



UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

C
U
A
D
E
R
N
O
S

D
E

T
R
A
B
A
J
O

6

**MITOS Y REALIDADES
DE LA REFORMA LABORAL COLOMBIANA
LA LEY 789 DOS AÑOS DESPUÉS**

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL
Y MERCADO DE TRABAJO

OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO
Y LA SEGURIDAD SOCIAL

Mitos y Realidades de la Reforma Laboral Colombiana
La Ley 789 Dos Años Después

Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social ¹

Bogotá, Marzo de 2005

¹ E-mail: obsseguoci@uexternado.edu.co

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	5
2. SUPERVISIÓN DE DESEMPEÑO	6
3. MÉTODOS CONTABLES SIMPLES	11
4. CIDE (2004), IMPACTO DE LA REFORMA LABORAL SOBRE LA GENERACIÓN Y CALIDAD DEL EMPLEO	13
5. GAVIRIA (2004), LEY 789 DE 2002: FUNCIONÓ O NO?	15
6. NUÑEZ (2004), EXITOS Y FRACASOS DE LA REFORMA LABORAL	17
7. RESUMEN Y CONCLUSIONES	18
BIBLIOGRAFIA.....	22
ANEXO 1	24

Introducción

Con el presente documento el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social actualiza a 2004 el ejercicio emprendido en 2003 de evaluación de la Ley 789 de 2002, o reforma laboral.

Este trabajo resulta particularmente oportuno dado que coincide con el término de dos años establecidos por el artículo 46 de la mencionada ley para proceder a una revisión de las disposiciones que no hayan logrado efectos prácticos para la generación de empleo.

Con respecto a este último punto, el Observatorio es enfático en reiterar que la reforma laboral, al reducir los costos laborales de las empresas, debe haber estimulado el enganche de nueva mano de obra asalariada en el sector formal. A pesar de ello, no se tiene la certeza de que esta relación de carácter positivo pueda haberse transformado en las cuantiosas ganancias ocupacionales estimadas por el Gobierno, que ascienden a más de 600.000 nuevos empleos en cuatro años (Cuadro 1). Es más, el efecto sobre el empleo nacional agregado de largo plazo – el que verdaderamente interesa para fines de política - puede no coincidir con el impacto sobre el sólo empleo asalariado formal observado en el corto plazo. Esto porque la reforma laboral provoca cambios en los precios relativos de la mano de obra y en las tasas de contratación y despido del personal de las empresas que, para grupos de la fuerza de trabajo diferentes a los asalariados formales, no tienen el mismo signo, ni la misma intensidad a lo largo del ciclo económico.

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

1. Ampliación jornada diaria		
1. Reducción recargo trabajo dominical y festivo		95.147
2. Reducción indemnización por despido sin justa causa		143.159
3. Regímenes especiales de aportes		90.190
4. Modificación del contrato de aprendizaje		157.568
5. Fondo Emprender		73.500
6. Microcrédito para pequeñas empresas (a)		64.000
7. Subsidio temporal al empleo		
versión 1		30.000
versión 2		90.000
versión 3		40.000
Total	1	653.564
	2	713.564
	3	663.564

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

Fuentes: Plan Nacional de Desarrollo, Ministerio de Protección Social (2004) y (2003b) y sigob.presidencia.gov.co

Este documento tiene como propósito revisar los resultados encontrados por una serie de estudios recientes sobre la ley de reforma laboral. En particular, en la sección que sigue inmediatamente a esta

introducción se examinan los niveles de cumplimiento que han alcanzado los principales programas de generación de empleo y protección social². En la sección 3 se discuten los resultados que se obtienen con métodos contables simples y, finalmente, en las secciones 4, 5 y 6 se presentan de forma sucinta los estudios del CEDE para el Banco Mundial y el Ministerio de Protección Social (MPS) y del CIDE para el MPS. Por último, el documento cierra con una sección de resumen y comentarios finales.

1. Supervisión de desempeño

Verificar el grado de cumplimiento de los programas gubernamentales constituye un simple ejercicio de supervisión de desempeño y no una verdadera evaluación de impacto o procedimiento. Sin embargo, es apenas evidente que, solamente en el caso en que los programas previstos alcancen implementarse con algún éxito, es posible asignarle una relación de causalidad con respecto a los resultados observados.

