

BOLETÍN

DEL OBSERVATORIO
DEL MERCADO DE TRABAJO
Y LA SEGURIDAD SOCIAL



LEY 789 DE 2002
REFORMA LABORAL COLOMBIANA



Bogotá
Diciembre de 2003

*BOLETIN DEL OBSERVATORIO DEL MERCADO DE
TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL No.6*

LEY 789 DE 2002
REFORMA LABORAL COLOMBIANA

Bogotá, diciembre 2003

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Rector

Fernando Hinestrosa

Secretario General

Hernando Parra

Director Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo

Emilio Carrasco

Director Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social

Stefano Farné

BOLETIN DEL OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL No.6

Editor

Stefano Farné – Universidad Externado de Colombia

Asistente de Investigación

Michela Espinosa – Universidad Externado de Colombia

Colaboraron en este Boletín

Coordinación Editorial

Michela Espinosa - Universidad Externado de Colombia

Calle 12 No.1-68

Teléfonos 3419900 3420288 ext.1097/6

E-mail:obssegusoci@uexternado.edu.co

Con el apoyo de la Caja Colombiana de Subsidio Familiar **Colsubsidio**

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	4
INTRODUCCION	5
PARTE 1: EL MERCADO DE TRABAJO	5
PARTE 2: LA REFORMA LABORAL DE 2002	8
2.1 Flexibilidad del mercado de trabajo, empleo y desempleo: aspectos teóricos	8
2.2 Ley 789 de 2002	15
2.2.1 Antecedentes	15
2.2.2 En Colombia el horario de trabajo y los salarios (del sector formal) son inflexibles?	17
2.2.3 Qué hizo la reforma laboral de 2002?	19
2.2.4 Los efectos sobre el empleo agregado	28
2.3 Consideraciones finales	33
CONCLUSIONES	34
BIBLIOGRAFIA	35

PRESENTACIÓN

Sin lugar a dudas el desempleo es uno de los mayores de los problemas que aqueja a amplios sectores de la población colombiana. En la actualidad puede afirmarse, que todos cuentan en su familia con un miembro o un pariente cercano desempleado o al menos con uno o más que se encuentra trabajando en labores inferiores para las que se encuentran preparados o perciben ingresos que no corresponden a los esperados.

La Ley 789 de 2002 constituye una importante expresión de una política orientada a atenuar los efectos desfavorables del desempleo. En esta ocasión el Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo se ocupa en forma profunda de la reforma y el análisis del posible impacto de las medidas adoptadas.

Un recuento riguroso y académico sobre el tipo de medidas que se pueden adoptar con miras a flexibilizar el mercado de trabajo, el análisis detallado de las disposiciones de las normas adoptadas y la estimación de sus posibles efectos, arrojan importantes luces al momento de examinar la suficiencia y pertinencia de éstas en el propósito de superar el problema del desempleo.

De otra parte, ponemos de presente que a los mecanismos recién creados con la reforma objeto de análisis, se suman ya una larga lista de instrumentos con que cuenta la institucionalidad colombiana para actuar con un mayor grado de efectividad sobre el mercado de trabajo. Para ello se requerirá de voluntad política y capacidad de liderazgo del Gobierno Nacional, que comprometa a las autoridades del orden regional, departamental y municipal, así como a los sectores económicos, en el propósito de desterrar de nuestro país un flagelo que hoy sin distinguir afecta a todos.

Ello supondrá grandes esfuerzos de orientación y coordinación entre distintas agencias del Estado y los particulares, que posibiliten una mejor focalización y aprovechamiento de los escasos recursos con que se cuenta. Así mismo, será necesario que las acciones en este campo se sustenten en instituciones que como la Servicio Nacional de Aprendizaje, las Cajas del Subsidio Familiar, el Sistema Educativo, los Gremios de la Producción, el Sistema Nacional de Intermediación, previsto por la ley 50 de 1990, las cámaras de comercio y tantas otras, que pueden desplegar su capacidad de gestión para el desarrollo de políticas activas sobre el mercado de trabajo.

Esta Casa de Estudios contribuye con el presente análisis sobre la reforma y sus efectos sobre el mercado de trabajo, en el deseo de que sean de utilidad para los encargados de la formulación y ejecución de la política de empleo.

EMILIO ALFREDO CARRASCO

INTRODUCCION

En esta sexta edición del Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social se presentan algunas reflexiones acerca de un tema objeto de polémicas discusiones, no sólo a nivel nacional sino también internacional: la flexibilidad del mercado de trabajo y su impacto sobre la ocupación y el desempleo.

Este es un tema de especial actualidad en nuestro país a raíz de la introducción el año pasado de la ley de reforma laboral (Ley 789 de 2002). De hecho, una de las argumentaciones más fuertes que se presentaron a favor de su aprobación fue el considerable impacto positivo esperado de las medidas de flexibilización y modernización sobre las dramáticas cifras del desempleo colombiano. Las primeras estimaciones reportaban la generación de poco más de 300.000 empleos adicionales a lo largo de los primeros cuatro años de su aplicación. Cifras más actualizadas hablan de unos 600.000 empleos adicionales.

Como se verá a continuación, la flexibilidad del mercado de trabajo involucra múltiples facetas cuyas consecuencias sobre los niveles promedios de empleo y desempleo han despertado opiniones encontradas.

Tal vez a muchos sorprenderá constatar que el impacto ocupacional esperado de la apertura al empleo atípico y de la reducción de los costos de despido es ambiguo, tanto a nivel teórico como empírico.

Frente a la falta de pruebas contundentes de que la protección del empleo conlleve un importante impacto negativo sobre el empleo o el desempleo promedio y, por consecuencia, de que una reforma laboral que flexibilice el empleo definitivamente mejore la situación ocupacional de un país, la opinión de los economistas se ha dividido en dos corrientes opuestas de pensamiento: los institucionalistas y los "distorsionistas". Con la imprecisión que puede tener una clasificación dicotoma en este campo, podemos decir que la primera es prevalente entre los economistas de formación europea, la segunda entre los de formación norteamericana. Ambas posiciones son presentadas en la revisión bibliográfica con la cual empieza la parte 2 de este Boletín. Esta misma sección comprende también un examen de la Ley 789, de sus principales medidas y de su impacto esperado sobre los niveles de empleo.

Como de costumbre, la primera parte del Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social es dedicada al análisis coyuntural del mercado de trabajo colombiano.

PARTE 1: EL MERCADO DE TRABAJO

El fenómeno laboral que más se destaca al analizar la actual coyuntura del mercado de trabajo colombiano es el extraordinario, y por muchos aspectos sorprendente, crecimiento del empleo. En algunos meses de 2003 este crecimiento ha superado cualquier registro histórico de las encuestas de hogares. Así, por ejemplo, en mayo 2002-2003 la ocupación nacional subió el 8.7% anual, en el mes de agosto el 6.4% y en septiembre el 7.6% (Cuadro 1.1). En toda la historia de las encuestas de hogares

solamente entre marzo 1979-1980 y junio 1986-1987 se habían observado tasas de crecimiento del empleo superiores al 7% anual.

Cuadro 1.1
Tasa de crecimiento anual del empleo nacional total, 1992-2003

Año	Mes	Tasa	Año	Mes	Tasa	Año	Mes	Tasa
1992-1993	Septiembre	3.9	2001-2002	Enero	-0.4	2002-2003	Enero	2.4
1993-1994	Septiembre	0.8		Febrero	0.9		Febrero	2.4
1994-1995	Septiembre	2.2		Marzo	1.8		Marzo	4.4
1995-1996	Septiembre	0.8		Abril	4.2		Abril	3.2
1996-1997	Septiembre	3.1		Mayo	3.1		Mayo	8.7
1997-1998	Septiembre	1.4		Junio	1.6		Junio	4.7
1998-1999	Septiembre	-0.5		Julio	3.0		Julio	3.3
1999-2000	Septiembre	6.5		Agosto	-1.0		Agosto	6.4
-	-			Septiembre	-1.3		Septiembre	7.6
-	-			Octubre	2.0		Octubre	5.7
-	-			Noviembre	-2.2		Noviembre	
-	-			Diciembre	-2.8		Diciembre	

Fuente: DANE, Encuestas de Hogares

Ahora bien, no sólo el crecimiento del empleo en los últimos meses resulta comparativamente elevado según los estándares históricos colombianos, sino que el mismo supera ampliamente la tasa de expansión de la actividad productiva.

La implicación de lo anterior es poco alentadora: la productividad promedio en la economía debe estar disminuyendo y muchos de los empleos recién generados deben ser de pobre calidad y bajos ingresos. De hecho, una primera indicación en este sentido se deriva del número de ocupados en el sector informal urbano, los cuales aumentaron a una tasa anual más que el doble de lo que lo hicieron sus homólogos formales (7.44% vs 3.11%, ver Cuadro 1.2).

Cuadro 1.2
Variación anual del PIB sin cultivos ilícitos y de algunas variables de empleo, 2002-2003
Datos promedios trimestrales

Año 2003	PIB sin cultivos ilícitos	Empleo Total Nacional	Empleo Informal urbano	Empleo Formal urbano	Subempleo Total Nacional (*)	Subempleo por ingresos Nacional (*)
Trimestre II	2.68	5.51	7.44	3.11	-2.7 (-0.8)	-1.1 (1.5)
Trimestre III	4.50	5.74			-2.4 (-3.3)	-6.2 (-6.0)

(*) Entre parentesis los porcentajes relativos a las zonas urbanas.

Fuente: DANE, Encuestas de Hogares y Cuentas Nacionales

El Cuadro 1.3 intenta relacionar más de cerca las variaciones trimestrales del PIB y el empleo nacional, clasificados ambos según rama de actividad económica. Varios puntos merecen ser destacados.

En general se observa un robusto crecimiento en todos los sectores económicos y en especial en la minería. Este sector se expandió al 18.7% y 21.6% en los últimos dos trimestres, pero, a pesar de ello, su empleo mermó al 1.1% y 21% durante el mismo periodo.

Similar comportamiento aparentemente contradictorio presentaron las actividades de electricidad, gas y agua, que subieron alrededor del 2-3% mientras que las plazas de trabajo disponibles disminuyeron al 15.5% y 7.5%, y de la construcción (producto +5.4% y +11.3% y empleo -2.7% y -7.7%). Los demás sectores mostraron variaciones anuales positivas, tanto del producto como del empleo. Con una característica: el segundo siempre superó el crecimiento del primero, lo cual fue particularmente notorio en el caso de la agricultura, del transporte y las comunicaciones y de los servicios financieros, inmobiliarios y a las empresas.

Esta diferencia, cuyos efectos sobre la calidad del empleo ya se han comentado, junto con el gran aumento del sector informal entre 2002 y 2003, da para pensar en una subutilización creciente de la fuerza de trabajo. Sorprendentemente, las cifras del Cuadro 1.2 muestran, al contrario, un subempleo decreciente a lo largo de los dos últimos trimestre, a tasas de -2.7% y -2.4% anuales. Hasta el empleo inadecuado por ingresos ha empezado a ceder, a pesar de que este año los ingresos de los trabajadores han sido afectados de forma importante por la reforma laboral y tributaria y a pesar de que se registra, en lo que va corrido del año (hasta septiembre), una disminución de -0.37% del salario mínimo, de -0.21% de los sueldos reales en el comercio minorista formal y de -6.75% para el millón de servidores públicos. En la industria formal el salario mensual promedio (por hora trabajada) de los obreros permanentes bajó -1.93% (-2.49%) y la remuneración promedio del personal temporal lo hizo en un 4%¹.

Cuadro 1.3.

Variación anual del PIB sin cultivos ilícitos y del empleo total nacional, II y III Trimestre 2002-2003

Datos promedios trimestrales

	II Trimestre 2002-2003		III Trimestre 2002-2003	
	PIB	EMPLEO	PIB	EMPLEO
Agricultura	1.65	8.96	6.62	9.70
Minas	18.67	-1.06	21.58	-20.86
Electricidad, gas y agua	2.15	-15.52	3.22	-7.53
Industria Manufacturera	0.96	6.57	3.42	3.81
Construcción	5.38	-2.69	11.31	-7.74
Comercio, Restaurantes y Hoteles	3.84	5.60	5.16	6.17
Transporte y Comunicaciones	3.39	8.34	4.97	12.39
Bancos, Seguros, Actividades Inmobiliarias y Servicios a las empresas	4.50	8.07	6.05	11.75

¹ Más adelante, en la parte 2 de este Boletín, se argumenta que en Colombia los salarios son inflexibles a la baja. Debe resultar claro que esta inflexibilidad aplica fundamentalmente al caso de los salarios del personal a término indefinido y a un horizonte temporal más largo que el propio de un análisis coyuntural.

