



UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

C  
U  
A  
D  
E  
R  
N  
O  
S

D  
E

T  
R  
A  
B  
A  
J  
O

5

Seguimiento a la Ley 789 de 2002, de Reforma  
Laboral Año 2003

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL  
Y MERCADO DE TRABAJO

OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL

Seguimiento a la Ley 789, de Reforma Laboral  
Año 2003

Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social <sup>1</sup>

Bogotá, Junio de 2004

---

<sup>1</sup> E-mail: [obssegusoci@uexternado.edu.co](mailto:obssegusoci@uexternado.edu.co)

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>2. LA LEY 789 DE 2002.....</b>	<b>4</b>
<b>2.1 REDUCCIÓN DE COSTOS.....</b>	<b>4</b>
<b>2.2 PROTECCIÓN PARA LOS DESEMPLEADOS .....</b>	<b>9</b>
<b>3. LA REFORMA LABORAL DE 2002, UN AÑO DESPUÉS .....</b>	<b>10</b>
<b>3.1 HUBO SÓLO GANANCIAS? .....</b>	<b>14</b>
<b>4. CONSIDERACIONES FINALES .....</b>	<b>16</b>
<b>4.1 QUÉ ES LO QUE NO HA FUNCIONADO? .....</b>	<b>16</b>
<b>4.2 ERA LA REFORMA QUE SE NECESITABA? .....</b>	<b>18</b>
<b>4.3 OTRA VEZ LO MISMO? .....</b>	<b>20</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>21</b>
<b>ANEXO 1.....</b>	<b>23</b>

## 1. Introducción

Con este documento el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia quiere contribuir al análisis y seguimiento de las políticas de empleo del actual Gobierno. En especial, a continuación se presentan una serie de estadísticas y de comentarios con respecto a los logros alcanzados hasta diciembre de 2003 por la ley de reforma laboral, la Ley No 789 de 2002. En este sentido la presente contribución representa la continuación de una línea de trabajo empezada con el anterior número de los Cuadernos de Trabajo<sup>2</sup>.

Desde ya se aclara que se pretende hacer una simple supervisión de desempeño. Para efectuar una más rigurosa evaluación de impacto será necesario esperar que la reforma ejerza todos sus efectos y habrá que llevar a cabo encuestas especiales para tal fin. Mientras tanto, el monitoreo de las medidas implementadas, a pesar de que no determina definitivas relaciones de causalidad, constituye una insustituible herramienta de evaluación.

Además de esta parte introductoria inicial, el presente documento comprende una segunda sección en la cual se presenta y revisa el impacto ocupacional de la Ley 789 y a la cual le sigue una tercera sección que intenta verificar los logros alcanzados en materia de empleo y protección social a lo largo de 2003. Por último, el documento cierra con una sección de consideraciones finales.

## 2. La Ley 789 de 2002

El propósito de esta sección se centra en hacer una sucinta presentación de lo dispuesto por la Ley 789, en comentar su probable impacto sobre los costos laborales y la protección de los desempleados y en mostrar la esperada generación de empleos.

Empezando, podemos esquemáticamente clasificar las medidas contenidas en la ley 789 en tres principales bloques:

1. Las disposiciones tendientes a reducir los costos laborales;
2. Las disposiciones tendientes a proteger socialmente a los desempleados, al menos los desempleados de estratos socioeconómicos más bajos y con responsabilidades familiares; y
3. Las disposiciones que modifican el régimen de las Cajas de Compensación Familiar

Lo establecido en materia de Cajas de Compensación no será objeto de nuestro análisis. Más bien, en lo siguiente se hará una somera descripción de las medidas tipificadas en los puntos 1 y 2 que podrá ser complementada con una mirada al Anexo 1.<sup>3</sup>

### 2.1 Reducción de costos

A nuestra manera de ver contribuyen a reducir los costos laborales de las empresas las siguientes disposiciones contenidas en la Ley 789:

---

<sup>2</sup> Ver, Cuaderno de Trabajo No 4, "Políticas de mercado de trabajo en un país en crisis. El caso de Colombia".

<sup>3</sup> El lector interesado puede profundizar estos temas consultando, entre otros, Arena, Cerón y Herrera (2003) y Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2003).

1. La ampliación de la jornada de trabajo diurna desde las 6 p.m. hasta las 10 p.m.
2. La posibilidad de fijar jornadas de trabajo flexibles (de mínimo 4 horas y máximo 10 horas diarias y de 6 horas diarias y 36 semanales)
3. La reducción del 25% del recargo para trabajo dominical y festivo
4. La disminución de la indemnización por despido sin justa causa
5. La disminución de la indemnización moratoria por falta de pago
6. La introducción de los regímenes especiales de aportes
7. Lo establecido en materia de contrato de aprendizaje
8. Los programas de crédito para las pequeñas empresas
9. El subsidio temporal al empleo<sup>4</sup> - PADE
10. La abolición de la unidad de empresa

De ellas, dos han sido declaradas inconstitucionales, la abolición de la unidad de empresa<sup>5</sup> y la disminución de la indemnización moratoria<sup>6</sup>.

Las restantes ocho medidas, al disminuir el costo laboral de las empresas deberían inducir un aumento de la demanda de empleo asalariado formal.

En la práctica lo anterior será cierto en cuanto las medidas sean operativamente efectivas y lleven a una disminución representativa de los costos laborales. Algunas empresas, por ejemplo, han reconocido públicamente la adopción de políticas retributivas compensatorias de los efectos de la reforma laboral<sup>7</sup>.

No se puede dejar de resaltar, por otro lado, que el aumento del empleo asalariado formal puede ser acompañado por una disminución de la ocupación informal e independiente, a raíz de los cambios en los precios relativos provocados por lo dispuesto en la Ley 789 a favor del primero. Así que, el impacto sobre el empleo total podrá ser menor que el impacto referido al sólo empleo asalariado formal. De igual forma, si la disminución de los costos de la mano de obra se traduce en una contracción de los salarios reales, puede inducirse el efecto del trabajador adicional, efecto que aumenta la presión sobre la oferta laboral por parte de las familias y tiende a contrarrestar la disminución de la tasa de desempleo<sup>8</sup>.

Teniendo en cuenta las anteriores advertencias pasamos entonces a examinar más en el detalle algunas de las mencionadas medidas.

La ampliación de la jornada diurna es una disposición que potencialmente podría llevar a una consistente reducción de los costos de la mano de obra. El Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social calcula que si una empresa efectivamente trabaja de 6 a.m. a 10 p.m. en dos turnos continuos consigue una reducción en sus costos laborales del 8%<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> Desde el 8 de mayo de 2004 se denomina como Programa de Apoyo Directo al Empleo (PADE).

<sup>5</sup> Sentencias C-801 y C-802 de 2003.

<sup>6</sup> Sentencia C-781 de 2003.

<sup>7</sup> Ver, por ejemplo, lo declarado por el presidente de Suramericana en *El Tiempo* (2003).

<sup>8</sup> Con respecto a la Ley 789 este efecto ha sido estimado por Rodríguez, Cabanzo y Prieto (2003), por ejemplo.