El Cuadro 2 presenta las metas en términos de empleos y beneficiarios de los diferentes programas contemplados en la Ley 789 para 2004 y monitorea la ejecución de las mismas en los últimos dos años. Acerca de su contenido es necesario hacer un par de precisiones metodológicas. En primer lugar, se advierte que las metas del Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleo (FONEDE) han sido actualizadas teniendo en cuenta los cambios verificados en la apropiación financiera de los recursos, los cuales han sido bastante mayores de los presupuestados. Así, por ejemplo, los 57.000 subsidios al desempleo previstos para 2004³ corresponden a una proyección presupuestal de aproximadamente 30.600 millones de pesos. Durante el mismo año, sin embargo, los recursos apropiados por las Cajas de Compensación Familiar (CCF) fueron de 35.680 millones de pesos, los cuales permiten la entrega de 66.444 subsidios. En segundo lugar, el lector debe tener en cuenta que en materia de contrato de aprendizaje existen dos metas oficiales no propiamente coincidentes. La primera, de 59.615 aprendices adicionales en 2004, está contenida en el Plan de Desarrollo y a ella hacen referencia todos los estudios sobre reforma laboral. La segunda, fijada por el SENA con base en las cuotas reguladas de competencia de las empresas, contempla para 2004 la firma de 72.229 contratos de aprendizaje. Si se considera que en 2003 estos contratos fueron 72.087, el número de aprendices adicionales previsto por el SENA para 2004 es apenas de 142. El Cuadro 2 reporta las cifras presupuestadas en el Plan de Desarrollo.

En cuanto al año 2003, es suficiente una rápida mirada al mencionado Cuadro para darse cuenta que algunos de los programas previstos no tuvieron inicio (subsidio al empleo, subsidio al desempleo a cargo del Estado, Fondo Emprender y Apoyos de sostenimiento), que otros tuvieron porcentajes de ejecución muy bajos (régimenes especiales de aporte, microcrédito, subsidio al desempleo a cargo de las CCF, capacitación) y que solamente el contrato de aprendizaje alcanzó un cumplimiento alto, del 89%.

² Este documento supone cierto conocimiento del contenido y objetivos de estos programas. El lector interesado en una rápida indagación sobre estos temas puede consultar, entre otros, Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2004). En el Anexo 1 se presenta un esquemático resumen de las medidas contenidas en la Ley 789.

³ Esta es la cifra que todavía aparece en sigob.presidencia.gov.co.

Cuadro 2

Estimaciones y logros de la Ley 789: 2003 y 2004. Metas corregidas por apropiación de recursos

	Ejecución 2003 (1)	Impacto estimado a 2004 (2)	Comentario	Ejecución 2004
1. Ampliación jornada diurna 1. Reducción recargo trabajo dominical y festivo		35.997 nuevos empleos	No hay información para verificar el impacto	
2. Reducción indemnización por despido sin justa causa		54.564 nuevos empleos	La reducción en los costos de despido no ha disminuido los costos laborales de manera significativa	
3. Regímenes especiales de aportes	0.3%	34.375 nuevos empleos	24 empresas y 146 trabajadores en diciembre 2004	0.4%
4. Aprendices	89%	59.615 aprendices adicionales	2.178 aprendices adicionales	3.7%
5. Fondo Emprender	0%	5.929 nuevos empleos	899 nuevos empleos	15.2%
6. Apoyos de Sostenimiento	0%	20% de lo recaudado por monetización del aprendizaje	Suscritos dos convenios con el ICETEX, sin ejecución por falta de reglamentación	0%
7. Microcrédito para pequeñas empresas	2%	3.996 empresas	637 créditos asignados	15.9%
8. Subsidio temporal al empleo	0%	30.000 empleos	Empezó el 8 mayo de 2004 y fue sujeto a revisión en enero 2005	0%
9. Subsidio al desempleo a cargo de las CCF	43%	66.444 personas	Hubo 124.914 solicitudes y se entregaron 65.462 subsidios	98.5%
10. Subsidio al desempleo a cargo del Estado	0%		Ninguna información disponible sobre este programa	0%
11. Capacitación para la inserción laboral (a)	78% (16%)		40.508 beneficiarios de la capacitación gratuita en las CCF	81.6% (64.2%)

