaleros, reduciendo problemas de información en este mercado e impulsando su formalización.

3.3.6 La trazabilidad

Otra tendencia creciente en el mercado es la trazabilidad. Los consumidores exigen cada vez más que los productos cumplan con estándares ambientales y laborales. En este marco, la Comisión Europea adoptó la normativa de “Debida Diligencia”, que desde 2028 prohibirá la exportación hacia la Unión Europea de productos cuya cadena de producción o extracción no cumpla con dichos estándares, incluyendo la

²⁰ Según cifras de Migración Colombia, la emigración neta (salidas menos entradas) en 2024 fue de 314.268 colombianos. En el primer semestre de 2025 se han registrado 165.310 salidas netas.

legislación laboral. Esto impondrá restricciones a bienes vinculados con trabajo informal, generando una segmentación entre productores que puedan exportar y aquellos que no.

Para mitigar el impacto, se diseñaron las medidas OMNIBUS I y II, que suavizarían los efectos iniciales de la Debida Diligencia en países como Colombia. No obstante, estas medidas solo serán discutidas en la Comisión Europea en 2026. Dado que esta coyuntura coincide con la necesidad de formular una legislación laboral para el sector rural en los próximos seis meses, resulta fundamental que las modificaciones tengan en cuenta las condiciones reales del campo y eviten marcos normativos ambiciosos, pero de difícil cumplimiento.

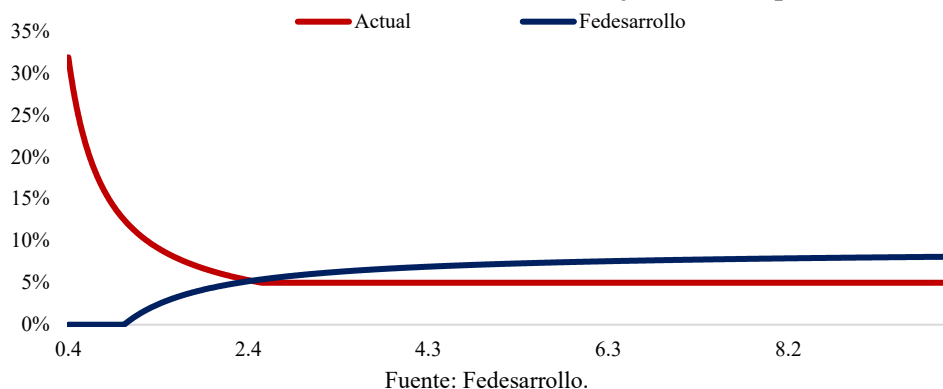
3.4 Propuestas para promover una mayor inclusión productiva

La incidencia de la pobreza y la informalidad se concentra en las firmas pequeñas y en el trabajo por cuenta propia, por lo que resulta necesario aumentar su productividad y mejorar la generación de ingresos de los trabajadores. Esto debe lograrse sin crear incentivos para que las empresas no crezcan o para que los trabajadores prefieran mantenerse como independientes. Un primer paso en este sentido consiste en corregir las asimetrías regulatorias que afectan a los trabajadores independientes de bajos ingresos y a las microempresas; pero también es fundamental trabajar en la productividad de estos agentes, una política que no solo contribuiría a los logros del mercado laboral y al crecimiento del país, sino también al alivio de la pobreza.

De otra parte, es importante crear incentivos para que las empresas grandes crezcan y contraten más trabajadores, incluso en un contexto de automatización, evitando al mismo tiempo una asignación ineficiente de recursos al interior de las empresas o una especialización en sectores en los que no existe competitividad orgánica. Estas propuestas se presentan de manera complementaria en otros documentos de política pública de Fedesarrollo, como los dedicados a política fiscal, educación y crecimiento económico.