Servicios Sociales, Comunales y Personales	1.18	2.82	0.39	4.88
TOTAL	2.68	5.51	4.50	5.74

Fuente: DANE, Encuestas de Hogares y Cuentas Nacionales

Resumiendo, el 2003 ha sido un año de recuperación de la economía y el mercado laboral colombiano. En especial, a partir de mayo, las encuestas de hogares han venido registrando sustanciales mejoras cuantitativas, tanto a nivel urbano como rural. El desempleo ha venido mermando hasta niveles del 13.6% en octubre y el empleo ha crecido a tasas muy altas.

A juicio del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social la magnitud y calidad de estos incrementos ocupacionales es discutible y la información agregada disponible no ayuda a despejar por completo las dudas.

Qué evento tan extraordinario ha sacudido el mercado laboral colombiano a partir de mayo de 2003? Evento que ha provocando una aceleración del crecimiento del empleo de tasas entre el 2.2% y el 4.4% anuales a las ya recordadas tasas de 6 y hasta 8.7%? Como se verá más adelante, la reforma laboral no pudo ser la responsable de un resultado tan sensacional.

Según las encuestas de hogares, por un lado tenemos actividades productivas que se expanden a ritmos elevados pero que al mismo tiempo destruyen empleos (minería, electricidad, gas y agua y construcción), y por el otro, actividades en las cuales el crecimiento del empleo dobla el del producto, con inevitables consecuencias negativas en términos de productividad.

En cuanto a la calidad del empleo, la discusión queda abierta: la informalidad crece, pero el subempleo disminuye; el empleo inadecuado por ingresos baja y los salarios reales también!

Mientras tanto el desempleo sigue elevado, sobre todo en las principales ciudades (15.4% en octubre), la informalidad urbana abarca a más del 67% de la ocupación total y el subempleo afecta a más del 30% de lo ocupados.

PARTE 2: LA REFORMA LABORAL DE 2002

Esta segunda parte del Boletín analiza lo dispuesto por la ley de reforma laboral de 2002, poniendo particular énfasis en sus efectos ocupacionales. Contiene una primera sección teórica sobre flexibilidad del mercado de trabajo y protección del empleo. Luego presenta los antecedentes de la Ley 789, describe y comenta sus medidas de mayor impacto sobre el mercado laboral, y por último, expone y resume unas primeras estimaciones en materia de generación de empleo.

2.1 Flexibilidad del mercado de trabajo, empleo y desempleo: aspectos teóricos

Según Kugler y Cárdenas (1999) existe una percepción generalizada de que los mercados laborales flexibles estimulan el empleo y reducen el desempleo. A nuestra manera de ver esta afirmación es

válida, pero debe ser calificada. Hasta el FMI reconoce que existe un “amplio consenso acerca de la deseabilidad de introducir unas rigideces en los mercados laborales”².

En primera instancia, para poner en claro los efectos ocupacionales de la flexibilidad laboral hay que remontarse a los conceptos mismos de flexibilidad y protección del empleo. A este respecto es importante distinguir entre:

- Flexibilidad del empleo o numérica externa, que se refiere a la capacidad de las empresas de ajustar la cantidad de sus trabajadores a las condiciones de los mercados y a los cambios tecnológicos.
- Flexibilidad del horario de trabajo, que mide la sensibilidad de las horas trabajadas a las variaciones de las condiciones económicas y al desempeño de las empresas.
- Flexibilidad de los salarios, que hace referencia a la posibilidad de adaptar los costos de la mano de obra a las variaciones de las condiciones económicas y al desempeño de las empresas.

La casi totalidad de la literatura económica sobre flexibilidad del mercado de trabajo se ha dedicado a analizar los efectos ocupacionales de la flexibilidad numérica externa.

La reglamentación de los enganches, pero sobre todo la reglamentación de la protección del empleo son los componentes más importantes y más estudiados de la flexibilidad del empleo.

Según Pissarides (2001) “la protección del empleo comprende una serie de reglas que limitan la habilidad del empleador de despedir el trabajador sin incurrir en demoras o en costos” (p. 136); para Garibaldi (2001) la protección del empleo se relaciona con “un conjunto heterogéneo de normas que regulan la interrupción de la relación laboral” (p.234); “la idea detrás de la mayoría de las reglas de protección del empleo es la de hacer el despido costoso para el empresario” (Betcherman et al.(2001), p. 3). Para otros, por ejemplo, Addison y Teixeira (2001), la protección del empleo puede ser descrita más ampliamente, al considerar que incluye “las restricciones puestas a la habilidad del empresario para utilizar los servicios del trabajo” (p.2).

Todas estas reglas, normas o restricciones pueden tener origen en disposiciones de carácter legal – típicamente los códigos del trabajo – o pueden ser el resultado de la negociación colectiva o de la jurisprudencia. Ellas generalmente incluyen³:

1. Periodo de preaviso
2. Pago de cesantía
3. Procedimientos administrativos necesarios para la notificación del despido
4. Dificultades para despedir trabajadores
5. Medidas especiales para el caso de despidos colectivos⁴

² Y que el debate se concentra, más bien, acerca de cuanta rigidez es deseable (IMF (2003), p.131).

³ Ver, por ejemplo, OECD (1999) y Pissarides (2001). Los argumentos desarrollados en esta sección se basan, adicionalmente, en Addison y Teixeira (2001), Bertola et al. (1999), Betcherman et al.(2001) y Young (2003).

⁴ Nótese que, mientras los puntos 1 y 2 se caracterizan por ser transferencias del empresario que despide al trabajador, las demás representan un costo administrativo. Desde el punto de vista teórico esta distinción reviste una importancia trascendental. De hecho, en la perspectiva de la pareja empresa-trabajador una transferencia no representa un costo. Es más, bajo oportunas condiciones el efecto de esta transferencia puede ser neutralizado mediante salarios más bajos. Al contrario, las disposiciones contenidas en los puntos 3 a 5 involucran generalmente

El cumplimiento por parte de las empresas de las disposiciones esquemáticamente agrupadas en los cinco puntos anteriores puede aumentar el costo efectivo de emplear trabajadores y de ajustar la planilla de personal, afectando negativamente la demanda de trabajo.

No necesariamente, sin embargo, un menor (mayor) nivel de empleo (desempleo) puede ser el resultado final de la protección laboral ya que estos sobrecostos pueden ser trasladados a los trabajadores vía menores salarios o menores beneficios. De hecho, dado que la protección del empleo es beneficiosa para los trabajadores, ellos pueden estar dispuestos a absorber (parte de) su costo. En su influyente artículo de 1990, Lazear ha mostrado como empresarios y trabajadores en mercados perfectamente competitivos pueden acordar contratos de trabajo que en la práctica revierten la ineficiente regulación protectora del empleo de carácter obligatorio.

Con respecto a este último punto hay que reconocer que en los países menos desarrollados la transferencia a los trabajadores de los sobrecostos implícitos en la protección, en la práctica puede resultar obstaculizada por la existencia de salarios mínimos, los cuales imponen, directa o indirectamente, un piso infranqueable a las reducciones de los salarios de los trabajadores.

Se podría también pensar, además, que la protección del empleo, lejos de inducir moderación salarial, al incrementar el poder de negociación de los ocupados, favorezca más bien las presiones alcistas, provocando finalmente un mayor desempleo. Empero, este resultado no puede ser atribuido a una legislación protectora per se, ya que, en principio, los desocupados podrían aceptar remuneraciones más bajas y encontrar empleo; para ello se necesita de la existencia de rigideces por el lado de los salarios.

Las predicciones de la teoría económica acerca de las consecuencias sobre el empleo y el desempleo de una rígida legislación laboral siguen ambiguas aun si, adicionalmente, se incorporan consideraciones de dinámica.

Evidentemente, en períodos de baja demanda, es de esperar que la protección del empleo, al incrementar el costo de despedir el personal ocupado, haga que las empresas reduzcan su nómina en menor proporción respecto a una situación en la cual no tuvieran que enfrentar costos de ajuste; por esta misma razón, cuando la demanda crece, las empresas serán propensas a contratar un número inferior de trabajadores porque en su decisión incorporarán las dificultades y los costos que deberán enfrentar en el caso en que se vean obligadas a ajustar nuevamente su planilla de personal. En otras palabras, la protección del empleo reduce tanto la tasa de enganches como la de despidos, de manera tal que la ocupación, respecto a una situación sin costos de ajuste, resultará mayor en los períodos de crisis pero menor en los períodos de auge, sin un claro efecto sobre la demanda de trabajo promedio.

A análogas conclusiones se llega en el caso del desempleo promedio. Dado que las leyes que incrementan el costo de ajuste del empleo tienden a reducir el flujo de entrada al desempleo (tasa de despidos) y el flujo de salida del desempleo hacia el trabajo (tasa de enganches), estos efectos tenderán a compensarse.

un tercer actor y constituyen un costo en términos de tiempo y dinero para la pareja empresa-trabajador, costo que no puede ser contrarrestado a través de acuerdos privados. Ellas representan un impuesto para las partes.

Más precisamente, el efecto neto sobre los niveles de desempleo y ocupación dependerá “de las hipótesis que se plantean acerca de la persistencia de los shocks que afectan la demanda de trabajo, de la elasticidad de la demanda de trabajo, de la tasa de descuento que aplican las empresas a los futuros costos de despido en el momento de empezar la relación laboral, etc.” (Betcherman et.al.(2001), p.3).

Ahora bien, el hecho de que la protección del empleo provoque una disminución de los flujos hacia y desde el empleo y el desempleo evidentemente implica que en un mercado laboral protegido existe una menor movilidad de la mano de obra.

Lo anterior puede llevar a una menor eficiencia económica, al no poderse dar con la suficiente rapidez la indispensable reasignación ocupacional desde las actividades económicas obsoletas hacia las actividades de punta y más productivas. En este sentido la adaptación de las empresas y del mercado laboral a shocks y a cambios tecnológicos resulta comprometida. Adicionalmente, e independientemente de las características del sector económico en el cual se encuentra empleado, el trabajador que se siente protegido laboralmente puede reducir su esfuerzo productivo. En últimas, entonces, la protección del empleo puede constituirse en una amenaza para la productividad.

Hay quienes sostienen lo contrario, por ejemplo Nickell y Layard (1999). En este caso la mayor estabilidad laboral que se deriva de una legislación protectora favorecería la cooperación de los trabajadores, la inversión en capital humano por parte de empresarios y trabajadores y reduciría la resistencia de estos últimos a la introducción de nueva tecnología y de prácticas de flexibilidad interna. Todo lo anterior, desde luego, debería revertirse en una mayor productividad.

En definitiva, entonces, la teoría económica no resulta ser particularmente iluminante para discernir de forma inequívoca el impacto ocupacional agregado de la protección del empleo. Los argumentos teóricos que hemos apenas presentado indican que definitivamente “los efectos sobre (los niveles de) empleo, desempleo y productividad son todos ambiguos” (Young (2003), p.20)⁵.

Entonces, dada esta ambigüedad, la pregunta acerca del impacto de la protección al trabajo tiene que ser resuelta empíricamente. Esto, con tan mala suerte que tampoco los resultados empíricos resultan definitivos.

Según un estudio de la OECD, entre sus países miembros “la legislación protectora del empleo tiene ningún o escaso efecto sobre el desempleo agregado” ... y ... “en cuanto hace al empleo ... el análisis multivariado confirma un efecto negativo sobre el empleo total ... Sin embargo, ninguno de estos coeficientes de correlación se demostró estadísticamente significativo sugiriendo que la legislación protectora del empleo puede tener un diminuto impacto sobre el nivel de ocupación cuando se controla por otros factores” (OECD (1999), p. 153).

Los objetivos y alcances de este documento no permiten una revisión exhaustiva del enorme volumen de trabajos empíricos existentes sobre el tema. Aquí nos limitamos a reportar las conclusiones de otros

⁵ Vale la pena destacar que la teoría económica llega a conclusiones más contundentes con respecto a otros aspectos del mercado laboral, ligados fundamentalmente con la dinámica y composición del empleo y del desempleo. En especial, hay consenso que la protección del empleo está asociada con mayores niveles de empleo de hombres en edad adulta, niveles de empleo más bajos para mujeres y jóvenes, expansión del empleo por cuenta propia e informal, menor rotación laboral, más puestos de trabajo estables y más desempleo de larga duración.

estudios, como el de Bertola et al. (1999) para la OIT, de Betcherman et al. (2001) para el Banco Mundial, de Young (2003) para la Unión Europea y de Addison y Teixeira (2001) que en su momento revisaron la literatura empírica disponible.