(1) Fuente: Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2004), Cuadro 2

(2) Fuentes: "Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006", Superintendencia del Subsidio Familiar, Ministerio de Protección Social (2004) y sigob.presidencia.gov.co

(a) El primer indicador se refiere al número de beneficiarios, el segundo a la ejecución de recursos

En seguida examinaremos con mayor detalle las cifras relativas a 2004. Para los fines de nuestro análisis, el Cuadro 2 puede concebirse compuesto de tres principales componentes, a saber:

a) Disposiciones que han provocado una disminución directa e inmediata de los costos de las empresas

Según el Plan de Desarrollo, la ampliación de la jornada diurna y la reducción del recargo por trabajo festivo debían aportar en 2004 35.997 empleos adicionales, que debían sumarse a los 54.564 puestos de trabajo fruto de la reducción de la indemnización por despido sin justa causa. Desafortunadamente, al igual que en el año anterior, en 2004 no se tiene registro de los empleos efectivamente generados por estas tres medidas. Sabemos, sin embargo, que en el caso de la disminución de los recargos por trabajo festivo y de la indemnización por despido sin justa causa la reducción en los costos laborales no ha sido

sustancial⁴; luego, las ganancias ocupacionales no pueden haber sido relevantes. Por el contrario, la ampliación de la jornada diurna hasta las 10 p.m. es una disposición que potencialmente podría llevar a una importante reducción de los costos de la mano de obra.

b) Programa a cargo de las Cajas de Compensación Familiar

Regímenes especiales de aportes

En promedio, durante 2004, solamente 18 empresas se acogieron cada mes a los beneficios ofrecidos por los regímenes especiales de aportes, en representación de 80 trabajadores. Este es un resultado a toda vista muy modesto y bastante lejos de la meta trazada por el Gobierno de 34.375 empleos adicionales. Además, no representa ningún progreso respecto a la ejecución de 2003. El exigente principio de adicionalidad – en el caso del componente dirigido a grupos poblacionales especiales – y la reducida consistencia de la potencial población objetivo – en el caso del componente dirigido a los solos estudiantes -, junto al exiguu ahorro en los costos laborales y al poco interés que tienen las CCF en promover esta medida constituyen las principales causas de tan decepcionantes resultados. Vale la pena recordar que estos regímenes se extinguen el próximo año.

Microcrédito para pequeñas empresas

Aunque se registra alguna mejoría con respecto a 2003, la ejecución del componente de microcrédito del FONEDE sigue siendo insatisfactoria. En 2004 se entregaron solamente 637 créditos de los casi 4.000 que se hubieran podido otorgar con los recursos disponibles. Hay que tener claro, además, 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. Tal vez la mayor dificultad en materia de microcrédito radica en el monto máximo permitido para los préstamos, de 25 salarios mínimos (casi 9 millones de pesos en 2004), que no es exagerado definir como irrisorio para las necesidades de cualquier firma del sector formal⁵. Adicionalmente, falta una clara reglamentación que establezca responsables y garantes en el caso en que no se pueda recuperar, en todo o en parte, el préstamo otorgado por las CCF y que defina la forma como se acredite la condición de jefe de hogar desempleado.

⁴ El Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social estima que, si todos los trabajadores de una firma laboran un domingo al mes, el ahorro máximo sería del 0.8% de la nómina total. Por otro lado, según Gaviria (2004), como consecuencias de los cambios en el régimen de indemnización, los costos laborales como porcentaje del salario disminuyeron, a lo sumo, 1.2% para trabajadores de 10 o menos salarios mínimos y 2.8% para trabajadores de más de 10 salarios mínimos. Evidentemente, dado que no todo el personal en nómina es contratado a término indefinido, y por ende no tiene eventualmente derecho a una indemnización por despido, la reducción en los costos laborales totales de las empresas es aun inferior.