<sup>9</sup> 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%. Evidentemente, estos cálculos deben interpretarse como indicativos de la reducción máxima alcanzable en empresas con una mano de obra con las características apenas señaladas.

Las demás medidas, sin embargo, no parecen ser tan exitosas.

Por ejemplo, la disminución del recargo por trabajo festivo, si todos los trabajadores de una firma laboran un domingo al mes, permitiría un ahorro máximo del 0.8% sobre la nómina mensual.

Por su lado, en el caso de los regímenes especiales de aportes el ahorro máximo sería apenas del 0.6%. La Contraloría General de la República estima un valor aun inferior, del orden del 0.34-0.38%. Y en la práctica, esta nueva modalidad de contratación presenta una serie de dificultades para su aplicación. En el caso de los jóvenes estudiantes (artículo 14) es razonable pensar que 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 informal. Los datos de las encuestas de hogares confirman esta intuición: en el segundo trimestre de 2003, por ejemplo, en las cabeceras urbanas solamente 56.000 jóvenes entre 17 y 24 años estaban estudiando y trabajando al mismo tiempo. De ellos apenas el 37% era formal. En el caso de los grupos especiales de población (jefes de hogar, personas entre 16 y 25 años y mayores de 50, reinsertados, inválidos, etc., artículo 13) aplica un exigente principio de adicionalidad: para acceder al descuento en el pago de los aportes parafiscales 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 de Compensación Familiar, más los contratados indirectamente o en misión a través de empresas de servicios temporales, de vigilancia, de cooperativas etc. Este requisito no es de fácil cumplimiento.

Un principio de adicionalidad más laxo aplica para el microcrédito. En este caso las empresas beneficiarias simplemente deben suscribir un compromiso de generación de empleo adicional. Es muy probable que la efectividad ocupacional de esta medida esté seriamente comprometida no tanto por el principio de adicionalidad, sino por la inexperiencia de las Cajas de Compensación en el negocio de la financiación de actividades productivas y por el monto máximo de los préstamos, 25 salarios mínimos (casi nueve millones de pesos), que no es exagerado definir como irrisorio para las necesidades de las firmas del sector formal. Nótese, finalmente, que la entrega del crédito no es garantía de generación de nuevos empleos. Lo es solamente si las empresas califican como beneficiarias, no sólo del préstamo, sino también de la porción no reembolsable del mismo.

La jornada de 6 horas diarias y 36 semanales ya existía como modalidad especial de contratación laboral para nuevas actividades emprendidas a partir de la Ley 50 de 1990. La Ley 789 la extendió, sin distinción de antigüedad, a todas las empresas que operan sin solución de continuidad durante todos los días de la semana. Esta jornada no parece presentar ventajas en términos de costos laborales, más aun ahora que con la Ley 789 se rebajaron los recargos por trabajo nocturno y festivo. Prueba de ello es el reducido número de asalariados del sector privado que se encontraron trabajando 36 horas semanales en las cabeceras urbanas durante el segundo trimestre de 2003: apenas 62.000. Y de ellos no sabemos cuántos estaban contratados bajo la modalidad de la jornada de 36 horas semanales y cuántos simplemente trabajaban de tiempo parcial.

En el caso del contrato de aprendizaje la ley 789 reduce de forma importante el costo unitario de enganchar un aprendiz, pero esta baja no se ve reflejada en una proporcional disminución del costo total

del aprendizaje. En efecto, al mismo tiempo se aumenta la cuota regulada a cargo de las empresas<sup>10</sup>. Y si a las empresas no les resulta conveniente asumir este mayor número de aprendices ahora deben pagar una multa o “monetización” más alta por cada aprendiz que dejan de enganchar. Es también legítimo pensar que a raíz de los cambios establecidos por la Ley 789 se pueda dar una sustitución de trabajadores por aprendices, dado que, como se ha visto, ahora las empresas son obligadas a contratar más aprendices a costos unitarios inferiores.

En el marco de lo dispuesto en materia de aprendizaje la Ley 789 estableció la creación del Fondo Emprender. Las evaluaciones internacionales a estos tipos de programas de apoyo al desarrollo microempresarial arrojan que su impacto sobre el empleo es bajo, ya que la duración de los proyectos no rebasa el año de vida y que los principales beneficiarios son personas con niveles relativamente mayores de educación<sup>11</sup>. Con respecto al Fondo Emprender, además, es legítimo preguntarse si la misma plata que entrega el Fondo a unos jóvenes inexpertos recién egresados del SENA con el fin de empezar una nueva actividad empresarial no hubiera sido invertida más productivamente en las empresas formales ya consolidadas que monetizaron, parcial o totalmente, sus cuotas reguladas.

A juzgar por el impacto ocupacional estimado, tampoco la modificación de la tabla de indemnización por despido sin justa causa debe conducir a grandes ahorros en términos de costos laborales. Por ejemplo, la Contraloría General de la República estima una ganancia ocupacional de 10.350 nuevos empleos a nivel nacional a lo largo de los próximos cuatro años (ver Cuadro 1); López (2003) es un poco más optimista y admite la creación de 35.600 empleos. Con anterioridad, y sobre la base de una medida similar pero no exactamente igual a la aprobada, una investigación de la universidad de los Andes concluyó que “el efecto sobre el empleo (de las principales ciudades) será solamente del 0.01% o cerca de 1.000 empleos” (Nuñez y Sánchez (2000), p. 16). Solamente el gobierno estima una fuerte caída de los costos laborales y por ende un importante aporte en términos de empleos, de alrededor de 143.000 unidades (Cuadro 1).

Por último, en el caso del PADE el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social considera que los costos laborales de las empresas bajarían sólo en un 0.5% en promedio durante los 6 meses de vigencias del subsidio. Con respecto a los subsidios temporales al empleo en general, la literatura internacional coincide en reconocer que “los resultados en términos de salarios y empleo de los participantes generalmente no son mejores que aquellos del grupo de control” (los no beneficiarios del subsidio) (Butcherman et al. (2000), p. 21)<sup>12</sup>. Un estudio del Banco Mundial ha mostrado como los subsidios al empleo son efectivos entre un 5 y un 35%, esto es, que si se entregan 100 subsidios, sólo entre 5 y 35 personas consiguen un empleo que de otra forma no obtendrían. Así que, es de esperar que solamente una cuota muy pequeña de los 90.000 subsidios que se entregarán a través del PADE se transforme efectivamente en empleos adicionales. Y en nada favorece el alcance de este objetivo el laxo

---

<sup>10</sup> La cuota regulada pasa del 5% de los solos trabajadores calificados al 5% de todos los trabajadores en nómina. Adicionalmente, se eliminó la opción de contabilizar como aprendices a los trabajadores en capacitación en el SENA.

<sup>11</sup> Ver, por ejemplo, Samaniego (2002) y Butcherman et al. (2000).