Para los primeros “el trabajo empírico proporciona resultados mixtos acerca de la influencia de la regulación laboral sobre el ajuste del mercado de trabajo” (Bertola et al. (1999), p. 10).

Betcherman et al. (2001) sostienen que “lo encontrado en términos de niveles de empleo y desempleo es menos consistente (respecto a lo encontrado en términos de flujos) y a menudo insignificante desde el punto de vista estadístico” (p.6)

Young (2003) reconoce que “no se pueden derivar firmes conclusiones acerca del impacto sobre el empleo, el desempleo y la productividad de una legislación protectora, sea ello positivo, negativo o insignificante” (p.34). Según este mismo autor la evidencia empírica relativa al desempleo total y la productividad es poco clara y con respecto al empleo total hay indicios de una correlación negativa que sin embargo puede ser causada por una correlación espúrea entre legislación laboral estricta y baja ocupación femenina⁶.

Por otro lado, Addison y Teixeira (2001) revisan 15 trabajos sobre protección del empleo y coinciden en reconocer que, para el caso de las ecuaciones de desempleo total, los coeficientes estimados presentan signos mixtos, pero que, al parecer, el empleo total resulta finalmente reducido por una legislación protectora.

La casi totalidad de los trabajos que han estudiado los efectos ocupacionales de la protección del empleo (y que han sido objeto del análisis de los estudios que hemos reseñado hasta ahora) hacen referencia a los países desarrollados.

Según Heckman y Pagés (2001) la experiencia disponible para los países latinoamericanos muestra de manera consistente un impacto negativo de las provisiones de protección al trabajo sobre las tasas de empleo promedio. Sin embargo, dado que este impacto resulta estadísticamente significativo solamente en dos de los cinco estudios que revisaron los autores, ellos procedieron a efectuar nuevas estimaciones.

Considerando 15 países de Latinoamérica y el Caribe encontraron que un índice que mide el valor presente del costo esperado de despedir un trabajador tiene:

- un impacto negativo y significativo en dos de las tres alternativas metodológicas aplicadas para estimar los parámetros relativos a la ecuación de empleo total
- un impacto positivo, pero nunca estadísticamente significativo en el caso de la ecuación relativa al desempleo total

Betcherman et al. (2001) estiman que los fuertes resultados negativos sobre el empleo agregado encontrados por Heckman y Pagés son “bastante sorprendentes” (p.7) en cuanto dejan inferir que la legislación de protección laboral en América Latina, además de ser más estricta que la europea, es muy

⁶ De hecho se observa que el impacto negativo de la protección sobre la tasa de ocupación desaparece en el caso de los hombres adultos. El efecto sobre la tasa agregada, entonces, parece determinado por factores culturales que confieren a los hombres adultos (protegidos por la legislación) la tarea de sustento del hogar y son también causa de la menor participación femenina. Ver Nickell (1997) y Nickell y Layard (1999) para una interpretación en este sentido de los resultados comentados.

efectiva, lo cual poco se concilia con los elevados niveles de informalidad laboral y la crónica debilidad de los sistemas existentes de inspección y control laboral.

Domeland y Gill (2002) resaltan que, en contraste con los resultados de Heckman y Pagés (2001), “Marquez (1998a) encuentra que la seguridad laboral (en América Latina) no es significativamente asociada con un menor empleo, una vez que se controla por otros factores”; y que “los análisis empíricos en países específicos que han cambiado su legislación protectora tampoco revelan una clara imagen” (p.11).

Finalmente, Addison y Teixeira (2001) advierten que el índice construido por Heckman y Pagés (2001) toma en consideración “sólo los despidos individuales, considera sólo los contratos a término indefinido, y aun si incluye la probabilidad de despido sin justa causa ... abstrae los costos de despido sentenciados por los jueces laborales” (p.14). Es decir, no tiene en cuenta de los costos administrativos asociados a los despidos (puntos de 3 a 5 de la clasificación presentada en la página 8), los cuales pueden “alcanzar a representar un elevado costo en términos de tiempo y dinero, a menudo mayor de los demás costos” (Blanchard (1998), p.1).

Así que, aun en el ámbito latinoamericano, los estudios empíricos no despejan por completo la ambigüedad de la teoría.

El otro importante componente de la flexibilidad del empleo, la reglamentación de los enganches, tiene que ver con las limitaciones al empleo de los trabajadores atípicos, fundamentalmente bajo contrato a término fijo o de outsourcing.

Liberalizar estos contratos debería minar la protección del empleo estándar (asalariados permanentes) y reducir los costos tanto de utilización de una nómina dada de trabajadores como del ajuste de los niveles de empleo, debido a que la contratación atípica es generalmente asociada a menores salarios y menores costos de despido.

Si la liberalización de la contratación temporal, sin embargo, es acompañada por una protección del empleo permanente muy estricta se puede generar un exceso de rotación laboral (Blanchard y Landier (2002)) y mayor desempleo, al resultar los empleadores pocos proclives a favorecer el traspaso de los trabajadores temporales – que son despedidos aun si productivos – hacia ocupaciones permanentes. Si, adicionalmente, los salarios de los trabajadores temporales son de alguna forma vinculados a la variación de los salarios de los trabajadores permanentes, estos últimos pueden negociar compensaciones crecientes a sabiendas de que los primeros en perder su empleo serán los temporeros.

Así que, la liberalización de la contratación temporal no necesariamente es de esperar que tenga un efecto positivo sobre el empleo y el desempleo agregados.

Y también con respecto a la productividad, la liberalización de la contratación temporal tiene efectos teóricamente ambiguos. Por un lado se podría pensar que los trabajadores temporales se esfuerzan más en el intento de asegurar la renovación de su contrato o su paso a la condición de permanentes. Por el otro, pueden poner escaso empeño en sus tareas, conscientes de la precariedad de su empleo. Esta misma precariedad puede ser causa simultánea de una menor inversión en capital humano.

Los trabajos empíricos sobre liberalización de los contratos temporales, además de no ser numerosos, no evidencian efectos nítidos sobre el desempleo agregado y la productividad. En el caso del empleo agregado Betcherman et al. (2001) afirman que los obstáculos a la temporalidad lo reducen ligeramente, pero para Young (2003) el impacto sobre el crecimiento del empleo total sigue no siendo claro.

La evidencia para América Latina al respecto es aun más escasa. En el caso de nuestro país existe un trabajo pionero de Adriana Kugler que analiza los efectos de la reforma laboral de 1990 y que “sugiere que los contratos temporales incrementaron parcialmente la rotación de los trabajadores formales, pero sus efectos sobre la tasa de salida del desempleo fueron relativamente pequeños” (Domeland y Gill (2002), p.9).

En fin, de lo examinado hasta ahora no podemos extraer conclusiones definitivas acerca del impacto ocupacional de la flexibilidad del empleo, ni a nivel teórico ni a nivel empírico.

Tal vez valga la pena recordar la polémica frase de Pissarides (2001): “los trabajadores usualmente buscan la protección de su empleo y los empresarios no parecen oponerse a ello tan vigorosamente como lo hacen los economistas. Por qué?” (p.133). Será porque “la importancia de los arreglos de protección del empleo podría ser menor de lo que muchos economistas estarían asumiendo”?, como sugieren Betcherman et al. (2001) (p.6).

En opinión de estos últimos autores la teoría económica está dividida en dos aproximaciones opuestas, la institucionalista y la corriente pro-mercado.

Según la primera “la seguridad laboral, los salarios mínimos y la negociación colectiva proporcionan protección social a los trabajadores, al tiempo que estimulan el crecimiento de la productividad y moderan los efectos negativos de las bajas en la demanda agregada”. La segunda aproximación, al contrario, “enfatisa las ventajas de los procesos de mercado y tiene la preocupación de que la regulación institucional impida los ajustes a los shocks económicos, desaliente la contratación laboral y favorezca a los trabajadores protegidos” (p.2).

Como sea, en el plano empírico hay que reconocer que, por lo menos hasta ahora, “las comprobaciones empíricas rigurosas no han sido capaces de concluir que la protección del empleo tiene un gran impacto sobre el comportamiento del mercado laboral” (Pissarides (2001), p.132).

Afortunadamente, las discordias existentes entre economistas en materia de flexibilidad numérica externa se concilian al pasar a examinar la flexibilidad del horario de trabajo y de los salarios.

Que los salarios puedan subir y bajar sin demoras para adecuarse a las condiciones macroeconómicas y de cada una de las empresas constituye un requisito indispensable para pasar de la forma menos costosa posible de un equilibrio a otro en el mercado de trabajo.

Pero no sólo eso, hay unanimidad entre los economistas en cuanto a que la existencia de flexibilidad por el lado de los salarios y del horario de trabajo permite corregir la eventual presencia de inflexibilidades por el lado del empleo.

Investigadores con opiniones tan divergentes acerca de los efectos de la protección del empleo sobre el desempleo europeo como, por ejemplo, Siebert, por un lado, y Bertola, por el otro, reconocen que “las

restricciones cuantitativas a los despidos difícilmente podrían ser vinculantes si los salarios fueran completamente flexibles y los empresarios pudieran reducirlos hasta el punto en que sea conveniente mantener estable al empleo, o de inducir retiros voluntarios. Limitar la libertad de fijación de los salarios entre empleadores y trabajadores refuerza las restricciones cuantitativas” (Bertola (1999), p.3013) y que “el costo de las restricciones a los despidos sería menor si, en el caso de una crisis económica, las empresas pudieran más bien reducir salarios y horario de trabajo ... dado que las empresas no cuentan con otros tipos de flexibilidad son inducidas a anticipar las restricciones a los despidos recortando los enganches presentes” (Siebert (1997), p.49).

Así que la flexibilidad salarial puede neutralizar los supuestos efectos negativos de la inflexibilidad del empleo. Y por otro lado, la presencia de rigideces en ambos frentes es fuente de un gran poder de negociación entre los trabajadores protegidos por la legislación laboral, lo cual lleva a salarios elevados y desde luego a mayores niveles de desempleo.

En fin, distinguir entre las diferentes formas de flexibilidad del mercado de trabajo permite enriquecer el análisis de su impacto ocupacional.

La flexibilidad/inflexibilidad del empleo – la más estudiada por los economistas – en si misma no parece tener demostradas y apreciables consecuencias sobre los niveles de empleo y desempleo promedios. Lo anterior, naturalmente, no va en contra del hecho de que ella pueda tener importantes repercusiones sobre la dinámica y la composición de estos dos agregados.

Más que la flexibilidad del empleo, es la flexibilidad de los salarios la que es estratégica para un buen funcionamiento del mercado de trabajo. De hecho, si los salarios son flexibles, las eventuales rigideces por el lado del empleo no alteran el equilibrio del mercado de trabajo en términos de salario y empleo, lo cual es particularmente cierto en el caso de medidas de protección representadas por transferencias. “Por lo tanto, la inflexibilidad clave no es la que se origina en la política de protección del empleo sino todo lo que previene el ajuste hacia abajo de los salarios en presencia de costos laborales y desempleo más altos” (Erickson y Mitchell (1995), p.459).

Por otro lado, si tanto los salarios como el empleo son inflexibles no será sorprendente registrar elevados salarios y baja ocupación.

2.2 Ley 789 de 2002

La revisión de la literatura internacional llevada a cabo en la sección anterior nos servirá como guía para el examen de la recién aprobada ley de reforma laboral colombiana. En lo que sigue se relacionan sus antecedentes y sus principales medidas de impacto sobre el empleo. Se profundizará, en especial, la problemática laboral relacionada con la flexibilidad del mercado de trabajo y se tratará de cuantificar su impacto ocupacional con la ayuda de los resultados arrojados en unos primeros trabajos de estimación.

2.2.1 Antecedentes

Una correcta interpretación de las razones y de los efectos de la Ley 789 de 2002 requiere remontarse a la anterior ley de reforma laboral, la No 50 de 1990.

En su momento esta última fue catalogada como una entre las más ambiciosas reformas laborales de América Latina (Guasch (1998) y Domeland y Gill (2002), por ejemplo). En efecto, la Ley 50 incrementó en forma sustancial la flexibilidad numérica externa, liberalizando la utilización del empleo temporal, por un lado, y reduciendo de manera importante el costo del despido, por el otro⁷.

Por el contrario, incluyó una sola disposición que flexibilizaba de alguna forma el horario de trabajo, la que permitía una jornada de la duración de 6 horas diarias y 36 semanales, la cual en la práctica encontró muy poca acogida⁸.