⁵ Si bien el artículo 7 de la Ley 789 se titula "Programas de Microcrédito" y el numeral 11 del artículo 16 de la misma ley atribuye a las CCF la función de "Administrar directamente o a través de convenios o alianzas estratégicas el programa de *microcrédito* para la pequeña y mediana empresa y la microempresa ...", el artículo 4 del Decreto 2340 establece que un 20% de los recursos apropiados por las CCF para tales fines "se deberá aplicar a *crédito* a la pequeña y mediana empresa". Lo dispuesto en el decreto mencionado hace que el valor promedio de los préstamos entregados directamente por las CCF en 2004 sea de 14.960.000, valor que excede el límite establecido de 25 salarios mínimos.

Capacitación laboral

De la capacitación para la inserción laboral en 2004 han aprovechado 40.508 individuos, el 81.5% de los beneficiarios del subsidio al desempleo con vinculación anterior a una CCF. En 2003, dado que la entrega de los subsidios empezó solamente a partir de noviembre, únicamente 9.000 personas presentaron solicitud para asistir a estos cursos gratuitos de capacitación. Así que, entre 2003 y 2004 la ejecución de recursos mejoró sustancialmente, de 16% a 64%, debido a que el número de beneficiarios del subsidio aumentó, que mejoró la oferta de cursos y que en muchos casos a los participantes se les ofrecen refrigerios y ayudas para el transporte y el material didáctico. No obstante lo anterior, quedaron sin ejecutar cuantiosos recursos con los cuales hubieran podido capacitarse también a desempleados no vinculados.

Subsidio al desempleo

En su segundo año de ejecución, después de tres resoluciones de la Superintendencia de Subsidio, cuatro decretos del MPS y una nueva ley que han modificado su reglamentación, finalmente se cumplió en pleno la meta del programa de subsidios al desempleo a cargo de las CCF. Al parecer, sin embargo, el elemento que permitió desbloquear la entrega de los subsidios (en su componente con vinculación previa) fue un concepto solicitado a la Superintendencia de Subsidio Familiar acerca de la definición de persona afiliada al sistema. En su respuesta, la Superintendencia reconoció que la Ley 789 introdujo nuevas modalidades de vinculación a las Cajas. En particular, al reconocer la condición de afiliado a los desempleados que se encuentran en el período de protección⁶, la Superintendencia amplió de forma importante los potenciales beneficiarios de los subsidios con vinculación. No obstante este progreso, persisten algunos problemas en la ejecución de los recursos relativos al componente con vinculación, como evidencia la existencia, a finales de 2004, de un saldo sin ejecutar de unos 20.000 millones de pesos.

Aun reconociendo que los servicios ofrecidos y el monto de los subsidios entregados actualmente a los desempleados apenas pueden definirse como modestos, el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social siempre se ha mostrado a favor de esta clase de programas de sostenimiento de ingresos. Es más, en un futuro, una verdadera política de protección social debería apuntar hacia un sistema de subsidio al desempleo más generoso y generalizado. Desafortunadamente, la ley 920 de 2004 al establecer que “los saldos no ejecutados durante la respectiva vigencia fiscal, de todos los recursos del fondo para apoyar el empleo y la protección al desempleado, serán destinados para el fondo obligatorio para el subsidio familiar de vivienda de interés social de las cajas” (art.1) no sólo hace más difícil la consecución de este objetivo, sino que va en contra de la filosofía que llevó a la creación del mismo FONEDE.

⁶ El artículo 9 de la Ley 789 establece que los desempleados tendrán derecho a los programas de educación, capacitación, recreación y turismo durante un año a partir de su acreditación como desempleado y en la última Caja en la que estuvo afiliado.