En este sentido, se propone la implementación de una **tarifa creciente de contribuciones que inicie en cero para quienes ganan un salario mínimo y aumente gradualmente hasta alcanzar el 9% de los ingresos**, como se muestra en el Gráfico 19. Este esquema tiene la virtud de no generar incentivos al arbitraje. En particular, se busca establecer una política activa que no solo corrija la regresividad de las contribuciones a la seguridad social de los trabajadores, sino que además las haga progresivas. Esto resulta especialmente importante porque una tarifa neutra no crea los incentivos necesarios para que los trabajadores independientes contribuyan a la seguridad social, en especial una vez que el subsidio del pilar solidario entre en vigor, y considerando que los beneficios del régimen subsidiado de salud son prácticamente iguales a los del contributivo.

Gráfico 19. Cotizaciones a salud de los trabajadores independientes



Además, se propone **ampliar la posibilidad de cotizar a salud por semanas a todos los trabajadores independientes, incluso a aquellos que no estén inscritos en la cámara de comercio.** El Artículo 34 de la reforma laboral y el Artículo 27 de la reforma pensional (Ley 2381) ya permiten esta modalidad para los trabajadores independientes, incluidos los de cuenta propia, lo que constituye un avance significativo. Sin embargo, persisten limitaciones importantes. En particular, la existencia de un ingreso base de cotización mínimo equivalente a un salario mínimo impide que los trabajadores de menores ingresos apliquen la deducción del 60% contemplada en la legislación laboral. En la práctica, esto equivale a tener una tarifa plana para la mayoría de los trabajadores, salvo para quienes ganan entre 0 y menos del 60% de un salario mínimo mensual. Además, la obligación de cotizar al menos una semana por mes restringe la medida para empleos estacionales o de corta duración, como en el sector rural.

Por lo tanto, aunque la reforma introduce avances en términos de flexibilidad, su alcance sigue siendo limitado. El Artículo 34 de la reforma laboral establece que esta disposición solo aplica a empresas registradas en la cámara de comercio, lo que restringe de manera importante su cobertura. Además, la cotización regular por semanas no se ajusta a modalidades de empleo más estacionales o flexibles, como los trabajos en el sector rural o aquellos propios del futuro del trabajo. A esto se suma que se mantiene el mínimo de una semana al mes, lo que implica que la regresividad derivada de la imposibilidad de descontar el 60% de los ingresos persista, aunque en un nivel menor. En este contexto, alternativas más ambiciosas, como permitir las cotizaciones por horas, permitirían establecer una tasa de cotización igual para todos los agentes de la economía y serían particularmente útiles para trabajadores que no reciben ingresos de manera regular o que laboran en períodos muy breves.

También, se propone **destinar una fracción de los aportes a las cajas de compensación para crear un seguro de desempleo.** Este beneficio otorgaría 13 UVT (aproximadamente \$650 mil) durante un máximo de tres meses a trabajadores formales con ingresos no superiores a 39 UVT (\$1,95 millones). Contar con una política de subsidio al desempleo es fundamental para evitar que los trabajadores caigan en la informalidad, donde la probabilidad de salida es muy baja. La propuesta es financiar este seguro con parte de los aportes a las cajas de compensación, de modo que estas avancen en esa dirección. Además, debe estar acompañado de la certificación de esfuerzos de búsqueda activa de empleo.

Asimismo, se estima conveniente **extender el alcance de la regulación laboral para trabajadores de plataformas digitales e incorporarla al sector rural, junto con la implementación de iniciativas tecnológicas en estas zonas.** La reforma laboral recientemente aprobada obliga al Gobierno a presentar, en un plazo de seis meses, una ley para regular las relaciones laborales en el campo, lo que representa una oportunidad para realizar los ajustes que requiere la legislación. Sin embargo, independientemente de que se cumpla este plazo o deba abordarse en un próximo gobierno, el país necesita una reforma laboral rural que resuelva muchos de los problemas señalados en este documento.

Una de las principales sugerencias es **ampliar las disposiciones aplicables a “plataformas de reparto” (artículos 26–31) a todas las plataformas digitales que gestionan recurso humano, especialmente en el sector rural.** En efecto, los cultivos agrícolas transitorios dependen de mano de obra estacional con características muy similares a las de los colaboradores de reparto. En este contexto, las aplicaciones digitales podrían reducir fallas de información en la contratación —trabajadores que no conocen dónde hay empleo ni en qué condiciones, y empleadores que desconocen la calidad de los recolectores— y facilitar su formalización, un aspecto crucial para responder a las crecientes exigencias de trazabilidad de los consumidores.