En materia de salarios los cambios tampoco fueron radicales. Aun si es innegable que la Ley 50 indujo avances en términos de flexibilidad salarial, a la hora de la verdad las medidas aprobadas apuntaban hacia la desalararización de las remuneraciones (introducción de una compensación integral y otorgamiento a las partes de una mayor autonomía en la definición del salario), es decir, apuntaban fundamentalmente hacia una reducción de los costos laborales⁹.

Ahora, es evidente que la reducción de los salarios y la flexibilización de los mismos no son fenómenos siempre coincidentes.

Más precisamente, en períodos de recesión y en el corto plazo, los objetivos de reducir los costos laborales y de flexibilizar las remuneraciones convergen. En efecto, en este contexto la flexibilización exige que los salarios bajen para adecuarse a la difícil situación económica. En el largo plazo, sin embargo, la rebaja de los costos no garantiza que se mitiguen las fricciones o que se eliminen los mecanismos institucionales que impiden a los salarios bajar (o subir)¹⁰.

En el pasado, a pesar de las rigideces que podía presentar el proceso de formación de salarios, la flexibilidad de los mismos era garantizada por el ajuste inflacionario. En los períodos de crisis las remuneraciones nominales crecían, pero el IPC lo hacía más rápidamente. De esta forma los salarios reales se ajustaban a la baja en tiempos relativamente breves.

Hoy en día la política monetaria y de control de la inflación impiden utilizar el anterior mecanismo de ajuste. Es más, una inflación a la baja, en el contexto de un sistema de indexación salarial basado en la inflación realizada, lleva necesariamente a un crecimiento real de las remuneraciones de los asalariados sin tener en cuenta la evolución cíclica de la economía. En otras palabras, hoy más que en el pasado, la flexibilización de los salarios se constituye en un elemento determinante del buen funcionamiento del mercado de trabajo.

⁷ Quedaron, no obstante, dos importantes escollos a la flexibilidad del empleo: una comparativamente elevada indemnización por despido sin justa causa, que, al alcanzar el trabajador los diez años de servicio continuo en la empresa, obligaba al pago de 40 días de salario por cada año de antigüedad, y la inclusión de las razones económicas entre las causales de despido sin justa causa.

⁸ Esto en parte porque era aplicable sólo en el caso de ciclos productivos continuos de 24 horas y en parte porque a la hora de la verdad esta medida no implica significativas reducciones de los costos.

⁹ Un resumen "económico" de lo dispuesto en la Ley 50 puede encontrarse, por ejemplo, en Reyes (1994).

¹⁰ Como ya se ha señalado en una entrega anterior de este mismo Boletín, algunos ejemplos de medidas flexibilizadoras incluyen: la posibilidad de revisar las convenciones colectivas, la creación de un tribunal permanente de arbitramento, los bancos de horas, la prohibición de reglas de indexación de salarios, la posibilidad de postergar algunos pagos a favor de los trabajadores, algunas modificaciones a la ley de reestructuración económica, la implementación de un seguro de desempleo, entre otras.

Debería resultar claro, además, que a lo largo de un ciclo económico completo la baja de los salarios no tiene las mismas consecuencias que su flexibilidad. Los salarios que hoy se comprimen con una reforma laboral, inevitablemente, subirán al mejorar las condiciones económicas del país. Y dado que la economía se caracteriza por la existencia de ciclos, al no existir herramientas de carácter automático que les permitan adecuarse a una nueva situación de crisis, ellos nuevamente resultarán excesivamente rígidos cuando las empresas se enfrentarán a períodos de dificultades económicas.

2.2.2 En Colombia el horario de trabajo y los salarios (del sector formal) son inflexibles?

Las cifras del Cuadro 2.1 aportan evidencia de lo comentado anteriormente con respecto a los salarios de los trabajadores del sector formal.

En 1991 fue suficiente una simple reducción del ritmo de crecimiento de la actividad productiva para provocar una inmediata disminución del salario mínimo y de los salarios reales en los sectores económicos para los cuales disponemos de información. A los trabajadores menos calificados les tomó algún tiempo antes de alcanzar nuevamente el poder de compra que disfrutaban en 1990.

En cambio, la fuerte contracción del PIB durante todo 1999 y su nueva, aunque leve, disminución durante el primer trimestre de 2002 pasaron sin grandes consecuencias sobre los salarios de los trabajadores formales.

Los salarios industriales crecieron constantemente a lo largo de los 12 años considerados. Exactamente desde 1999 el salario mínimo está recuperando valor real y el índice de la construcción es el único que ha tomado una tendencia decreciente, pero sólo a partir de 2000.

Cuadro 2.1
Evolución de los salarios reales en Colombia
Mínimo legal y sectores formales de la industria y la construcción, 1990-2002
Índices con base 1990 = 1000

Promedio anual	Empleados Industria	Obreros Industria	Mínimo Legal	Construcción
1990	100.0	100.0	100.0	100.0
1991	99.1	97.4	96.6	98.5
1992	103.5	98.4	95.0	95.3
1993	111.9	103.2	97.6	99.4
1994	118.3	104.1	96.0	104.6
1995	124.3	105.5	95.6	110.1
1996	128.3	107.0	95.0	111.1
1997	135.7	109.8	96.7	114.7
1998	138.3	108.5	95.2	116.5
1999	146.5	111.6	99.1	116.1
2000	152.4	115.6	99.6	113.8
2001	152.1	115.2	100.8	115.5
2002	154.8	119.0	101.5	114.2

Se trata de los promedios anuales de los salarios promedios mensuales. Las nuevas y viejas series de industria (sin trilla de café) se empalman a partir de 2002.

Fuente: DANE, ICCV y Muestra Mensual Manufacturera, y Ministerio de Protección Social

Para encontrar alguna explicación a la comentada resistencia de los salarios del sector formal de la economía hay que pasar de consideraciones macroeconómicas a unas de carácter microeconómico.

Existen unos recientes pronunciamientos de la Corte Constitucional que ordenan que el incremento anual del salario mínimo y de la mayoría de las remuneraciones del sector público debe tener como principal parámetro de referencia el crecimiento del IPC del año anterior. Estos pronunciamientos han introducido desconfianza en los agentes privados sobre la posibilidad de poder adecuar las demás alzas salariales a las (eventualmente malas) condiciones económicas de la empresa.

E independientemente de lo establecido por la Corte Constitucional, muchas firmas tienden a defender en el tiempo el poder adquisitivo de los salarios del personal en su nómina¹¹. Según la 27ª investigación nacional de salarios y beneficios de ACRIP, en 2003 la mayoría de las empresas entrevistadas subieron sus salarios promedios en un porcentaje superior a la inflación registrada en 2002 (6.99%): en la agroindustria 8%, en alimentos 8.25%, farmoquímica 7.75%, metalmecánica 8.5%, productos de consumo masivo 8.5%, servicios educativos 7.5%, bancos 7%. Las condiciones de la economía nacional no justificaban este aumento de los salarios por encima de la inflación. Lo anterior puede, al menos en parte, haber sido el resultado de políticas retributivas compensatorias de los efectos de las recién aprobadas reformas tributaria y laboral, así como algunos empresarios reconocieron expresamente¹².

Por último, y tal vez más importantes, son los mecanismos de fijación indexada de los salarios. Según la encuesta de ACRIP, el 43.6% de las empresas utilizó el IPC de 2002 como criterio para realizar incrementos en el año 2003; el 15.2% utilizó como criterio el aumento del salario mínimo y un restante 13.1% tomó como referencia el mercado laboral. Ahora bien, dado que el incremento anual de la remuneración mínima se establece fundamentalmente con base en la inflación pasada, a la hora de la verdad para el 58.8% de las empresas esta última se convierte en el punto de referencia al momento de fijar salarios. Pero no sólo. El criterio del mercado laboral consiste en una especie de benchmarking salarial. Así que, atenerse a lo que está pagando la competencia – que en un 58.8% utiliza como criterio el IPC –, en últimas, significa tomar nuevamente como referencia a la inflación pasada.

Concluyendo, no hace falta resaltar que las consideraciones aquí desarrolladas aplican fundamentalmente para el personal asalariado de las empresas formales y en especial para el personal permanente, para el cual tiene vigencia práctica lo establecido por la legislación laboral.

De hecho, en anteriores entregas de este mismo Boletín se ha evidenciado como el crecimiento de los salarios en el sector informal ha sido mucho más moderado y como los ingresos de los trabajadores independientes más bien han venido manifestando una tendencia a la baja¹³.

En nuestro país la comentada inflexibilidad de los costos laborales convive con la inflexibilidad del horario de trabajo de los asalariados. Históricamente, en Colombia la jornada laboral promedio ha tenido

¹¹ Alternativamente, la defensa a ultranza o el aumento del poder adquisitivo de los salarios del personal a término indefinido protegido, independientemente de la situación económica vigente, puede ser impuesto por la actividad sindical, así como lo postula la teoría de los insiders-outsiders.

¹² Ver, por ejemplo, lo declarado por el presidente de Suramericana en El Tiempo (2003).

¹³ Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2001).

variaciones de poca importancia. Entre las razones de esta inflexibilidad, otra vez, los factores institucionales tienen un peso determinante: convenciones sociales muy arraigadas en nuestro país hacen que un trabajo se considere “normal” si se desarrolla en horario diurno y por ocho horas al día. La ratificación por parte de Colombia del Convenio No 30 de la OIT impide que las horas diarias trabajadas puedan exceder las diez.

Adicionalmente, disposiciones de seguridad social limitan las posibilidades de fraccionar el tiempo semanal trabajado. En efecto, las empresas deben pagar sus cotizaciones al sistema de seguridad social tomando como ingreso mínimo de liquidación de los aportes el salario mínimo legal vigente, proporcional al número de días trabajados, mas no al número de horas efectivamente trabajadas y pagadas. Así que, para un trabajador que labora media jornada y recibe un sueldo de medio salario mínimo, la empresa debe cotizar sobre un salario mínimo completo.

El Cuadro 2.2 documenta la invariabilidad en el tiempo de las horas trabajadas por los obreros de la industria formal. A pesar de que 1991 fue un año de minicrisis, 1994 uno de auge y que 1999 registró una fuerte contracción del Pib, el índice de horas trabajadas fluctuó muy poco, de un máximo de 101.2 a un mínimo de 98.6.

Cuadro 2.2

Horas totales trabajadas por los obreros de la industria manufacturera formal. 1990-2002

Índice Base: Promedio 1990 = 100

Año	Índice	Año	Índice
1990	100.0	1996	100.5
1991	99.4	1997	99.8
1992	100.2	1998	99.0
1993	100.3	1999	98.6
1994	101.2	2000	100.8
1995	100.3	2001	99.2
		2002	99.9

Fuente: DANE, Muestra Mensual Manufacturera

2.2.3 Qué hizo la reforma laboral de 2002?

Como se verá a continuación, la reforma laboral de 2002, más que flexibilizar salarios y horario de trabajo, así como hubiera sido aconsejable, profundizó la flexibilidad numérica externa y propuso numerosas medidas dirigidas, por lo general, a contraer “en una sola vez” los costos laborales.

Al mismo tiempo, dispuso intervenciones tendientes a favorecer el mantenimiento de los ingresos y la empleabilidad de la mano de obra, por lo menos de la mano de obra de estratos bajos y con responsabilidades familiares¹⁴.

¹⁴ La reforma contiene un tercer gran bloque de disposiciones que modifican el régimen de las Cajas de Compensación Familiar. Estas últimas no serán objeto de nuestro análisis.

Descripción de las medidas

Empezaremos con el examen del primer grupo de medidas, que el Cuadro 2.3 clasifica según se dirigen a reducir los costos laborales o a flexibilizar el mercado de trabajo. Por lo dicho anteriormente no debe sorprender que varias de ellas, al tiempo en que reducen costos, también flexibilizan de alguna forma el funcionamiento del mercado laboral. De la inspección de este Cuadro resalta de inmediato que de las diez medidas consideradas, según nuestra clasificación, una sola flexibiliza el horario de trabajo, dos flexibilizan los salarios y otras dos flexibilizan el empleo.

Cuadro 2.3
Clasificación de las medidas contenidas en la Ley 789 de 2002

Reducción de costos (costos laborales y de ajuste del empleo)		Flexibilización del empleo	Flexibilización de los salarios	Flexibilización del horario de trabajo
1. Ampliación jornada diurna	6. Introducción regímenes especiales de aportes	4. Reducción indemnización por despido sin justa causa	7. Deslaboralización parcial del contrato de aprendizaje	2. Jornada laboral flexible
2. Jornada laboral flexible	7. Deslaboralización parcial del contrato de aprendizaje	5. Reducción indemnización moratoria por falta de pago	10. Abolición unidad de empresa (*)	
3. Reducción recargo trabajo dominical y festivo	8. Crédito para micro, pequeñas y medianas empresas con un componente no reembolsable			
4. Reducción indemnización por despido sin justa causa	9. Subsidio temporal al empleo para la pequeña y mediana empresa			
5. Reducción indemnización moratoria por falta de pago	10. Abolición unidad de empresa (*)			

(*) Declarada inconstitucional.