c) Programas a cargo del Estado

Contrato de aprendizaje

El aprendizaje, que en 2003 había alcanzado el más alto índice de ejecución entre las metas de empleo planteadas por el Plan de Desarrollo, en 2004 registró un bajón dramático: los contratos adicionales fueron apenas 2.178 y el porcentaje de cumplimiento pasó de 89% a apenas 3.7%. Este resultado había sido anticipado por el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social⁷ y previsto por el mismo SENA al establecer sus metas para 2004. De hecho, el efecto de la Ley 789 sobre el número de alumnos es de interpretarse como uno “de una vez por todas”, que prácticamente se agota después del primer año. El Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2004) había alertado acerca de la posibilidad de que las pérdidas de eficiencia y los costos derivados del obligatorio cumplimiento de una mayor cuota de aprendices terminaran por compensar los ahorros derivables de la deslaboralización del contrato de aprendizaje. Gaviria (2004) es aun más explícito: “Debido a que tanto la cuota de aprendices como su monetización son función directa del tamaño de la nómina de las empresas, esta parte de la reforma introdujo implícitamente otro impuesto a la nómina, el cual ... puede tener efectos adversos sobre la generación de empleo” (p. 20-21). En línea con lo anterior, muchos de los empresarios entrevistados en el estudio de Gaviria (2004) “manifestaron su descontento por la obligación legal de contratar un personal que, en su opinión, no contaba con la calificación necesaria y era superfluo para la operación” (p. 21). Por su lado el CIDE (2004), con base en las cifras hasta junio 2004, resalta que “el número total de alumnos en formación de aprendizaje (con patrocinio empresarial o del propio SENA) no parece haber ... sobrepasado sustancialmente las cifras históricas, lo que resulta muy preocupante” (p. 36).

Fondo Emprender

No obstante que la cuota monetaria por no contratación de aprendices⁸ se empezó a cobrar desde la expedición de la Ley 789 (diciembre 2002) y que la primera partida presupuestal se hizo disponible en noviembre de 2003, la primera convocatoria del Fondo Emprender se abrió solamente en agosto 2004. Se inscribieron 678 proyectos, de los cuales apenas 178 cumplieron con todos los requisitos. Así que, la meta establecida para 2004 en términos de empresas promovidas solamente se cumplió en un 17%. Con estos 178 proyectos los neo-empresarios se han comprometido a mantener por un año 899 puestos de trabajo, los cuales representan un 15.2% de la meta propuesta. Actualmente se encuentra abierta la segunda convocatoria y el SENA está revisando (hacia la baja) las metas de empleo con base en los resultados obtenidos en la primera.

Apoyos de Sostenimiento

Un 20% de lo recaudado por la sustitución de la cuota de aprendizaje en dinero debería destinarse a apoyar estudiantes del SENA de escasos recursos y al pago de seguros y dotaciones para estos alumnos durante la fase lectiva y práctica. En 2003 y 2004, el SENA ha suscrito con el ICETEX dos convenios por

⁷ Ver Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2004).

⁸ Como es sabido, la empresa que no encuentre conveniente asumir aprendices puede optar por pagar una multa o “monetización” por cada aprendiz que deja de enganchar.

aproximadamente 2.500 millones de pesos en cada año, los cuales, hasta ahora, no se han ejecutados por falta de reglamentación.

Subsidio al empleo

El subsidio al empleo o Programa de Apoyo Directo al Empleo (PADE) ya va en su tercera versión. Inicialmente, tenía una disponibilidad presupuestal de 33.000 millones de pesos con los cuales se pensaba ofrecer un subsidio, por un monto de 140.000 pesos mensuales, a las pequeñas y medianas empresas por cada trabajador adicional en la nómina durante un período de seis meses. Con ello se hubieran generado 30.000 nuevos empleos. Luego, el 8 de mayo de 2004, se lanzó oficialmente el PADE que disponía de 50.000 millones de pesos y ofrecía a las empresas que enganchaban personal adicional un subsidio igual a los aportes parafiscales. Los empleos adicionales se estimaban en 90.000 en tres años. Y finalmente, el 17 de febrero de 2005⁹, se comenzó una nueva versión del PADE que da derecho a un subsidio de 114.450 pesos mensuales y con el cual se piensa crear 40.000 nuevas plazas de trabajo con 28.000 millones de pesos de presupuesto. Esta ayuda se otorga por seis meses a todas las empresas – micro, pequeñas, medianas y grandes –, localizadas en las principales ciudades del país, en sus áreas metropolitanas y corredores industriales, que enganchen personas desempleadas clasificadas en los niveles 1 y 2 del sisben. Curiosamente la Ley 789 reconoce como beneficiarias del subsidio solamente a las empresas pequeñas y medianas y 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). Hasta 2004 no se entregaron subsidios al empleo en ninguna de las tres versiones, de manera tal que su cumplimiento fue nulo durante el período aquí considerado.