<sup>12</sup> A similares conclusiones llegan Amit y Tzannatos (1999), Samaniego (2002) y Matos (2003), entre otros.

principio de adicionalidad exigido, que define como trabajador adicional aquel que la empresa genere a partir del momento de su inscripción en el programa<sup>13</sup>.

En conclusión, no es de esperar que los efectos de la reforma laboral de 2002 sobre el empleo y el desempleo agregado sean muy importantes, o bien porque las medidas aprobadas no reducen sustancialmente los costos laborales de las empresas consideradas en su conjunto o bien porque presentan serias dificultades de implementación.

El Cuadro 1 reporta el impacto ocupacional de la Ley 789 estimado para el período 2003-2006 por parte del Gobierno Nacional, la Contraloría General de la República y el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social.

La inspección de las cifras evidencia diferencias sustanciales. Durante el cuatrienio 2003-2006 según el Gobierno se generarían 710.000 empleos adicionales (650.000 antes del PADE) directamente imputables a la reforma laboral. La Contraloría y el Observatorio estiman una contribución notablemente inferior, de 208.000 y 160.000 respectivamente.

Diferencias tan grandes no encuentran su razón de ser en el número de medidas consideradas en los cálculos. Respecto a las estimaciones del Gobierno, la Contraloría solamente no toma en cuenta el impacto atribuible al Fondo Emprender; el Observatorio, por su lado, no considera el Fondo Emprender y la reducción de la indemnización por despido sin justa causa. Estas diferencias tampoco se deben a la metodología utilizada que es la misma en los tres ejercicios. Más bien, el hecho de que las cifras entregadas por el Gobierno resultan ser más que el doble de las sugeridas por la Contraloría y el Observatorio encuentra su justificación en la reducción de los costos laborales promedio de las empresas que el equipo técnico del Gobierno supuso ser mucho más drástica de lo que consideraron oportuno los integrantes de los otros dos equipos.

Concluyendo el análisis del Cuadro 1 vale la pena destacar que tanto la Contraloría como el Gobierno fundamentaron sus cálculos en la totalidad de la población ocupada formal encuestada a nivel nacional en el segundo trimestre de 2002 (5.200.000 personas, aproximadamente). A la luz de lo comentado con anterioridad acerca del cambio en los precios relativos de las diferentes ocupaciones provocado por la Ley 789, resulta poco claro el por qué de la inclusión entre la población objetivo de la reforma laboral de los trabajadores independientes y de 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 indemnización y el 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 estar constituida únicamente por los asalariados del sector formal que, en todo el territorio nacional, no superan los 4 millones de personas.

---

<sup>13</sup> Es apenas evidente, por ejemplo, que si la empresa se inscribe en el programa PADE en el mes de enero, cuando consuetudinariamente reduce de forma temporal su nómina, en los meses sucesivos, al enganchar nuevamente sus dependientes, tendrá derecho al subsidio sin en realidad generar ningún empleo adicional.



Cuadro 1  
Impacto ocupacional de la Ley 789 estimado para el período 2003-2006

	Gobierno Nacional	Contraloría	Observatorio
- Ampliación jornada diurna - Reducción recargo trabajo dominical y festivo	95.147	30.928	23.024
- Reducción indemnización por despido sin justa causa	143.159	10.351	
- Regímenes especiales de aportes	90.190	28.957	17.600
- Modificación del contrato de aprendizaje	157.568	123.140	69.072
- Fondo Emprender	73.500		
- Crédito para micro, pequeñas y medianas empresas (a)	64.000	5.657	20.000
- Subsidio temporal al empleo (b)	(30.000) 90.000	9.759	30.000
Total	(653.564) 713.564	208.793	159.670

(a) Se multiplicó por cuatro la cifra calculada para 2003 en Ministerio de Protección Social (2003b).

(b) Inicialmente el subsidio al empleo tenía una disponibilidad presupuestal de 33.000 millones de pesos con la cual se estimaba generar 30.000 nuevos puestos de trabajo. A partir del 8 de mayo el PADE cuenta con 50.000 millones de pesos y espera fomentar 100.000 nuevos empleos. Al mes, la cifra de empleos se modificó a 90.000.

Fuentes: Gobierno Nacional: Plan Nacional de Desarrollo, Ministerio de Protección Social (2004) y (2003b) y [www.sigob.presidencia.gov.co](http://www.sigob.presidencia.gov.co); Contraloría: Rodríguez, Cabanzo y Prieto (2003); Observatorio: Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2003)

## 2.2 Protección para los desempleados

La Ley 789 incluye algunas medidas a favor de los afectados por el desempleo. Ellas son:

1. El subsidio temporal al desempleo a cargo del Estado
2. El subsidio al desempleo a cargo de las Cajas de Compensación Familiar
3. La posibilidad de poder disfrutar de los servicios de educación, capacitación, recreación y turismo de las Cajas de Compensación Familiar hasta después de un año de haber perdido el empleo
4. La capacitación para la inserción laboral

De la bondad de estas medidas nadie discute.

Se trata de herramientas de protección social que inicialmente, mientras el sistema se consolida y se consiguen y reorientan mayores recursos, deben necesariamente estar dirigidas a los sectores menos favorecidos.

Sin embargo, en una sociedad donde la tecnología y el comercio internacional han acelerado, y en un futuro acelerarán aun más, la movilidad ocupacional y la rotación laboral de todos los trabajadores es

indispensable contar con instrumentos institucionales que amortigüen las temporáneas pérdidas de ingresos y favorezcan la empleabilidad de toda la mano de obra, no solamente de la más pobre.

Ahora bien, las mencionadas medidas de protección social no tienen un carácter universal, ni tienden a focalizarse hacia los más desfavorecidos. Más bien, al apalancar su financiación en los recursos de las Cajas de Compensación Familiar<sup>14</sup>, terminan dirigiéndose principalmente a los trabajadores que en algún momento estuvieron afiliados a las mismas Cajas, es decir a ex asalariados formales que, por cierto, por sus características generales, no pueden considerarse como los trabajadores más vulnerables. En el caso del subsidio al desempleo, además, los estrictos requisitos estipulados para su obtención reducen ulteriormente la cobertura. Otra consecuencia indeseada de la forma de financiación escogida es el carácter procíclico de la disponibilidad de los recursos. En los períodos de crisis se contrae la capacidad de recaudo del SENA y las Cajas de Compensación Familiar, y por ende se encogen los recursos disponibles para la protección de los desempleados, al tiempo que crece el número de personas para atender.

Por ultimo, los servicios ofrecidos y el monto de los subsidios entregados a los desempleados apenas pueden definirse como modestos. Definitivamente son insuficientes para enfrentar la compleja problemática relacionada con el paro. Por lo dispuesto hasta ahora, los desempleados tienen la posibilidad de seguir disfrutando, pagando, de los servicios de la Caja de Compensación Familiar y de recibir una breve capacitación gratuita con el fin de favorecer su nueva inserción laboral. Los jefes de hogar que quedan desempleados, además, tiene derecho a un subsidio en especie de 89.500 pesos mensuales (de 2004) por 6 meses durante toda su vida productiva.