Veamos en el detalle que dispone cada una de ellas:

1. *Ampliación de la jornada de trabajo diurna (art. 25)*: se extiende en 4 horas diarias. Pasa de ser de 6 a.m. a 6 p.m., a ser de 6 a.m. a 10 p.m. Lo anterior implica que por las horas trabajadas entre las 6 p.m. y las 10 p.m. los asalariados dejan de recibir un recargo del 35%.
2. *Jornada laboral flexible (art. 51)*:
 - 2a. *Jornadas diarias flexibles*: ahora el empleador y el trabajador pueden acordar días de trabajo de un mínimo de 4 horas continuas y un máximo de 10, hasta completar las 48 horas semanales, sin que ello de lugar a recargos por trabajo extra dentro de la jornada ordinaria de 6 a.m. a 10 p.m. Anteriormente, la jornada de trabajo, si tenía una duración efectiva inferior a las 8 horas, no

admitía compensaciones en términos de tiempo, y si se extendía de las 8 horas diarias, generaba un recargo por trabajo suplementario.

- 2b. *Jornada de 36 horas semanales*: con esta jornada el trabajador labora 6 horas diarias y recibe un salario correspondiente a 8. No tiene derecho a los recargos por dominicales, festivos y por jornada nocturna. Con la Ley 789 su aplicación se extiende a todas las empresas y no solamente a las que se establecieron a partir de la vigencia de la Ley 50.
- 3. *Remuneración del trabajo en día de fiesta y domingo (art. 26)*: el trabajo en domingo y festivo se remunera con un recargo del 75% sobre el salario ordinario. Antes de la Ley 789 el recargo era del 100%.
- 4. *Indemnización por despido sin justa causa (art. 28)*: la tabla de días de indemnización prevista en el caso de despido injusto sufrió una drástica reducción, así como lo muestra el siguiente prospecto:

Antes Ley 789	Después Ley 789 Salarios menores de 10 salarios mínimos	Después Ley 789 Salarios mayores de 10 salarios mínimos
<ul style="list-style-type: none"> - 45 días de salario para el primer año; más: - 15 días para cada año de antigüedad entre 2 y 4 - 20 días para cada años de antigüedad entre 5 y 9 - 40 días para cada año de antigüedad superior a 10 	<ul style="list-style-type: none"> - 30 días de salarios para el primer año; más: - 20 días para cada año de antigüedad superior a 1 	<ul style="list-style-type: none"> - 20 días de salario para el primer año; más: - 15 días para cada año de antigüedad superior a 1

Este cambio lleva a que, por ejemplo, un trabajador con 10 años de antigüedad al momento de su salida recibe, ahora, un 48% menos de indemnización si gana menos de diez salarios mínimos, y un 62% menos si gana más de diez.

- 5. *Indemnización por falta de pago (art. 29)*: si a la terminación del contrato de trabajo el empleador no paga al trabajador los salarios y prestaciones debidos, la ley lo obliga a reconocerle, como indemnización, una suma igual al último salario diario devengado por cada día de retardo. La reforma laboral de 2002 limita el cobro de esta indemnización moratoria a los 2 años, contados desde la terminación del contrato. A partir del mes 25 el empleador deberá pagar sobre las sumas adeudadas un interés moratorio correspondiente a la tasa máxima de créditos de libre asignación¹⁵. Aplicar la tasa moratoria comercial, en vez de la indemnización moratoria, puede conllevar a importantes ahorros para las empresas, ahorros que en parte compensan la lentitud de la justicia laboral en pronunciarse.

¹⁵ Los trabajadores que ganan exactamente un salario mínimo legal vigente siguen teniendo derecho a la indemnización moratoria aun pasados los dos años.

6. *Regímenes especiales de aportes (art. 13 y 14):*

- 6a. Para empresas que vinculen trabajadores que devenguen no más de tres salarios mínimos mensuales, adicionales a su planta de personal promedio de 2002, se prevé la exención del pago de los aportes a Cajas de Compensación Familiar, SENA e ICBF, los cuales corresponden al 9% sobre el valor de la nómina. El valor total de los aportes exentos en ningún caso podrá superar el 10% de los realizados en forma ordinaria por la empresa. Se trata de una medida transitoria que sólo rige por los próximos cuatro años y cuando la tasa de desempleo de la región donde opera la empresa supere el 12%.
- 6b. También es exonerada del pago de los aportes del 9%, hasta un tope del 10% del valor de la nómina, la empresa que vincula estudiantes entre 17 y 24 años que laboren en jornadas semanales de hasta 24 horas. Empleados y empleadores deberán efectuar sus aportes a la seguridad social sobre la base de un salario mínimo, aun si, por ser la contratación de tiempo parcial, acuerdan una remuneración mensual inferior.

7. *Deslaboralización parcial del contrato de aprendizaje (art. 30 a 41):* Bajo este título van numerosas disposiciones relacionadas con el aprendizaje, no exclusivamente limitadas a la definición de su carácter laboral.

En el pasado, el contrato de aprendizaje obligaba a los empleadores del sector formal de la economía a patrocinar un aprendiz hasta un máximo del 5% del total de sus trabajadores calificados. Al aprendiz se le pagaba medio salario mínimo durante la etapa del estudio-formación en cursos organizados por el SENA o por (unos pocos) establecimientos de formación autorizados por él, terminada la cual se le enganchaba con el más alto entre el salario mínimo legal y el convencional vigente para el mismo oficio. En condiciones excepcionales la empresa podía optar por un programa de becas de aprendices, es decir, podía pagar al SENA el 75% del salario mínimo vigente por cada aprendiz que dejaba de contratar.

La Ley 789 introduce numerosos cambios a la relación de aprendizaje. Ellos son:

- Define el aprendizaje como una relación contractual sin carácter laboral. Esto, en la práctica, implica la eliminación de los recargos y las prestaciones previstos por la legislación laboral (primas, vacaciones, aportes parafiscales y a la seguridad social) y deja a cargo de las firmas sólo algunas prestaciones previsionales, tales como la afiliación a salud, que la empresa deberá pagar en su totalidad durante todo el período de formación, y a riesgos profesionales, que deberá asumir solamente durante la fase práctica.
- Reduce el término máximo de duración de la relación de aprendizaje, de 3 a 2 años.
- Amplía las modalidades de aprendizaje incluyendo las prácticas de los estudiantes universitarios, técnicos y tecnólogos y las realizadas en las empresas por jóvenes que cursan los dos últimos grados de educación secundaria formal en cuyo pensum se contemple la formación en ocupaciones que requieren certificación ocupacional o actitud profesional. La práctica de estudiantes universitarios está sujeta a una serie de restricciones: en el caso de prácticas previstas en el curriculum universitario el aprendiz puede ser contratado solamente si constituye

personal adicional al número de empleados registrados en el último mes del año anterior en las Cajas de Compensación, en los demás casos el estudiante deberá cumplir con actividades propias de su formación académica por 24 horas semanales en la empresa. El número de universitarios bajo aprendizaje no puede superar el 25% del total de aprendices.

- Permite que la formación profesional sea impartida, además que por el SENA, por las mismas empresas y por instituciones educativas reconocidas por el Estado. En estos dos últimos casos el empleador podrá solicitar el reembolso del costo de la formación impartida a los aprendices hasta un monto equivalente al 50% del valor de los aportes efectuados al SENA.
 - Establece que durante la fase lectiva el estudiante reciba un apoyo de sostenimiento equivalente al 50% de salario mínimo legal vigente que sube al 75% durante toda la fase práctica. Cuando el desempleo nacional resulte menor del 10% éste último porcentaje será del 100%. En el caso de aprendices estudiantes universitarios el apoyo de sostenimiento no podrá ser inferior a un salario mínimo legal vigente.
 - Obliga a las empresas con 15 o más trabajadores a patrocinar un aprendiz por cada (fracción de) 20 trabajadores en su nómina. Las empresas que tengan entre 15 y 20 empleados deberán vincular a un aprendiz; aquellas con 15 o menos podrán tener voluntariamente uno, siempre que se trate de un alumno que recibe formación en el SENA. El Decreto 933 de 2003 permite a las empresas doblar su cuota de aprendices, si cumplen con mantener el número de empleados que tienen vinculados y que sirvieron como base para el cálculo de su cuota mínima de aprendices. Si por el contrario no quieren vincular aprendices, pueden monetizar, total o parcialmente, su cuota cancelando al SENA una suma mensual igual al valor de un salario mínimo multiplicado por el 5% del número total de su trabajadores.
 - Crea el fondo Emprender, el cual tiene como objeto financiar iniciativas empresariales adelantadas por aprendices o asociaciones entre aprendices, practicantes universitarios y profesionales.
8. *Crédito para micro, pequeñas y medianas empresas (art. 7):* con cargo al 35% de los recursos del Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleo (aproximadamente 26-28 millones de pesos en 2003) las Cajas de Compensación Familiar deberán proporcionar crédito a las micro, pequeñas y medianas empresas que vinculen personal adicional a su nómina. Este crédito comprenderá un componente no reembolsable igual al 100% de las cotizaciones de cuatro meses a salud, pensiones y riesgos profesionales de los trabajadores adicionales enganchados. Estos trabajadores deberán cumplir los siguientes requisitos: ser jefes de hogar y devengar no más de tres salarios mínimos legales vigentes. Al momento de la cancelación del crédito, además, el empleador deberá demostrar haber vinculado a los nuevos trabajadores por un período de por lo menos ocho meses.
9. *Subsidio temporal al empleo (art. 2):* en períodos de crisis el Gobierno ofrecerá subsidios a las pequeñas y medianas empresas que generen empleos por un monto de 140.000 pesos mensuales por cada trabajador adicional en la nómina durante un período de seis meses. Estos

empleos deberán ser dirigidos a desempleados cabezas de hogar, preferentemente residentes en zonas rurales con problema de desplazamiento y conflicto campesino, y no podrán dar derecho a un salario superior al mínimo legal vigente.

10. *Unidad de empresa (art. 48)*: existe unidad de empresa entre la principal y sus filiales cuando todas cumplen actividades similares, conexas o complementarias. En este caso los (mayores) salarios y prestaciones extralegales que rigen en la principal se aplican también a los trabajadores de las filiales, cuando así lo estipule la respectiva convención colectiva o cuando la filial esté localizada en una zona de condiciones económicas similares a las de la principal a juicio del Ministerio o Juez del Trabajo. En la práctica la imprecisión de los términos de “actividades similares” y de “zonas de condiciones económicas similares” deja abierto el campo para una amplia aplicación de la unidad de empresa y en últimas para que los salarios terminen fijándose independientemente de la localización geográfica y de las condiciones propias de cada empresa. La Ley 789, sin aportar justificación alguna, establece la abolición de esta figura jurídica. La Corte Constitucional mediante sentencias recientes, la C-801 y C-802 de 2003, ha declarado inexecutable tal derogatoria por vicios de trámites¹⁶.

Por su lado, el embrión de un sistema de protección frente al desempleo delineado por la Ley 789 comprende:

11. *Subsidio temporal al desempleo (art. 8)*: la Ley 789 previó la constitución de un Fondo de Subsidio al Empleo y Desempleo, administrado por el Ministerio de Protección Social, que, en eventualidades cíclicas adversas y de forma temporal, deberá entregar subsidios a la población desempleada.
12. *Subsidio en especie por seis meses para jefes de hogar desempleados (art. 10 y 11)*: ya en marcha se encuentra el subsidio al desempleo administrado con fondos de las Cajas de Compensación. Contablemente este subsidio tiene 2 destinatarios. Los jefes de hogar desempleados que estuvieron vinculados a una Caja de Compensación por un período mínimo de 12 meses en los últimos tres años, para los cuales se destina el 30% de los recursos del Fondo para el Fomento del Empleo y la Protección del Desempleo, y los jefes de hogar sin vinculación anterior, preferentemente artistas, escritores y deportistas, para los cuales se destina el 5% de los recursos del mismo Fondo. En ambos casos el subsidio da derecho a una suma equivalente a 1.5 salarios mínimos legales vigentes, redimible en seis cuotas mensuales iguales bajo forma de bonos alimenticios, educativos o de salud. Los beneficiarios deben carecer de ingresos económicos y acreditar conductas activas en la búsqueda de un empleo¹⁷.
13. *Servicios de educación, capacitación, recreación y turismo para desempleados con vinculación anterior a una Caja de Compensación Familiar (art. 9)*: hasta después de un año que hayan

¹⁶ Con anterioridad, mediante sentencia C-1185 de 2000, la Corte Constitucional había declarado inconstitucional la abolición de la unidad de empresa prevista por la Ley 550 de 1999 con motivo de que violaba los principios de igualdad de oportunidades de los trabajadores y de primacía de la realidad sobre las formalidades.