En paralelo, se sugiere **eliminar la obligación de aportar a cajas de compensación para los trabajadores dependientes del campo**, dado que este grupo difícilmente puede apropiarse de los beneficios que estas instituciones ofrecen.

Además, se propone **aumentar la productividad de las pequeñas empresas y del trabajo por cuenta propia**, dada su menor estabilidad y satisfacción en comparación con el empleo asalariado. Para ello se plantean políticas de acceso a tecnología y financiamiento, así como la creación de una infraestructura pública de productividad que ofrezca servicios de contabilidad, contratación de personal, planeación de ingresos y gastos, entre otros.

Otra medida clave es **incentivar y ampliar la oferta de certificaciones de competencias**, que faciliten la transición del trabajo independiente hacia empleos asalariados más productivos (Morales et al, 2024). Asimismo, se sugiere **mitigar la asimetría existente en los pagos de seguridad social entre pequeñas y grandes empresas** mediante bonos de deducción de costos laborales, que se harían efectivos cuando la firma crezca y comience a pagar impuestos.

También, se deben **promover políticas para mejorar el acceso al empleo de los grupos más vulnerables**. Entre ellas se encuentran incentivos para contratar a jóvenes, quienes presentan menor productividad y enfrentan mayores dificultades para acceder al salario mínimo. En particular, se recomienda reducir el incentivo actual a monetizar la contratación de aprendices del Sena, cuya cuota resulta inferior a los costos salariales.

Finalmente, para aumentar la participación femenina, es necesario **fortalecer los centros de cuidado**, ya que el cuidado de personas enfermas y mayores constituye una de las principales causas de su baja participación en el mercado laboral. Asimismo, se propone **eliminar la estabilidad pre-pensional**, que en su momento tuvo sentido para garantizar los aportes a la seguridad social, pero que hoy funciona como un incentivo para despedir a los trabajadores hasta tres años antes de alcanzar la edad de retiro.

4. Conclusiones y recomendaciones

Colombia enfrenta un panorama desafiante en materia de política social y laboral. Si bien durante la pandemia las transferencias monetarias permitieron mitigar un aumento más drástico de la pobreza, estos programas han mostrado limitaciones en su sostenibilidad fiscal y en su focalización. En particular, el gasto en transferencias se redujo gradualmente desde los picos de 2020–2021 y hoy enfrenta fuertes restricciones presupuestales, mientras que problemas persistentes en la focalización del Sisbén IV han llevado a que más del 30% de los recursos se asignen a hogares no pobres. De hecho, cerca del 24% de las personas clasificadas en los grupos A y B del Sisbén —aproximadamente 5,1 millones— no se encuentran por debajo de la línea oficial de pobreza monetaria, lo que refleja inconsistencias significativas en la identificación de beneficiarios. A esto se suma la fragmentación institucional entre la política social, laboral y de productividad, que ha dificultado generar sinergias y ha derivado en un sistema costoso e ineficiente, incapaz de responder de manera estructural a las causas de la pobreza.

A pesar de estas limitaciones, Colombia ha registrado avances importantes en reducción de pobreza durante las últimas dos décadas: entre 2000 y 2024, la pobreza monetaria cayó 24,2 puntos porcentuales (equivalente a 5,7 millones de personas) y la pobreza extrema 6,9 puntos (1,3 millones de personas), mientras que la pobreza multidimensional descendió 18,2 puntos entre 2010 y 2024. Sin embargo, los logros alcanzados corren el riesgo de estancarse si no se corrigen los problemas de sostenibilidad fiscal y de focalización en los programas sociales.

Un aspecto central en este debate es que la política social reciente incorpora elementos que, si bien buscan ampliar la protección a la población vulnerable, pueden generar desincentivos a la formalización laboral y a la cotización al sistema pensional. En el caso de la salud, la igualdad en la cobertura de servicios entre el régimen contributivo y el subsidiado reduce el atractivo de afiliarse de manera formal, en especial para trabajadores de bajos ingresos. De manera similar, la creación del Pilar Solidario en la reforma pensional establece una transferencia equivalente a lo que recibiría un trabajador que cotizó 15 años en el pilar semicontributivo, lo que debilita los incentivos a realizar aportes en este segmento del sistema.