### **3. La Reforma Laboral de 2002, un año después**

Junto a las metas ocupacionales fijadas para el período 2003-2006 que se han reportado en el Cuadro 1, el Gobierno Nacional estableció metas parciales para cada uno de los años del cuatrienio. Igualmente, programó la distribución de los recursos del FONEDE<sup>15</sup> y estimó el número de sus beneficiarios para el año 2003. Esta sección tiene como propósito verificar la ejecución de los objetivos programados a diciembre de 2003 y presentar algunos indicadores agregados del mercado de trabajo como soporte para el análisis.

Durante el primer año de vigencia de la Ley 789 el Gobierno esperaba una contribución a la generación de nuevos puestos de trabajo de cerca de 200.000 unidades. El Cuadro 2 desagrega esta meta por tipo de programa y de cada uno de ellos resume su ejecución a diciembre de 2003.

---

<sup>14</sup> Y del SENA en el caso de la capacitación para la inserción laboral.

<sup>15</sup> El FONEDE es el Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleo creado por la Ley 789 que se alimenta de parte de los recursos parafiscales de las Cajas de Compensación Familiar y tiene como objetivo financiar programas de subsidio al desempleo, capacitación laboral y microcrédito.

Cuadro 2  
Estimaciones y logros de la Ley 789 a diciembre de 2003

	Impacto estimado	Logros a 2003	Porcentaje de ejecución
- Ampliación jornada diurna - Reducción recargo trabajo dominical y festivo	26.160 empleos	No hay información para verificar el impacto	
- Reducción indemnización por despido sin justa causa	39.450 empleos	No hay información para verificar el impacto	
- Regímenes especiales de aportes	24.854 empleos	15 empresas y 85 trabajadores	0.3%
- Aprendices	43.322 aprendices	38.750 contratos de aprendizaje más	89%
- Fondo Emprender	14.700 empleos	Sólo se cuenta con apropiación presupuestal desde nov 2003	0%
- Crédito para micro, pequeñas y medianas empresas	16.000 empleos o 3.200 empresas	55 créditos asignados	2%
- Subsidio temporal al empleo	30.000 empleos	Empezó el 8 mayo de 2004	0%
- Subsidio al desempleo a cargo de las CCF	42.500 personas	Hubo 60.024 solicitudes y se entregaron 18.053 subsidios	43%
- Subsidio al desempleo a cargo del Estado		Ninguna información disponible sobre este programa	0%
- Capacitación para la inserción laboral		El 78% de los individuos que reciben capacitación gratuita en las CCF atienden con alguna regularidad los cursos	78%
- Abolición unidad de empresa		Inconstitucional	
- Reducción indemnización por falta de pago		Inconstitucional	

Fuentes: Plan Nacional de Desarrollo, Ministerio de Protección Social (2004) y (2003b), CONPES (2004) y [www.sigob.presidencia.gov.co](http://www.sigob.presidencia.gov.co)

Resulta así que se esperaba un aporte de 26.000 nuevos empleos a raíz de la reducción del sobrecosto al trabajo de 6 p.m. a 10 p.m. y al trabajo en los días de fiesta, a los cuales se adicionarían 40.000 empleos por la modificación de la indemnización por terminación injusta del contrato. De estas tres medidas no se dispone de registros directos de información. Sabemos que los empresarios de sectores económicos que han experimentado recientes incrementos de su demanda externa los evalúan positivamente. No se ha podido discernir, sin embargo, cuánto de la aumentada ocupación reportada en estos sectores se debe a la reducción de los sobrecostos laborales (a la reforma laboral) y cuánto al incremento de la producción (a las preferencias arancelarias). En cambio, en otra actividad teóricamente

gran beneficiaria de estas tres medidas, el comercio formal, el examen de las estadísticas del DANE no revela significativos incrementos ocupacionales. Sobre estas estadísticas volveremos más adelante.

Así como se había pronosticado en la sección anterior, la generación de empleo a través de una menor parafiscalidad ha sido pobre. Sólo 15 empresas se han acogido a esta medida, enganchando 85 trabajadores. La meta de 2003 sólo se cumplió en un 0.3%.

El Fondo Emprender, por su lado, pudo contar con apropiación presupuestal sólo a partir de noviembre de 2003, lo cual le impidió registrar cualquier progreso ocupacional durante nuestro año de análisis.

El número de contratos de aprendizaje acumulados a lo largo del 2003 superó en 38.750 unidades a los registrados en 2002. Es este un resultado que se acerca mucho a la meta programada de 43.322 nuevos aprendices y que implica un elevado porcentaje de ejecución: el 89%. A la hora de la verdad, el dato relativo a 2003 debe ser analizado con cierta atención. En primera instancia porque refleja una mayor rotación de aprendices. De hecho, la Ley 789 redujo el término máximo de duración de la relación de aprendizaje, de 3 a 2 años, y reconoció como nuevas formas de aprendizaje a unas pasantías de duración temporal aun inferior (generalmente 6 meses). En segundo lugar porque estas cifras incluyen los efectos de una más intensa lucha contra la evasión emprendida por el SENA y no prevista por la ley de reforma laboral. El Cuadro 3 sustenta lo antes afirmado. Entre 2002 y 2003 los alumnos en formación como aprendices más que duplicaron, de 33.337 a 72.087. Lo anterior fue el reflejo del fuerte incremento en la cuota regulada total, la cual, a su turno, se elevó no sólo a causa de la nueva regla establecida para el cálculo del número de aprendices, sino también porque hubo un importante aumento del número de empresas sujetas a la regulación, que pasó de 11.868 a 19.733. Nótese que en el año inmediatamente anterior las empresas reguladas sólo crecieron en 2.000 unidades. En conclusión, hay que reconocer que los datos disponibles sobre aprendizaje tienden a sobreestimar su verdadero impacto ocupacional. Para fines de comparaciones intertemporales deberían ser depurados teniendo en cuenta tanto el efecto “mayor rotación” como el efecto “lucha a la evasión”.

Cuadro 3  
Aprendizaje: número de empresas y alumnos. 2001-2003

	2001	2002	2003
Empresas reguladas	9.735	11.868	19.733
Cuotas reguladas	31.818	34.082	86.936
Aprendices acumulados	No disponible	33.337	72.087

Fuente: SENA

El subsidio al empleo – PADE no encontró aplicación el año pasado, al parecer como consecuencia de los retardos provocados por el cumplimiento de los trámites administrativos necesarios para definir su reglamentación y para asegurar su financiación con los bancos multilaterales.

Con el microcrédito se pensaban facilitar las necesidades financieras de 3.200 empresas, pero hubo solamente 107 solicitudes y aun menos préstamos: 55. El porcentaje de ejecución fue de apenas el 2%.

Los beneficiarios del subsidio al desempleo con vinculación anterior a una Caja de Compensación tienen la obligación de atender un curso de capacitación gratuito dirigido a favorecer su nueva inserción laboral. El 22% de ellos no lo hace, aduciendo dificultades económicas y de tiempo. Se deduce, entonces, que esta medida alcanzó una buena ejecución durante 2003, de 78%.