¹⁷ Los beneficiarios anteriormente vinculados a Cajas de Compensación Familiar deberán, adicionalmente, participar en los programas de inserción laboral en la respectiva Caja.

perdido su empleo, los trabajadores, al igual que sus familiares beneficiarios, tendrán derecho a los programas de educación, capacitación, recreación y turismo social ofrecidos por la última Caja de Compensación en la que estuvieron afiliados y en las mismas condiciones de acceso y tarifarias que tenían en el momento de su retiro.

14. *Capacitación para la inserción laboral (art. 12)*: la Ley 789 dispone el direccionamiento de cuantiosos recursos hacia programas de capacitación para la inserción laboral de los desempleados. En especial, el SENA deberá destinar el 25% de los recursos que recibe anualmente por concepto de aportes para este tipo de programas. Además, todo beneficiario del subsidio al desempleo administrado por las Cajas de Compensación tiene derecho a participar en programas de capacitación dirigidos a promover su reinserción en el mundo del trabajo.

Comentarios

Algunas de las medidas presentadas merecen un comentario. En particular, por lo que se refiere a los artículos:

Art. 51, 2b. La jornada de 36 horas tuvo una escasa acogida desde que fue introducida en 1991, fundamentalmente porque permite algún ahorro en los costos laborales sólo en presencia de por lo menos cuatro turnos diarios de 6 horas. Ahora, la baja en los recargos por trabajo en días festivos y la extensión y flexibilización de la jornada ordinaria prevista en la Ley 789 la hacen aún menos atractiva¹⁸.

Art. 14. Las encuestas de hogares urbanas registran una escasa presencia de jóvenes entre 17 y 24 años que estudian y trabajan de medio tiempo como asalariados en establecimientos formales. De hecho, al tratarse, por lo general, de empleos pocos calificados, el pago de los aportes previdenciales sobre por lo menos un salario mínimo y las bajas remuneraciones mensuales hacen poco atractivo este tipo de vinculación laboral. Quien estudia, y al mismo tiempo trabaja, dedica a su actividad laboral más de 24 horas semanales y muy probablemente lo hace en el sector informal¹⁹. Y por el otro lado, en algunos casos, las empresas obtienen mejores condiciones contratando jóvenes estudiantes bajo el esquema de relaciones de aprendizaje. La exoneración del pago de los aportes a SENA, ICBF y Cajas de Compensación en estos casos no deja entrever grandes ganancias ocupacionales.

Art. 13. En el caso de los demás trabajadores bajo régimen especial de aportes el máximo ahorro que pueden derivar las empresas alcanza a ser apenas del 0.6% de sus costos laborales totales²⁰. La Contraloría estima que esta reducción en la práctica puede ser aun inferior, del orden de 0.34-

¹⁸ De hecho, durante el segundo trimestre de 2003 solamente 62.000 asalariados del sector privado urbano trabajaron 36 horas semanales (1.3% del total). Naturalmente, no todos ellos pueden considerarse vinculados bajo la modalidad especial de turnos continuos de 6 horas diarias.

¹⁹ Durante el segundo trimestre de 2003 apenas 56.000 jóvenes entre 17 y 24 años estaban estudiando y trabajando hasta 24 horas semanales (1.1% del total de asalariados particulares urbanos); de ellos solamente el 37% trabajaba en establecimientos del sector formal.

²⁰ Este porcentaje se deriva de la siguiente operación: $9/10/150$, siendo, este último, el valor del salario aumentado por la carga prestacional que se supone igual al 50%.

0.38%. Nótese que dada la existencia de un tope máximo de descuento del 10% sobre los aportes pagados, muchas de las pequeñas empresas no podrán acceder a este beneficio y la ley tuvo que intervenir para garantizar que aquellas entre cinco y diez trabajadores tengan en todo caso derecho a la exención por un trabajador adicional. Al parecer las empresas con cuatro o menos trabajadores tendrán una alta probabilidad de quedar excluidas, o porque tienen poco personal en su nómina o porque pagan salarios bajos.

En todo caso la exención podrá hacerse efectiva sólo si el desempleo es superior al 12% en la región donde se encuentra ubicada la empresa. A este respecto vale la pena recordar que, a nivel nacional, la tasas de desempleo en marzo y octubre de 2003 fue de 13% y 13.6%, respectivamente. Dado que, aun en tiempos muy cortos, la tasa de desempleo es sujeta a amplias variaciones, al acercarnos al umbral fijado por la ley se hace evidente un importante factor de incertidumbre: puede darse el caso que la empresa se puede beneficiar de la exención en algunos meses y en otros no.

Por último, lo dispuesto en el artículo que se está comentando tendrá una vigencia de cuatro años. Dado que hasta ahora no se ha reglamentado su implementación práctica, ya se ha perdido uno. Esta demora, sumada a la incertidumbre derivante de las fluctuaciones de la tasa de desempleo regional y a la modesta rebaja en los costos laborales, no deja entrever un futuro muy exitoso para esta medida.

Y concluyendo, no podemos dejar de resaltar que los asalariados bajo régimen especial de aportes no logran la plenitud de derechos frente a las Cajas de Compensación Familiar, lo cual configura un evidente caso de discriminación laboral. De hecho, según lo dispuesto por la Ley 789 estos trabajadores podrán beneficiarse de las actividades de recreación, capacitación y turismo social, sin tener derecho al pago de subsidios, solamente si el empleador aporta en su favor a las Cajas un 0.6% sobre un salario mínimo. Respecto a los estudiantes, la ley 789 niquiera plantea esa posibilidad.

Art. 30 a 41. Lo propuesto por la Ley 789 en materia de contrato de aprendizaje es bastante confuso y desordenado. Antes que nada hay que destacar que definir el aprendizaje como una forma contractual especial dentro del derecho laboral no levanta las dudas acerca de que efectivamente él se configure como de carácter no laboral. Arena, Cerón y Herrera (2003) dudan también de la constitucionalidad de la prohibición de regular el apoyo de sostenimiento a través de la negociación colectiva, en cuanto “el contrato de aprendizaje hace parte del derecho laboral según lo expresado por la misma Ley 789 y el objeto de la negociación colectiva, constitucional y legalmente, es la regulación de las condiciones de trabajo en la empresa” (p.225).

Haciendo abstracción de lo anterior, sin embargo, de inmediato se percibe que la reforma laboral hizo mucho menos costoso enganchar un aprendiz. Especialmente en el caso de las empresas con onerosas convenciones colectivas, el ahorro es sustancial, dado que para ellas no sólo se reduce la carga prestacional, sino que el apoyo de sostenimiento representa una cifra notablemente inferior al salario mínimo establecido por convención. A esto hay que sumarle el cambio en la fórmula para el

cálculo de la cuota de aprendices – de un máximo del 5% de los trabajadores calificados²¹ a 1 cada 20 trabajadores vinculados – el cual eleva, en algunos casos de forma dramática, el número de aprendices a contratar. Así que, a causa de los menores costos unitarios y de la más alta cuota obligatoria, existen fundamentados temores que la nueva reglamentación en materia de contrato de aprendizaje, al tiempo que favorece la inserción laboral de los jóvenes con escasa experiencia laboral, pueda también llevar al reemplazo de trabajadores por jóvenes de menor pago y pueda acentuar la rotación de la mano de obra, sobre todo de la menos calificada.

La otra cara de la moneda está representada por el hecho de que el aumentado número de aprendices no siempre puede resultar óptimo para las empresas, las cuales, además, si no consideran oportuna la vinculación de todos los aprendices asignados deberán cancelar al SENA una cuota mensual más alta que en el pasado por cada uno de ellos dejado de contratar. Si, al contrario, las empresas deciden impartir directamente, o a través de establecimientos educativos diferentes al SENA, la formación a los aprendices asignados, ellas podrán solicitar el reembolso del costo de la formación impartida en un monto que no podrá superar el 50% del valor de los aportes efectuados. Esta es una medida justa y sensata que sin embargo se puede sumar a otra similar permitida por la Ley de Ciencia y Tecnología para empresas que capacitan a su personal. De esta forma las empresas podrían obtener el reembolso del entero valor de sus aportes anuales.

Concluimos con algunas curiosidades de los decretos reglamentarios. La Ley 789 (art. 33) afirma que “las empresas que tengan entre 15 y 20 trabajadores tendrán un aprendiz”, mientras que el Decreto 933 de 2003 recita que “los patrocinadores que cuenten con un número de trabajadores entre 10 y 15 ... podrán tener voluntariamente un aprendiz” (art.11, párrafo 1). No se sabe, entonces, si una firma de exactamente 15 personas debe o puede vincular un aprendiz. Esta distinción puede resultar importante, porque el Decreto 2585 de 2003 prevé sólo para los aprendices comprendidos dentro de la cuota obligatoria el ya mencionado reembolso del costo de la formación impartida. A este respecto, nótese que la Ley 789 no hace distinción entre cuota obligatoria y voluntaria de aprendices, al establecer que “Las empresas que reciban autorización por parte del SENA para impartir la formación educativa solicitarán el reembolso ...” (art. 38, párrafo 3). Pasando al art. 30 de la Ley 789, éste dispone que “... el aprendiz estará cubierto por el Sistema de Seguridad Social en Salud, conforme al régimen de trabajadores independientes y pagado plenamente por la empresa patrocinadora”. Hasta hoy los trabajadores independientes han tenido que cotizar sobre un ingreso base de cotización de dos salarios mínimos, pero el Decreto 933 fijó que “la cotización será cubierta plenamente por la empresa patrocinadora, sobre la base de un salario mínimo legal vigente” (art. 5). Y por último, el ya citado Decreto 933 permite a las empresas hasta duplicar el número de aprendices vinculados, posibilidad, ésta, que no está contemplada en la Ley 789.

Art. 2 y 8. El gobierno nacional todavía no ha desarrollado la reglamentación necesaria para el funcionamiento tanto del subsidio al desempleo como del subsidio al empleo, debido a los limitados

²¹ Antes de la Ley 789, además, era posible cumplir con la cuota de aprendices capacitando trabajadores de las empresas en el SENA.

recursos financieros. En el caso del subsidio al empleo se está gestionando la redestinación de 30.000 millones de pesos de una futura adición dirigida al programa Empleo en Acción.

El principio de adicionalidad del empleo

Una reflexión aparte merece un concepto nuevo para la legislación laboral colombiana, introducido por la Ley 789, y recurrente en una serie de sus artículos: el concepto de adicionalidad del empleo. Como se ha visto, ésta aplica a los programas de microcrédito administrados por las Cajas de Compensación, al número de prácticas de estudiantes universitarios, al régimen especial de aportes y al subsidio temporal al empleo.

En el caso del aprendizaje el número de prácticas con estudiantes universitarios debe tratarse de personal adicional comprobable con respecto al número de empleados registrados en el último mes del año anterior en las Cajas de Compensación. En este caso, entonces, el SENA debe verificar los inscritos en diciembre en las Cajas.

Empero, para estas últimas no rige el mismo criterio. De hecho, para poder aplicar a la exención de la parafiscalidad prevista en el artículo 13, las empresas deben demostrar haber vinculado trabajadores adicionales a los que tenían en promedio en el año 2002. En este cálculo deben entrar los trabajadores registrados en las Cajas, más los contratados indirectamente o en misión a través de empresas temporales, cooperativas, de vigilancia, etc.

Otro criterio aplica para las Cajas cuando prestan a las micro, pequeñas y medianas empresas: aquí la empresa beneficiaria debe solamente suscribir un compromiso de creación de empleo adicional (y no se sabe con respecto a qué). Y en el caso del subsidio al empleo todavía no se conoce el principio de adicionalidad que aplicará.

Ni la ley, ni los decretos reglamentarios aclaran con que instrumentos cuentan las Cajas de Compensación y el SENA para hacer cumplir las mencionadas reglas. Se presume que, en la eventualidad de no ser respetadas, las empresas pierdan automáticamente los beneficios recibidos; sin embargo, no se prevé ninguna sanción.

Esta diversidad de conceptos y confusión de procedimientos elevan las probabilidades de fraude y de fracaso de las medidas mencionadas en su objetivo de favorecer la generación de empleo adicional al existente.