Este diseño institucional configura un equilibrio inestable: por un lado, un número creciente de personas accede a salud y transferencias para la vejez financiadas con recursos públicos sin necesidad de aportar; y por otro, un segmento de empresas formales percibe que la formalidad no genera mayores costos relativos gracias a deducciones tributarias y alivios regulatorios. Aunque este balance ha permitido ampliar la protección en el corto plazo, es frágil y tiende a trasladar crecientes presiones a las finanzas públicas. En ausencia de un ajuste más integral que articule la política social con la laboral y la de productividad, este esquema puede convertirse en un punto de tensión que limite la sostenibilidad de la política social en el mediano plazo.

Superar este escenario requiere articular la política social con la laboral y la de productividad, de manera que las transferencias cumplan un rol de protección para los hogares más pobres, pero sean complementadas con medidas que favorezcan la creación de empleo formal y el aumento de la productividad. La evidencia muestra que la pobreza se concentra en los desempleados (con una tasa de pobreza de 47% en 2024, equivalente a 1,2 millones de personas) y en los informales (34% en 12,8 millones de trabajadores), en particular entre los trabajadores por cuenta propia y quienes laboran en microempresas. Esta estrecha relación entre informalidad y pobreza subraya la necesidad de articular los esfuerzos de política social y laboral.

- **Política social:**

- **Única transferencia monetaria:** Consolidar todas las transferencias de política social en un único pago focalizado en personas menores de 65 años en condición de pobreza extrema, con un monto anual equivalente a 1,5 líneas de pobreza por beneficiario. La transferencia sería no condicionada para los adultos, pero en el caso de menores de 18 años estaría sujeta a la asistencia escolar y a controles de salud.
- **Pilar solidario:** Priorizar el financiamiento del pilar solidario, que representa una transferencia mensual de \$223.800 dirigida a adultos mayores en situación de pobreza o vulnerabilidad (hombres de 65 años o más y mujeres de 60 años o más).
- **Sostenibilidad fiscal:** La propuesta busca reorganizar el gasto social ante las restricciones fiscales actuales, consolidando programas para optimizar la asignación de recursos y garantizando la sostenibilidad del Pilar Solidario como primera prioridad.

- **Inclusión productiva:**

- **Contribución a seguridad social:** Implementar una tarifa progresiva de aportes a salud para trabajadores dependientes e independientes, iniciando en 0% para trabajadores con ingresos iguales o inferiores a 1 salario mínimo y aumentando gradualmente hasta alcanzar el 9% para ocupados con ingresos superiores a \$25 millones.
- **Cotización mínima en salud:** Ampliar la posibilidad de cotizar a salud por semanas.
- **Seguro de desempleo:** Destinar una fracción de los aportes a las cajas de compensación para financiar un seguro de desempleo que otorgue hasta 13 UVT (aprox. \$650.000) por un máximo

de tres meses a trabajadores formales con ingresos no superiores a 39 UVT (aprox. \$1,95 millones).

- **Plataformas digitales:** Extender el marco de regulación laboral para trabajadores de plataformas digitales, incorporando a los del sector rural y complementando con la implementación de soluciones tecnológicas en zonas rurales.
- **Trabajadores del campo:** Eliminar la obligación de aportar a las cajas de compensación, dado que este grupo no logra beneficiarse de dichos servicios.
- **Productividad en microempresas y trabajo por cuenta propia:** Crear una infraestructura de productividad generada por el estado que permita a las empresas realizar labores de contabilidad, contratación de personal, planeación de ingresos y gastos. Esta medida debe complementarse con el diseño de un sistema de certificación de competencias laborales.
- **Empleo en grupos vulnerables:** Para fomentar el empleo juvenil, reducir el incentivo asociado a la monetización de la contratación de aprendices del SENA, cuya cuota es inferior a los costos salariales. Para incrementar la participación femenina en el mercado laboral, fortalecer los centros de cuidado. Finalmente, para la población mayor, eliminar la figura de estabilidad pre-pensional que incentiva a despedir a los trabajadores tres años antes de que cumplan la edad de retiro.