Con el subsidio al desempleo se estimaba atender 42.500 jefes de hogar desempleados de escasos recursos. Hubo 60.024 postulaciones y sólo 18.053 beneficiados. Las mayores dificultades se han encontrado entre los desocupados anteriormente vinculados a una Caja de Compensación, sin embargo, la meta fijada por el Gobierno no se alcanzó en su totalidad tampoco en el caso de los trabajadores sin vinculación (ver Cuadro 4). Globalmente la meta se cumplió en un 43%.

Y por último, unas pocas líneas sobre el subsidio al desempleo a cargo del Estado. Solamente para decir que no se tiene ninguna información al respecto y que probablemente este programa nunca verá la luz del día.

De la indemnización por falta de pago y de la abolición de la unidad de empresa, por su lado, ya se ha dicho que la Corte Constitucional ha declarado la inexequibilidad. Naturalmente, a ellas no es imputable ningún resultado en términos de empleo.

El examen de algunas metas financieras agrava la ya precaria situación descrita en el análisis en términos de personas beneficiadas. El Cuadro 4 muestra, por ejemplo, que la ejecución de los programas de subsidio al desempleo de competencia de las Cajas de Compensación Familiar fue bastante inferior, de apenas el 36%. Este porcentaje se reduce aun más, al 27%, para los desempleados con vinculación anterior al sistema, el componente de mayor peso de este programa. Aumenta, en vez, al 90% en el caso de los desempleados sin vinculación. Igualmente, el Cuadro 4 muestra que la diferencia entre el monto apropiado y el efectivamente ejecutado fue muy grande en el caso de la capacitación para la inserción laboral: el segundo representó solamente un 16% del primero, a pesar de que en términos de número de capacitados el cumplimiento fue del 78%. Lo anterior sugiere que parte de los recursos del componente de capacitación del FONEDE podría ser utilizado con otros destinos o podría dirigirse a una población objetivo más amplia.

Cuadro 4  
Apropiación y asignación de los recursos del FONEDE, 2003

	Recursos apropiados (millones de pesos)	Recursos ejecutados (millones de pesos)	Porcentaje de ejecución
Microcrédito	24.778	743	3%
Subsidio desempleados con vinculación	21.290	5.688	27%
Subsidio desempleados sin vinculación	3.551	3.199	90%
Total subsidio al desempleo	24.831	8.887	36%
Capacitación inserción laboral	17.718	2.818	16%

Fuente: CONPES (2004)

Los datos hasta ahora considerados son de fuente administrativa, es decir, se originan en informes del Ministerio de la Protección Social, las Cajas de Compensación Familiar y el SENA que son las instituciones responsables de la implementación, administración y/o vigilancia de los programas previstos por la Ley 789. Concluyendo esta sección vale la pena examinar también algunos indicadores de carácter estadístico más generales.

Antes, sin embargo, es importante recordar cuáles son los resultados ocupacionales esperados de la reforma laboral: un aumento de la demanda de empleos asalariados por parte de firmas privadas formales, especialmente en aquellos sectores de actividad que utilizan su mano de obra por fuera del horario "normal" de trabajo, como por ejemplo, el sector comercial o turístico.

El Cuadro 5 intenta presentar el comportamiento durante 2003 de estos tipos de empleos.

Cuadro 5  
Potenciales beneficiarios de la reforma laboral

<b>A. Los trabajadores formales</b>	
<i>VARIACIÓN ANUAL II TRIMESTRE 2002-2003</i>	
Empleo Formal Urbano	+ 3.1%
Empleo Informal Urbano	+ 7.4%
<b>B. Los asalariados formales del sector privado</b>	
<i>VARIACIÓN ANUAL II TRIMESTRE 2002-2003</i>	
Empleo Asalariado Privado Formal Urbano	+ 5.5%
Empleo Asalariado Privado Informal Urbano	+ 7.6%
<i>VARIACIÓN PROMEDIO ANUAL 2002-2003</i>	
Empleo Asalariado Industrial Formal	- 1.1%
<b>C. Los asalariados formales del sector comercial</b>	
<i>VARIACIÓN PROMEDIO ANUAL 2002-2003</i>	
Supermercados	184 empleos
Total Grandes Almacenes	762 empleos
Total Comercio Minorista Formal	+ 0.9%

Fuente: DANE, Encuestas de Hogares, Muestra Mensual Manufacturera, Muestra Mensual Comercio al por menor y Encuesta Trimestral de Grandes Almacenes e Hipermercados

De su inspección se observa que entre abril/junio de 2002 y abril/junio de 2003 el empleo formal en las áreas urbanas del país creció al 3.1%. Es este un resultado más que aceptable pero que se coloca muy por debajo del crecimiento del empleo informal, que se expandió al 7.4% durante el mismo período

de tiempo. Si se pasa a observar exclusivamente la dinámica de los asalariados del sector privado, la brecha de crecimiento disminuye mas no desaparece: los empleados en el sector formal aumentaron al 5.5%, mientras los informales lo hicieron al 7.6%.

Sectorialmente, y a pesar del aumento de la producción, el empleo asalariado en la industria formal colombiana disminuyó el 1.1% durante 2003. En el caso del comercio minorista formal el crecimiento fue positivo, pero muy por debajo de las expectativas, ya que en el papel figuraba como un sector de gran potencial ocupacional. Entre 2002 y 2003, en promedio, subió sólo 0.9%. Al interior del comercio minorista, en los supermercados y en general en los grandes almacenes e hipermercados - actividades que operan en horarios extendido y en casi todos los días del año-, el número de trabajadores en nómina sólo se incrementó en 184 y 762 individuos, respectivamente, entre 2002 y 2003.

### **3.1 Hubo sólo ganancias?**

En la sección anterior se ha visto como los registros administrativos han sido claros en indicar para 2003 un pobre cumplimiento de los objetivos ocupacionales y de protección al desempleo relacionados directamente con la aplicación de la Ley 789. Así mismo, el examen de algunos indicadores sectoriales agregados de origen estadístico ha confirmado que no hubo un crecimiento superior al promedio entre las modalidades ocupacionales potencialmente más beneficiadas por la reforma laboral.

No obstante que en este sentido los resultados hayan sido inferiores a las expectativas, nadie contesta que el efecto final de la reforma laboral sobre el empleo sea positivo. La discusión se centra en la cuantificación de esta ganancia ocupacional.

Una reciente encuesta de la Asociación Colombiana de Relaciones Industriales y Personales (ACRIP), sin embargo, pone al descubierto unas consecuencias de la Ley 789 que deberían ser objeto de una profunda reflexión.

La Gráfica 1 sintetiza las respuestas de un centenar de empresas afiliadas a una pregunta sobre el clima laboral en los puestos de trabajo después de la introducción de la reforma laboral. El 99% de las firmas declaró que las relaciones laborales habían sido afectadas. Las razones no se investigaron en la encuesta, pero es intuitivo suponer que este resultado se debe a que parte de la reducción de los costos laborales de las empresas se obtuvo mediante la compresión de los salarios de sus trabajadores.