2.2.4 Los efectos sobre el empleo agregado

Si bien las estimaciones acerca del impacto ocupacional de la Ley 789 no son numerosas, tienden a diferir bastante entre ellas. Esto a pesar de la metodología utilizada, similar en los tres casos que se analizan a continuación, y que se basa en la siguiente operación:

(número de trabajadores para los cuales aplica la medida considerada) * (valor de la elasticidad empleo-salario) * (variación de los costos laborales provocada por la medida considerada)

El Cuadro 2.4 resume, aplicando los criterios clasificatorios esbozados en la sección anterior, el crecimiento esperado del empleo a raíz de la ley de reforma laboral por parte del Gobierno nacional, Fedesarrollo y la Contraloría General de la República.

Cuadro 2.4
Impacto ocupacional estimado de la Ley 789. Acumulado 2003-2006

	Fedesarrollo (a)	Gobierno Nacional	Contraloría
1. Ampliación jornada diurna			
3. Reducción recargo trabajo dominical y festivo	167.480	95.100	30.928
4. Reducción indemnización por despido sin justa causa		143.200	10.351
6. Introducción regímenes especiales de aportes	28.440	90.200	28.957
7. Modificación del contrato de aprendizaje		157.600	123.140
8. Crédito para micro, pequeñas y medianas empresas		64.000	5.657
9. Subsidio temporal al empleo para la pequeña y mediana empresa		30-50.000	9.759
TOTAL	195.920	600.100	208.793

(a) Al neto del efecto pensiones en la hipótesis del máximo efecto esperado.

Fuente: Fedesarrollo, Barrera y Cárdenas (2003); Contraloría, Rodríguez, Cabanzo y Prieto (2003); Ministerio de Protección Social

Fedesarrollo estima que en el caso más probable el empleo en las 13 principales ciudades aumentaría en unas 70.000 plazas y que el efecto máximo estaría alrededor de las 200.000²².

Las medidas tomadas en consideración son tres: la ampliación de la jornada diurna, la reducción del recargo por trabajo festivo y la introducción del régimen especial de aportes.

Se hace referencia a una elasticidad de -0.3 (caso más probable) y -0.4 (efecto máximo) que se aplica al total de trabajadores – formales e informales, asalariados e independientes – de los trece principales centros urbanos del país²³ registrados por el DANE a finales de 2002.

El trabajo de Fedesarrollo tiene un inconveniente que distorsiona de forma importante los resultados presentados: asimila la disminución de los recargos a la disminución en los costos laborales, lo cual tiende a sobreestimar el ahorro derivable por la reforma. Así, por ejemplo, el cambio en la compensación por dominicales y festivos según Fedesarrollo induciría un ahorro de 12.5% sobre los costos laborales, por darse una reducción del recargo de 200% a 175%. En la realidad, mantener en la nómina a un trabajador que labora en días festivos da lugar a una serie de costos que no se están contemplando en

²² Estos valores resultan del depurar las cifras publicadas en Barrera y Cárdenas (2003) por el aumento de los aportes pensionales.

²³ Por un error de imprenta en el texto se habla de los solos trabajadores asalariados.

los cálculos y que contribuyen a reducir el ahorro obtenible. Es fácil demostrar que, con la nueva legislación, si a lo largo de un mes un asalariado trabaja un domingo o un día festivo, la reducción de los costos laborales mensuales es, a lo sumo, de 0.8%²⁴.

Los cálculos de Fedesarrollo, entonces, tienden a sobreestimar el impacto ocupacional de la Ley 789 por incluir trabajadores no afectados por el cambio en la legislación laboral – por ejemplo, los independientes – y por sobreestimar el ahorro en términos de costos para las empresas. Al mismo tiempo, sin embargo, no hacen referencia a todas las medidas reseñadas en el Cuadro 2.4 y en este sentido subestiman el impacto total.

Los cálculos del Gobierno nacional y la Contraloría coinciden en dos puntos, a saber:

1. El stock de ocupados totales de referencia, constituido, en ambos casos, por los ocupados totales formales contabilizados a nivel nacional en el segundo trimestre de 2002.

Resulta de verdad extraño que se incluya entre la población objetivo de la reforma laboral a los trabajadores independientes y a los empleadores formales, para los cuales, por principio, no aplica lo dispuesto en la Ley 789. Además, en el caso del sector público la aplicabilidad es sólo parcial; para los funcionarios estatales, por ejemplo, no vale lo referente a la tabla de indemnizaciones y al recargo por trabajo nocturno. En opinión del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social la población de referencia para los cálculos del impacto ocupacional directo de la reforma laboral debería ser constituida únicamente por los asalariados del sector formal que, en todo el territorio nacional, no superan los 4 millones de personas.

2. Las elasticidades empleo-salario utilizadas, que son las mismas publicadas en el documento CONPES 3199: -0.3 el primer año, -0.412 el segundo, -0.5 el tercero y -0.568 el cuarto.

Con respecto a los cálculos puntuales del Cuadro 2.4 es oportuno destacar lo siguiente:

Ampliación de la jornada diurna y Reducción del recargo por trabajo dominical y festivo. Antes que nada hay que reconocer que de la información periódica disponible es posible derivar solamente el monto total de las horas extras trabajadas, mas no si se trata de horas diurnas, nocturnas o festivas. A pesar de ello, podemos deducir que la reducción del recargo por trabajo festivo no debe tener un efecto muy grande sobre los costos laborales de las empresas consideradas en su conjunto. Como hemos visto, si todos los trabajadores de una firma laboran un domingo al mes, el ahorro derivable sería del 0.8%; en el caso extremo en que lo hicieran todos los domingos del mes, el ahorro sería del 2.63%. En cambio, si la empresa efectivamente trabaja en dos turnos de 8 horas diarias, la extensión de la jornada diurna permite una reducción importante de los costos laborales. El Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social calcula que ésta sería del orden del 8%.

²⁴ En efecto, por ejemplo, si el trabajador gana un salario mínimo, representa para la empresa un costo aproximado de 530.000 pesos mensuales y si trabaja 8 horas el domingo el ahorro es de apenas 4.150 pesos. Se aclara que los cálculos reportados de aquí en adelante como fuente del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social están basados en la nómina de una firma típica, con trabajadores homogéneos, afectados todos por la medida considerada y que reciben, todos, una remuneración igual al salario mínimo. Se asume, además, un factor prestacional legal del 50%.

Sabemos, sin embargo, que sólo un 10% de los trabajadores labora horas extras y que por lo tanto son pocas las horas efectuadas por fuera de la jornada diurna. Ponderando por el número de trabajadores efectivamente afectados por estas reducciones de los recargos²⁵, la Contraloría y el Gobierno nacional obtienen una disminución de los costos laborales totales de 1.1% y de 1.7%, respectivamente. Lo cual lleva a unas ganancias ocupacionales de 31.000 y 95.000 plazas de trabajo. Cifras, éstas, bastante diferentes entre sí, pero también bastante distantes de la propuesta por Fedesarrollo (167.000).

Reducción de la indemnización por despido sin justa causa. Los cálculos tanto del Gobierno nacional como de la Contraloría se basan en las respuestas de los actuales ocupados de las encuestas de hogares que en algún momento perdieron su empleo. Hay que destacar que las opciones contempladas en el formulario del DANE no permiten determinar con precisión si el eventual despido fue debido a justa o injusta causa. A pesar de estas dificultades, un valor de la tasa de despido injusto es utilizado para calcular la baja en la nómina actual debida al ajuste en la tabla de indemnización. Del punto de vista teórico éste no es el procedimiento ideal para calcular la variación en la demanda laboral. En efecto, “es bien conocido desde las contribuciones revisadas por Nickell (1986), (que) cuando la vinculación y/o el despido es costoso la política ocupacional de la empresa debería tomar en cuenta la contribución marginal del trabajo a las ganancias esperadas traídas a valor presente, en vez que las solas condiciones presentes” (Bertola (1999), p. 2992).

Así que, los 143.000 empleos adicionales propuestos por el Gobierno nacional son tan discutibles como los 10.000 de la Contraloría. A este propósito vale la pena resaltar, sin embargo, que anteriores estimaciones, sobre la base de una medida similar a la aprobada por la Ley 789, llevaron a investigadores de la universidad de los Andes a concluir que “el efecto sobre el empleo será solamente del 0.01% o cerca de 1.000 empleos” (Nuñez y Sánchez (2000), p. 16).

Introducción de los regímenes especiales de aportes. Por lo comentado en la sección anterior acerca de los regímenes especiales, el impacto ocupacional estimado por el Gobierno nacional parece demasiado optimista. Ya se ha perdido un año y con ello cerca de 13.000 de los 90.200 nuevos empleos programados²⁶. En opinión del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social la limitada vigencia del artículo 13, la incertidumbre derivante de las fluctuaciones de la tasa de desempleo, la existencia de un tope máximo de descuento, las bajas ganancias en términos de costos laborales y un exigente principio de adicionalidad son todos motivos para pensar en un efecto ocupacional prácticamente nulo de estas medidas.

Modificación del contrato de aprendizaje. Tanto las cuentas de la Contraloría como las del Gobierno nacional sobreestiman el aumento en el empleo de aprendices debido exclusivamente a la reforma laboral. Si suponemos que el aprendiz, antes de la reforma, era un trabajador más en la nómina de una

²⁵ Por lo dicho, debería resultar claro que no es posible determinar con precisión este número, dado que se desconoce la distribución de las horas extras.

²⁶ En el 2006, último año de vigencia del artículo 13, el Gobierno estima generar, gracias al régimen especial de aportes, 13.700 nuevos empleos.

empresa de 10 (15, 20) personas y que ahora le pagan solamente medio apoyo de sostenimiento con afiliación a salud, el ahorro sobre los costos laborales totales sería del 5.33% (3.66%, 2.79%). Si suponemos que el aprendiz ya se encuentra en la fase práctica de su formación, el ahorro bajaría al 2.88%, 1.98% y 1.51%, respectivamente.

Los cálculos podrían ser conducidos de otra forma. Antes de la Ley 789 el número de aprendices debía corresponder al 5% de los trabajadores calificados de una empresa. Estos, a su vez, representan un 70% de los asalariados formales colombianos. Después de la Ley 789 hay que vincular un aprendiz por cada 20 empleados en nómina. Del aplicar dichos porcentajes al stock de asalariados formales se obtiene un incremento de unos 60.000 empleos. Incrementos superiores se deben, en principio, al más estricto cumplimiento de las obligaciones del aprendizaje, no a la modificación de la normativa correspondiente²⁷.

Crédito para micro, pequeñas y medianas empresas. Según el primer informe sobre seguimiento de la Ley 789 del Ministerio de Protección Social, si los recursos disponibles en las Cajas de Compensación Familiar para operaciones de microcrédito se destinaran a préstamos de un monto promedio de 1.5 millones de pesos se generarían unos 16.000 puestos de trabajo adicionales cada año. En cuatro años se trataría de 64.000 nuevos empleos, una cifra mayor de 11 veces la calculada por la Contraloría. Si bien es verdad que resulta bastante difícil poder estimar el impacto de esta medida, con seguridad se puede afirmar que préstamos del orden 1.5 millones son irrisorios para cualquier actividad formal. En otro documento del Ministerio de Protección Social se proyecta beneficiar a 3.200 empresas durante la vigencia de 2003, entregándole a cada una 8 millones de pesos aproximadamente. Las cuentas no coinciden a pesar de salir de una misma fuente, el Ministerio de Protección Social. En todo caso, si se repitiera el cálculo, utilizando 8 en vez de 1.5 millones de préstamo, se obtendría una cifra de 3.000 empleos adicionales anuales y de 12.000 en el cuatrienio. Cifra que sigue siendo el doble de la reportada por la Contraloría.

Subsidio temporal al empleo. Poco hay que esperar de esta medida, por lo menos en el corto plazo. Según el informe del Ministerio de la Protección Social, si bien el mismo ministerio “está adelantando gestiones operativas, subsiste el gran limitante de los recursos financieros. Junto con el Departamento Nacional de Planeación se está gestionando la redestinación de 30.000 millones de una futura adición dirigida al programa Empleo en Acción que debe ser consultada con la banca multilateral”, (Ministerio de la Protección Social (2003b), p. 11). Con estos recursos se esperaba beneficiar entre 30 y 50 mil desempleados en 2003, preferentemente residentes en zonas rurales con problema de desplazamiento y conflicto campesino.