La implementación conjunta de estas medidas permitiría no solo mejorar la eficiencia del gasto social, lo cual es esencial para garantizar su sostenibilidad en el mediano plazo, sino también fortalecer los incentivos hacia la formalización y ampliar la cobertura de la protección social. En contraste, mantener la política social sin ajustes estructurales implicaría que más de un tercio del gasto en transferencias continúe asignándose a hogares no pobres, limitando su impacto redistributivo y comprometiendo la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo. Esto mantendría un esquema fragmentado y poco focalizado, desaprovechando el margen para articular las políticas social, laboral y de productividad en una estrategia integral que permita avanzar hacia una reducción sostenible de la pobreza y la informalidad.

5. Bibliografía

ARANGO, L., ET AL. (2022). *Efectos macroeconómicos del salario mínimo en Colombia*. Revista ESPE - Ensayos sobre Política Económica, 103, 1–117. Banco de la República.

BANCO MUNDIAL (2024). *World Development Indicators*.

BONILLA-MEJÍA, L., MORALES, L. F., HERMIDA-GIRALDO, D., & FLÓREZ, L. A. (2020). *The labor market of immigrants and non-immigrants: Evidence from the Venezuelan refugee crisis*. Borradores de Economía No. 1119. Banco de la República.

ESLAVA, M., MELÉNDEZ, M., TENJO, L., URDANETA, N. (2023) *Business Size, Development, and Inequality in Latin America: A Tale of One Tail*. World Bank Policy Research Working Paper 10584.

ESLAVA, M., (2025) *Agenda25 Colombia*. Econometric Society. Pendiente de publicación.

FERNÁNDEZ, C. (2024a). *Informalidad, productividad e inequidad. Un análisis desde el punto de vista de las firmas y los trabajadores*. PNUD. Documentos de antecedentes del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2024.

FERNÁNDEZ, C. (2024b) *Productividad, salarios, empleo por cuenta propia y poder de mercado*. El caso colombiano. Mimeo Banco Interamericano de desarrollo

KUGLER, A., KUGLER, M., RIPIANI, L., Y RODRIGO, R. (2020). *U.S. Robots and their Impacts in the Tropics: Evidence from Colombian Labor Markets*. NBER Working Paper 28034. Doi: 10.3386/w28034

MORALES ET AL (2024) *El papel del Sena y del sector de educación técnica y tecnológica en el ajuste de la oferta y demanda de habilidades en el mercado de trabajo de la economía*. Borradores de Economía. Borradores de Economía No. 1259. Banco de la República.

OECD (2024) *Employment protection and minimum wages*. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. Obtenido de <https://www.oecd.org/en/topics/employment-protection-and-minimum-wages.html>

OIM (2024) *Estudio de Impacto Fiscal de la Migración Venezolana en Colombia: Realidad vs Potencial*. Organización Internacional para las Migraciones.

OTERO-CORTÉS, A., ACOSTA, K., ARANGO, L. E., ARISTIZÁBAL, D., ÁVILA-MONTEALEGRE, O. I., BECERRA, Ó., FERNÁNDEZ, C., FLÓREZ, L. A., GALVIS-APONTE, L. A., & GR, A. (2025). c. *Revista ESPE - Ensayos sobre Política Económica*, 108. Banco de la República.

SAMANIEGO, N., MORALES, J., OTERO-CORTÉS, M., & MORALES, L. (2024). *The labor market effects of facilitating social security contributions under part-time employment contracts: Evidence from Colombia*. *Labour Economics*, 91, 102630. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2024.102630>

TRIBÍN-URIBE ET AL. (2020). *Migración desde Venezuela en Colombia: caracterización del fenómeno y análisis de los efectos macroeconómicos*. *Revista ESPE - Ensayos sobre Política Económica*, 97. Banco de la República.