En economía existe una extensa literatura que reconoce la importancia de mantener buenas relaciones laborales con el fin de alcanzar una mayor productividad en el puesto de trabajo<sup>16</sup>. De aquí la importancia de profundizar el porque de la unanimidad de respuestas y de estudiar sus efectos. La reforma laboral puede haber abierto grietas en las relaciones entre trabajadores y sus empleadores e inducido consecuencias negativas sobre las relaciones interpersonales, la productividad y en últimas la competitividad de las empresas.

---

<sup>16</sup> Desde el trabajo pionero de Freeman y Medoff (1984) hasta la más reciente contribución de Black y Lynch (2001), por ejemplo.

Gráfica 1



Fuente: ACRIP (2004)

#### 4. Consideraciones finales

Concluyendo, queremos resumir este documento y efectuar unos comentarios finales a través de las tres preguntas que se plantean a continuación.

##### 4.1 Qué es lo que no ha funcionado?

La sección de consideraciones finales no puede no empezar con un examen de las causas de los poco alentadores resultados de la reforma laboral durante su primer año de vigencia. Sin la pretensión de efectuar un examen exhaustivo, a continuación se plantean algunas ideas para la discusión.

Probablemente, el mejoramiento experimentado por el mercado de trabajo colombiano durante 2003 ha inducido el Gobierno a no considerar necesaria la implementación del subsidio al desempleo que la ley define sólo como un “mecanismo temporal de intervención para eventos críticos que presentan los ciclos económicos” (artículo 8). De hecho, la misma ley prevé que este subsidio a cargo del Estado se otorgue “en las épocas que señale el Gobierno Nacional”.

El Fondo Emprender durante 2003 hubiera podido contar con la financiación de más de 5.000 cuotas monetarias pagadas por las empresas no interesadas en utilizar los servicios de aprendices, equivalentes a más de 9.000 millones de pesos, pero en la práctica el SENA pudo disponer de la correspondiente plata sólo a partir de noviembre. Hay que esperar todavía para formular algún juicio sobre este programa de apoyo al desarrollo microempresarial.

La reorientación de los recursos antes destinados a un programa de empleo temporal (Empleo en Acción) hacia uno de subsidio al empleo (PADE) ha necesitado de una negociación con la banca multilateral que ha retardado el inicio de las operaciones de este último. Actualmente, el Ministerio de la Protección Social, entidad encargada del PADE, no ha elaborado todavía la reglamentación del programa y tampoco cuenta con la disponibilidad efectiva de los recursos para su ejecución. Son probables,



entonces, ulteriores retardos en la puesta en marcha de este programa. Al parecer, el PADE tiene prevista una focalización en las ciudades con mayor índice de desempleo. Esto lo aleja de los lineamientos fijados por la ley 789 que, al contrario, establece que “Tendrán prioridad en la asignación de los recursos las zonas rurales, en especial aquellas que presentan problemas de desplazamiento y conflicto campesino” (artículo 2). De igual forma, se ha hecho pública la intención de entregar el subsidio a trabajadores que ganan un salario mínimo y medio, mientras que la ley limita el universo de los beneficiarios a los jefes de hogar que reciben un sólo salario mínimo.

Los regímenes especiales de aportes, además de contribuir muy poco a la reducción de los costos laborales de las empresas, han mostrado varios problemas de implementación. Ya se han señalado los derivados del exigente principio de adicionalidad, en el caso del componente dirigido a grupos poblacionales especiales, y de la reducida consistencia de la potencial población objetivo, en el caso del componente dirigido a los solos estudiantes. Hay otros. Cada mes las empresas para tener derecho al descuento en el pago de sus aportes parafiscales deben demostrar de estar al día con sus obligaciones relativas a salud, pensión, riesgos profesionales, SENA, ICBF y Cajas de Compensación. La consecución de los respectivos paz y salvo representa un costo que se tiene que restar a los escasos beneficios, los cuales, además, pueden perderse por un simple retardo en los pagos o una mora de pocos meses. La reglamentación desarrollada por el Ministerio de la Protección Social, por otro lado, ha delegado a cada Caja de Compensación la elaboración de un formulario de inscripción para las empresas afiliadas intencionadas en beneficiarse del descuento. Sin duda, esta delegación ha sido causa de retardos y de la escasa promoción de la medida.

El microcrédito con un componente no reembolsable es condicionado a que las empresas se comprometan a generar puestos de trabajo adicionales. Además, las firmas beneficiarias deben ser afiliadas a las Cajas y el valor máximo unitario de los préstamos entregados no puede superar los 25 salarios mínimos. Adicionalidad, afiliación y tope crediticio constituyen una combinación difícil de cumplir: las firmas afiliadas (formales) tienen pocos estímulos para enganchar personal adicional si el monto a prestar es tan bajo (menos de 9 millones de pesos) aunque una parte del préstamo sea no reembolsable<sup>17</sup>. A lo anterior se debe añadir que las Cajas de Compensación Familiar tienen experiencia en materia de crédito al consumo para sus afiliados pero en muchas de ellas los préstamos al sector productivo constituyen una nueva actividad que aun hace falta desarrollar y consolidar. No debe sorprender entonces que 2003 haya sido testigo de una actitud cauta de las Cajas en materia de microcrédito.

Mucho se ha hablado del subsidio al desempleo. Sabemos que, mientras su asignación entre los ex afiliados a Cajas de Compensación encuentra dificultades, los recursos para entregar a desempleados

---

<sup>17</sup> Nótese, sin embargo, que la comparación de los Cuadros 4 y 2 da como resultado un valor promedio de los préstamos de 13.500.000 pesos en 2003. Existe la preocupación, además, que estos préstamos hayan sido entregados a empresas informales no afiliadas. Lo anterior, sumado al hecho de que la generación de empleo adicional es sólo un compromiso que asumen las empresas beneficiadas que en caso de incumplimiento no da pie a la revoca del préstamo, deja entrever la necesidad de mantener mayores controles e informaciones sobre la ejecución de este programa.

nunca vinculados han resultado insuficientes. De los primeros, en 2003, se aceptaron 13 mil postulaciones y se entregaron 11.600 subsidios; entre los segundos hubo 22 mil postulaciones aceptadas y solamente 6.400 entregas de subsidios. Hay varios factores para tener en cuenta al momento de expresar algún comentario sobre este programa. Primero, su reglamentación ha sido fragmentaria: el Ministerio de la Protección Social dictó cuatro decretos y la Superintendencia de Subsidio Familiar elaboró tres resoluciones. Segundo, los beneficiarios del subsidio deben cumplir varios requisitos. No solamente deben estar sin un trabajo, sino que deben ser jefes de hogar, carecer de ingresos económicos y acreditar conductas activas en la búsqueda de un empleo. El mayor obstáculo a la aplicación de esta medida, sin embargo, parece estar representado por el período mínimo de afiliación a una Caja de Compensación, que debe ser de 12 meses durante los últimos tres años. Las soluciones propuestas han sido dos. Reducir el período de afiliación previa o modificar la distribución de los recursos del FONEDE, aumentando el porcentaje de apropiación a favor de los desempleados sin vinculación anterior a una Caja de Compensación. Ambas modificaciones necesitan de un acto legislativo.