Terminando con la lectura del Cuadro 2.4 es oportuno recordar que no todas las medidas contempladas en la Ley 789 son excluyentes entre sí y que por lo tanto existe la posibilidad de un doble conteo. Así, por ejemplo, nadie puede asegurar que las firmas que se comprometen a aumentar su

²⁷ Al respecto basta con recordar que el sistema de aprendizaje vigente antes de la Ley 789 había llevado a que sólo aproximadamente un 30% de los alumnos del SENA de cursos largos estuviera vinculados a empresas como aprendices y que la cuota de aprendizaje se evadiera en un elevado porcentaje (70-80%).

planta de personal y solicitan un crédito con componente no reembolsable son diferentes de las que se acogen al régimen especial de aportes. Si son efectivamente las mismas, el empleo adicional al cual dan lugar las cifras del Cuadro 2.4 termina contabilizándose dos veces.

2.3 Consideraciones finales

En las secciones anteriores se ha presentado y comentado la ley de reforma laboral aprobada por el Congreso en diciembre de 2002 en el contexto de su contribución a la flexibilidad del mercado de trabajo colombiano y a la generación de empleo.

Se ha visto como el articulado de la Ley 789 tiende principalmente a reducir los costos de la mano de obra, lo cual no siempre se acompaña con una mayor flexibilidad de los salarios. Además, esta reducción de los costos no ha sido de una magnitud relevante para las empresas formales consideradas en su conjunto. No obstante, algunos sectores, como los grandes establecimientos comerciales o los que han experimentado súbitos incrementos de su demanda final (confecciones y textiles, por ejemplo) han podido beneficiarse mucho más que otros.

En cuanto a la generación de empleo, su cuantificación debe considerarse como indicativa de cualquier fuente de donde ella provenga, dadas las dificultades que conlleva la estimación.

A pesar de lo anterior, el análisis aquí conducido nos lleva a concluir que el impacto ocupacional agregado estrictamente debido a la reforma laboral resulta muy inferior a lo esperado por sus promotores.

En particular, los subsidios al empleo y al desempleo a cargo del Estado no tienen todavía financiación asegurada, así que su implementación es incierta.

Los regímenes especiales de aporte, por las razones que se han presentado en reiteradas ocasiones a lo largo de este documento, no pueden ofrecer una contribución de relieve a la creación de plazas de trabajo.

A su turno, las nuevas condiciones vigentes en materia de aprendizaje incrementarán el empleo de los jóvenes, pero no en las proporciones estimadas, una vez que se controle por la más aguerida lucha a la evasión emprendida por el SENA.

Las dificultades en la interpretación, aplicación y verificación del principio de adicionalidad de los empleos, por un lado, y la posibilidad de beneficiarse de más de una medida de estímulo a la generación de empleo, por el otro, contribuyen a reducir la efectividad de la reforma laboral.

Y finalmente, la población objeto para el cálculo del efecto de la reforma sobre la demanda de trabajo no puede incluir ni a los trabajadores independientes, ni a los informales. Es más, teóricamente, el cambio en los precios relativos de la mano de obra juega en contra de ellos y a favor del empleo asalariado formal.

Usando la misma metodología utilizada por Fedesarrollo, el Gobierno nacional y la Contraloría, el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social estima que el incremento máximo de la ocupación formal efectivamente imputable a la Ley 789 podría estar alrededor de 160.000 personas durante los próximos cuatro años, distribuidos de la siguiente forma:

- 30.000 Subsidio temporal al empleo
- 20.000 Crédito para micro, pequeñas y medianas empresas
- 17.600 Regímenes especiales de aportes
- 23.000 Ampliación jornada diurna y Reducción recargo trabajo dominical y festivo
- 69.000 Modificación al contrato de aprendizaje

A ellos habrá que adicionar el impacto relacionado con el cambio en la tabla de indemnización por despido sin justa causa que intencionalmente se ha dejado por fuera por requerir de una metodología de estimación más compleja.

CONCLUSIONES

El año 2003 ha sido testigo de una recuperación de la economía colombiana. Esto se ha visto reflejado en los principales indicadores del mercado laboral: la tasa de desempleo ha venido bajando y la de ocupación subiendo.

En especial, el empleo ha crecido a tasas anuales muy sostenidas a partir de mayo de 2003. Esta fecha coincide con la entrada en vigencia en pleno de la ley de reforma laboral²⁸.

Ha sido la Ley 789 la principal responsable de esta mejora en los indicadores laborales? Según las proyecciones del Gobierno la mencionada ley debía producir poco menos de 127.000 empleos²⁹ adicionales durante su primer año de vigencia, los cuales representan una contribución seguramente positiva, pero marginal, al crecimiento experimentado recientemente por el empleo en Colombia. De esta forma, y a pesar del satisfactorio comportamiento de la economía colombiana, queda todavía por explicar a que se debe buena parte de la aceleración en el ritmo de generación de nuevos empleos que las encuestas de hogares registran a partir del segundo trimestre del año.

En esta entrega del Boletín se ha mostrado como el impacto ocupacional de la reforma laboral calculado por el Gobierno resulta demasiado optimista. Extendiendo el horizonte temporal a los próximos cuatro años, el Gobierno estima generar 550.000-600.000 nuevos empleos; utilizando una misma metodología, la Contraloría apenas contabiliza 210.000 plazas adicionales y el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, sin incluir la reducción de la indemnización por despido sin justa causa, 160.000.

Las razones de estas diferencias han sido explicadas en detalle en la parte 2 de este Boletín y no merecen ser repetidas.

Aquí vale la pena resumir las principales conclusiones de la revisión de la literatura económica sobre los efectos ocupacionales de la flexibilidad del mercado de trabajo: la protección del empleo (inflexibilidad numérica) tiene efectos negativos sobre el empleo asalariado formal, pero no parece ofrecer una contribución determinante, bien sea positiva o negativa, al empleo y sobretodo al desempleo agregado

²⁸ Como es sabido, la Ley 789 empieza a regir a partir del primero de abril de 2003 para los trabajadores que tenían un empleo al momento de su aprobación en diciembre de 2002.

²⁹ De este cálculo se excluyen los empleos atribuibles al subsidio temporal al empleo, que todavía no ha entrado en operación, y los 13.000 empleos que se esperaban generar con los regímenes especiales de aportes.

promedio. En cambio, la flexibilidad de los salarios se perfila como la más relevante herramienta para la lucha contra el desempleo.

Por su lado, el sistema de protección social previsto por la Ley 789 no ha dejado su estado embrional y es todavía muy precario. Del subsidio de desempleo a cargo del Gobierno ya no se hace ni siquiera mención en los informes del Ministerio de Protección Social. Aquel de competencia de las Cajas de Compensación opera, pero con dificultades: de los 44.000 subsidios presupuestados para 2003 sólo se entregaron unos 18.000. En la actualidad resulta de verdad inconcebible un mercado de trabajo sin la existencia de un instrumento eficaz y generalizado dirigido a cubrir el riesgo que corren los individuos de quedar cesantes y sin ingresos corrientes.

Así las cosas, hay que reconocer que la reforma laboral de 2002 ha quedado a mitad de camino.

BIBLIOGRAFIA

Addison J.T. y Teixeira P.(2001), "The economics of employment protection", IZA Discussion Paper, No 381, october

Arena G., Cerón J. y Herrera J.R.(2003), "Comentarios a las reformas laboral y de seguridad social", Legis, julio

Baker D., Glyn A., Howell D. y Schmitt J.(2002), "Labor market institutions and unemployment: a critical assessment of the cross-country evidence", CEPA Working Paper, No 2002-17, november, en www.newschool.edu/cepa/papers/archive/cepa200217

Barrera F. y Cárdenas M.(2003), "Análisis del impacto de la reforma laboral sobre la demanda de trabajo", Coyuntura Social, No 28, junio

Bertola G.(1999), "Microeconomic perspective on aggregate labor markets" , en Ashenfelter O. y Card D.(Eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3, Ch. 45

Bertola G., Boeri T. y Cazes S.(1999), "Employment protection and labour market adjustment in OECD countries: evolving institutions and variable enforcement", Employment and Training Papers, No 48, ILO, Geneva

Betcherman G., Luinstra A. y Ogawa M.(2001), "Labor market regulation: international experience in promoting employment and social protection", Social Protection Discussion Paper Series, No 0128, The World Bank, november

Blanchard O. y Landier A.(2002), "The perverse effects of partial labor market reform: fixed duration contracts in France", Economic Journal, Vol. 112, june

Cazes S. y Nesporova A.(2003), "Employment protection legislation (EPL) and its effects on labour market performance", ILO, High-Level Tripartite Conference on Social Dialogue, Malta, 28 february-1 march

Departamento Nacional de Planeación (2002), "Empleo: un reto de cooperación", Documento CONPES 3199, septiembre 30

Domeland D. y Gill I.S.(2002), "Labor reform in Latin America during the 1990s", en Gill I, Montenegro C.E. y Domeland D.(Eds.), *Crafting labor policy*, Banco Mundial y Oxford University Press

Erickson C.L. y Mitchell D.(1995), "Labour market regulation, flexibility and employment", Labour, Vol. 9, No 3, autumn

- Garibaldi P.(2001), "L'analisi economica dei regimi di protezione dell'impiego", en Brucchi L.(Ed.), *Manuale di Economia del Lavoro*, Il Mulino, Bologna
- Guasch J.L.(1998), "Reforma laboral y creación de empleo: la agenda incompleta de los países de América Latina y el Caribe", CIELDA, Buenos Aires
- Heckman J. y Pagés C.(2001), "El costo en términos de empleo de las regulaciones del mercado laboral: lecciones de América Latina y el Caribe", en Urrutia M.(Ed.), *Empleo y Economía*, Banco de la República de Colombia
- IMF (2003), "World Economic Outlook", Ch. IV, april
- Kugler A.(2000), "The incidence of job security regulations on labor market flexibility and compliance in Colombia: evidence from the 1990 reform", Research Network Working Paper No R-393, BID
- Kugler A. y Cárdenas M.(1999), "The incidence of job security regulations on labor market flexibility and compliance in Colombia", january, en www.nber.org/books/law-employ/kugler11-8-02.pdf
- Lagos R.(1994), "Qué se entiende por flexibilidad del mercado de trabajo?", Revista de la CEPAL, No 54, diciembre
- Lazear E.P.(1990), "Job security provisions and employment", Quarterly Journal of Economics, Vol. CV, Issue 3, august
- Ministerio de la Protección Social de Colombia (2003a), "Gobierno nacional reglamenta beneficios del Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleado", Boletín de Prensa No 109
- Ministerio de la Protección Social de Colombia (2003b), "Informe sobre seguimiento y verificación de las políticas de generación de empleo – Ley 789 de 2002", mimeo, septiembre
- Nickell S.(1997), "Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America", Journal of Economic Perspectives, Vol. 11, No 3, summer
- Nickel S. y Layard R.(1999), "Labor market institutions and economic performance", en Ashenfelter O. y Card D.(Eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3, Ch. 46
- Nuñez J. y Sánchez F.(2000), "Efectos sobre el mercado laboral del proyecto de ley de flexibilización laboral", CEDE, Universidad de los Andes, marzo
- Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2001), "Búsqueda de menores costos, calidad del empleo e informalidad", Boletín No 3, octubre
- OECD (1999), "OECD Employment Outlook", july
- Pissarides C.(2001), "Employment protection", Labour Economics, Vol. 8
- Reyes A.(1994), "El impacto de las regulaciones laborales sobre el mercado de trabajo: el caso colombiano", en Márquez G.(Comp.), *Regulación del mercado de trabajo en América Latina*, IESA, Caracas
- Rodriguez A, Cabanzo M. y Prieto M.(2003), "Reforma laboral: cuentas laxas, empleos precarios y menores ingresos", Economía Colombiana, No 294, febrero
- Siebert H.(1997), "Labor market rigidities: at the root of unemployment in Europe", Journal of Economic Perspectives, Vol. 11, No 3, summer

Treu T.(1993), “La flexibilidad laboral en Europa”, Revista Internacional del Trabajo, Vol. 112, No 2

Young D.(2003), “Employment protection legislation: its economic impact and the case for reform”, European Commission, Economic Papers, No 186, july

**BOLETIN DEL OBSERVATORIO
DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL**

No 1	El Mercado Laboral Colombiano
No 2	Competitividad en la Industria y Seguimiento al Sistema General de Pensiones
No 3	Búsqueda de Menores Costos, Calidad del Empleo e Informalidad
No 4	El Sistema de Riesgos Profesionales
No 5	Empleo y Salarios en el Sector Público Colombiano

Las versiones electrónicas de los Boletines del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia pueden ser solicitadas sin costo al siguiente e-mail: segusoci@uexternado.edu.co