#### **4.2 Era la reforma que se necesitaba?**

Independientemente de los resultados obtenidos durante el primer año de vigencia de la Ley 789 y aun de los que se obtendrán en un futuro, es legítimo preguntarse si ésta era la reforma laboral que necesitaba el país. Del análisis atrás desarrollado se pueden traer cuatro consideraciones básicas:

1. Que la reforma laboral de 2002 ha bajado los costos laborales, pero no ha flexibilizado los salarios<sup>18</sup>
2. Que la baja en los costos laborales para el promedio de las empresas no ha sido de magnitud importante
3. Que se han presentado problemas de implementación y se han dado rezagos en la aplicación de las medidas
4. Que la protección al desempleo ha quedado en un estado embrional. Además, su cobertura no es universal y no alcanza a focalizarse hacia los trabajadores más desfavorecidos

Los puntos 2 y 3 han sido las causas últimas del pobre desenvolvimiento de la reforma laboral durante su primer año de vigencia. Los problemas de implementación y los retardos podrán ser obviados con un mayor empeño por parte del Gobierno y una mejor reglamentación. Va a resultar difícil, en cambio, poder bajar ulteriormente los costos laborales en el corto plazo a través de una nueva modificación del código de trabajo.

Debería resultar claro, además, que durante los períodos de crisis, la disminución de los costos y la flexibilización de los mismos, son objetivos que apuntan hacia una misma dirección, en el sentido de que la flexibilización requiere que los costos bajen. Sin embargo, flexibilización y reducción de costos no son conceptos coincidentes. Y a pesar de las reformas laborales de 1990 y 2002, el mercado de trabajo

---

<sup>18</sup> Para una amplia discusión sobre este punto, ver Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2003).

colombiano sigue falto de herramientas jurídicas que permitan el ajuste automático de los salarios (y el horario de trabajo) a los cambios en el entorno económico en el cual operan las empresas. Es apenas evidente que, si las empresas no logran adecuar los costos de la mano de obra a las variaciones de su rentabilidad y de las condiciones de mercado, el ajuste inevitablemente recaerá sobre los niveles de empleo. Pero no sólo eso. La flexibilidad de los salarios permitiría corregir los efectos de eventuales restricciones cuantitativas existentes por el lado del empleo, si los empresarios pudieran reducir los salarios hasta el punto en que les resulte conveniente mantener estable el empleo o de inducir retiros voluntarios.

Por su lado, el sistema de protección al desempleo previsto por la Ley 789 ha quedado muy precario, en cobertura y en servicios ofrecidos. Es de verdad inconcebible un mercado de trabajo moderno que no cuente con un instrumento eficaz y generalizado dirigido a cubrir el riesgo que corren sus participantes de quedar cesantes y sin ingresos corrientes. Además, la inserción laboral es importante, pero el objetivo final de la capacitación debería ser la empleabilidad de la fuerza de trabajo: a los trabajadores deben proporcionársele, en un entorno laboral cambiante, las herramientas necesarias para mantenerse ocupados o para conseguir un nuevo empleo.

Estas son las condiciones con las cuales entraremos a participar en el ALCA y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. A raíz de esta participación se darán importantes cambios en la estructura productiva del país, los cuales podrán enfrentarse solamente gracias a una gran movilidad laboral – que permita una reasignación de la mano de obra de usos menos productivos hacia unos más productivos - y a una flexibilidad en todos los frentes.

Es de prever, por lo tanto, que las rigideces salariales existentes en el mercado de trabajo colombiano acentuarán las presiones sobre los niveles de empleo para que éste juegue como variable de ajuste del mercado. Y frente a la mayor movilidad laboral y al desempleo de corto plazo, sólo una pequeña porción de los que serán despedidos o deberán encontrar una nueva ocupación podrá contar con alguna protección social.

Dadas estas perspectivas el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social considera oportunas dos iniciativas de corto plazo.

Las Cajas de Compensación no son organizaciones especializadas ni en la actividad de intermediación financiera con fines productivos, ni en aquella de capacitación para el trabajo. Parece más lógico atribuir estas competencias a otras entidades, por ejemplo al SENA. Los recursos así liberados podrían dirigirse a financiar el subsidio al desempleo, cuya reglamentación deberá modificarse con el fin de posibilitar una mayor cobertura y consistencia monetaria de la prestación asistencial.

Por otro lado, debería pensarse en dar impulso a una política nacional de relaciones laborales, no sólo para restaurar el ambiente dañado por los efectos de la Ley 789, sino también para encontrar nuevas posibilidades de flexibilización de los salarios y el horario de trabajo. Y para estimular una estrategia de competitividad que vaya más allá de la competencia en los precios y se concentre en elementos como la innovación y la calidad de los bienes y servicios ofrecidos.

### 4.3 Otra vez lo mismo?

Las argumentaciones presentadas y la evaluación a 2003 efectuada en este documento han mostrado como el equipo de Gobierno sobreestimó ampliamente el impacto ocupacional directamente atribuible a la Ley 789.

Desafortunadamente, el excesivo optimismo del Gobierno no se ha frenado en 2004. Hace pocas semanas se lanzó el Programa de Apoyo Directo al Empleo, con el cual se estima generar 90.000 empleos con un presupuesto de 50.000 millones de pesos. El Estado ofrece un subsidio de 32.220 pesos a las empresas que predispongan puestos de trabajo adicionales en su planta de personal habitual. Lo anterior implica que las empresas podrían ver reducidos sus costos laborales, en promedio, en un 0.5% durante 6 meses, la duración máxima prevista por cada subsidio entregado. Este es un estímulo muy pequeño para inducir una generación de tantas plazas de trabajo. Plazas que deberán contabilizarse, naturalmente, por encima de los empleos que en todo caso las empresas harán disponibles, con o sin el subsidio. Así que, los 90.000 derechos al subsidio se entregarán a los desempleados y serán utilizados por las empresas, pero esto no generará en la economía un correspondiente número de empleos adicionales.

Igualmente, el Plan de Desarrollo prevé para este año 59.614 nuevos aprendices. Se recordará que en 2003 se registraron 38.750 nuevos alumnos bajo el impulso de dos principales fenómenos: el modificado cálculo de la cuota de aprendizaje, que aumentó en algunos casos de forma dramática el número de aprendices a contratar en las empresas ya sujetas a cuota reguladora, y la lucha a la evasión, de la cual se ha dado alguna evidencia en las secciones anteriores. En 2004 el primero se agotará y resultará difícil cumplir la meta programada. El mismo SENA, más aterrizado, ha fijado para 2004 un objetivo de 72.229 aprendices, es decir, solamente 142 más respecto a los acumulados en el año anterior. De cumplirse lo establecido en el Plan de Desarrollo, los aprendices en 2004 deberían ser, al contrario, 131.701.

En conclusión, sería oportuno que el Gobierno reconociera sus imprecisiones y revisara, cuando sea necesario, las metas ocupacionales para los próximos años. Esto evitaría generar expectativas no realizables, deseos frustrados entre los que necesitan un empleo y tensiones con quienes ejercen el derecho de control sobre el cumplimiento de las políticas gubernamentales.

## BIBLIOGRAFIA

- ACRIP (2004), "Reforma Laboral. Ley 789 de 2002. Resultados y efectos al interior de las empresas en Colombia", ACRIP Capítulo Magdalena, mimeo, mayo
- Amit D. y Tzannatos Z. (1999), "Active labor market programs: a review of the evidence from evaluations", Social Protection Discussion Paper Series, No 9901, The World Bank, January
- Arena G., Cerón J. y Herrera J.R. (2003), "Comentarios a las reformas laboral y de seguridad social", Legis, julio
- Bertola G. (1999), "Microeconomic perspective on aggregate labor markets", en Ashenfelter O. y Card D.(Eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3, Ch. 45
- 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
- Betcherman G., Amit D., Luinstra A. y Ogawa M. (2000), "Active labor market programs: policy issues for East Asia", Social Protection Discussion Paper Series, No 0005, The World Bank, January
- Black S.E. y Lynch L.M. (2001), "How to Compete: the Impact of Workplace Practices and Information Technology on Productivity", Review of Economics and Statistics, Vol. 83, August
- CONPES (2004), "Seguimiento a la política de empleo", Documento No 3290, Bogotá, 7 de junio
- 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
- Farné S. (2002), "Políticas de Mercado de Trabajo en un país en crisis. El caso de Colombia. Parte I: La Administración Pastrana", Cuadernos de Trabajo No. 4, Universidad Externado de Colombia, Noviembre 2002
- Freeman R. y Medoff J.L. (1984), "What Do Unions Do?", Basic Book
- López H. (2003), "El desempleo en Colombia. Situación actual, perspectivas, políticas", mimeo, octubre
- Matos F.J. (2003), "Estudio sobre las experiencias europeas con los instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo", CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo, No 21, enero
- Ministerio de la Protección Social de Colombia (2004), "Balance de la reforma laboral en la generación de empleo – Año 2003", mimeo, 16 de abril
- 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
- 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 (2003), "Ley 789 de 2002. Reforma Laboral Colombiana", Boletín No 6, diciembre

OECD (1999), "OECD Employment Outlook", July

Rodríguez A, Cabanzo M. y Prieto M. (2003), "Reforma laboral: cuentas laxas, empleos precarios y menores ingresos", Economía Colombiana, No 294, febrero

El Tiempo (2003), "Compensan recortes laborales", sábado 8 de marzo

Samaniego N. (2002), "Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina", CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo, No 19, diciembre

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

**Anexo 1****Medidas de reducción de costos y protección al desempleo. Ley 789 de 2002**

Ampliación de la jornada de trabajo diurna Reducción del recargo por trabajo festivo	Se reducen los sobrecostos a la utilización de la mano de obra durante los días de fiesta y de 6 p.m. a 10 p.m. todos los días.
Jornada de trabajo flexible	Se pueden acordar días de trabajo de un mínimo de 4 horas diarias continuas y un máximo de 10, hasta completar las 48 horas legales semanales, sin que ello de lugar a recargos por trabajo extra. La posibilidad de utilizar la jornada de 6 horas diarias y 36 semanales (sin pago de ningún recargo) se extiende a todas las empresas que trabajan sin solución de continuidad durante todos los días de la semana.
Disminución de la indemnización por despido sin justa causa	Disminuyen los días de salario que las empresas deben pagar si despiden trabajadores sin justa causa. Esta disminución es mayor para asalariados que ganan más de 10 salarios mínimos.
Disminución de la indemnización por falta de pago	La indemnización por falta de pago de salarios y prestaciones debidos al trabajador se reduce notablemente, después de los dos años de la terminación del contrato, al aplicarse una tasa moratoria comercial en vez de la indemnización moratoria de un salario diario.
Regímenes especiales de aportes	Para empresas que vinculen trabajadores adicionales de grupos especiales y estudiantes (17-24 años) de tiempo parcial se prevé una reducción en los pagos de los aportes parafiscales no superior al 10% del valor total de los mismos. Los trabajadores adicionales de grupos especiales no pueden devengar más de 3 salarios mínimos.
Aprendizaje	Se deslabora el contrato de aprendizaje y con esto baja el costo de enganchar un aprendiz. Se amplían las modalidades de aprendizaje. Se modifica la fórmula para el cálculo de la cuota de aprendices a cargo de las empresas. Se crea un programa de apoyo al desarrollo de pequeñas empresas, el Fondo Emprender.
Microcrédito	Las Cajas de Compensación Familiar ofrecen préstamos por un valor unitario de hasta 25 salarios mínimos a pequeñas y medianas empresas que generan empleo adicional. Los nuevos trabajadores deben ser jefes de hogar con sueldo no mayor de 3 salarios mínimos.
Subsidio al empleo	El Estado entrega a pequeñas y medianas empresas un subsidio por cada trabajador adicional a su planta habitual. Los nuevos trabajadores deben ser jefes de hogar con sueldo no mayor a un salario mínimo. Debe darse prioridad a las zonas rurales.
Abolición de la unidad de empresa	Las unidades de producción o las personas jurídicas vinculadas económicamente a una misma persona natural o jurídica conservarán su independencia para efectos laborales y prestacionales.
Subsidio temporal al desempleo	Ninguna información disponible sobre este programa.
Subsidio al desempleo a cargo de las Cajas de Compensación	Los jefes de hogar que quedan desempleados tienen derecho a un subsidio en especie de 89.500 pesos mensuales por 6 meses, una sola vez en toda su vida. Contablemente tiene dos destinatarios: los jefes de hogar desempleados que estuvieron vinculados a una Caja de Compensación por un período de 12 meses en los últimos 3 años y aquellos sin vinculación anterior.
Servicios de las Cajas de Compensación	Pagando la misma tarifa que pagaban cuando eran ocupados, los desempleados pueden disfrutar de los servicios de educación, capacitación, recreación y turismo de las Cajas de Compensación Familiar hasta después de un año de haber perdido el empleo.
Capacitación para la inserción laboral	El SENA debe destinar el 25% de los recursos que recibe por concepto de aportes para la capacitación de población desempleada. Los jefes de hogar con vinculación anterior tienen derecho a un curso de capacitación gratuito para su nueva inserción laboral.

## CUADERNOS DE TRABAJO

No 1	Enfoques Institucionales sobre Sistemas Pensionales: Algunas Reflexiones para el Actual Debate en Colombia
No 2	Efectos Ocupacionales de una Reforma Laboral en Colombia
No 3	La Calidad del Empleo en Colombia
No 4	Políticas de Mercado de Trabajo en un País en Crisis: el Caso de Colombia. La Administración Pastrana

Las versiones electrónicas de los Cuadernos de Trabajo 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: [seguisoci@uexternado.edu.co](mailto:seguisoci@uexternado.edu.co)