Subsidio al desempleo

Por último hay que resaltar como el artículo 8 de la Ley 789, que encargaba al Estado la implementación de un subsidio temporal al desempleo, ha quedado en letra muerta. No existe ninguna información ni al respecto de las metas, ni de los logros. Su ejecución, evidentemente, va en cero.

2. Métodos contables simples

Los métodos contables restan al crecimiento del empleo observado durante algún período de tiempo, lo que se estima correspondiente a la expansión de la actividad económica. El número de empleos así determinado se atribuye a todos los factores diferentes al crecimiento del PIB, entre los cuales se incluyen los relacionados con la reforma laboral.

Durante el primer año de vigencia de la Ley 789, el MPS y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) estimaron la creación de empleo no asociada al crecimiento económico en más de 306 mil y más de 350 mil empleos, respectivamente (CONPES (2004)). En cambio, la Contraloría General de la República, utilizando un valor más alto de la elasticidad empleo-producto (0.96), llega a la conclusión de que “los empleos atribuibles a la reforma ascenderían como máximo a 81 mil puestos de trabajo en las

⁹ Ver, www.presidencia.gov.co/sne/2005/febrero/17/03172005.htm.

áreas urbanas” (Contraloría General de la República (2004), p. 106). El Cuadro 3 reproduce la metodología utilizada por el DNP.

Cuadro 3
Generación de empleo a nivel nacional 2002-2003

Ocupados	Número de personas	17.466.865
PIB	Millones de 1994	79.561.259
Empleos nuevos	Número de personas	846.653
Elasticidad Empleo/PIB	Porcentaje	0.8
Empleos atribuidos al crecimiento del PIB	Número de personas	491.958
Empleos atribuidos a otros factores	Número de personas	354.695

Fuente: CONPES (2004), Cuadro 1, p. 4

Muy pronto, los “otros factores” a los cuales se refiere la última fila del Cuadro 3 se han reducido a la sola reforma laboral. Así, Echeverry y Santamaría (2004) escriben que “300.000 de los nuevos empleos fueron generados por otros factores, atribuidos particularmente a la reforma laboral” (p. 35). El Banco Mundial, citando a los anteriores autores es tajante: “Consideramos a Colombia. En 2002 el Gobierno hizo más laxa la definición de despido sin justa causa. Redujo la indemnización a favor de un trabajador con 20 años de experiencia de 26 meses a 11 – y el período de preaviso de 8 semanas a 2. Las reformas generaron 300.000 empleos” (Banco Mundial (2005), p. 29). Todavía en noviembre pasado, cuando las cifras de empleo para 2004 no dejaban entrever el mismo éxito registrado en 2003, “el Gobierno ... estima(ba) en 350.000 puestos los que se crearon como consecuencia de la ley (789 de 2002)” (El Tiempo (2004)).

El Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social siempre sostuvo que los métodos contables simples no comprueban relaciones de causalidad. Y más aun, tienden a atribuir a la reforma laboral efectos sobre la ocupación del país que el bajo cumplimiento apenas resaltado de sus programas impide aceptar. El aporte de la reforma laboral a los cambios ocurridos recientemente en el mercado de trabajo colombiano ha sido de dimensiones mucho menores, comparado con aquel provocado por el conjunto de los siguientes factores: el crecimiento de la ocupación provocado por el natural incremento de la población en edad de trabajar, las reformas pensional y tributaria, la política de seguridad democrática, la ampliación de las ventajas arancelarias otorgadas por Estados Unidos a finales de 2002, la perspectiva de la firma de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, los estímulos a la inversión productiva y, sobre todo, la enigmática variabilidad de los resultados ocupacionales de las encuestas de hogares.

El Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social replicó para el período 2002-2004 el ejercicio llevado cabo por el MPS, el DNP y la Contraloría General de la República para el período 2002-2003. Los cálculos arrojan un resultado poco intuitivo: los factores diferentes al crecimiento del PIB, entre los cuales se incluye la reforma laboral, después del éxito del primer año, tuvieron un efecto negativo sobre la generación de empleos de 120.000 unidades (Cuadro 4).

Cuadro 4
Generación de empleo a nivel nacional 2002-2004

		Promedio 2002	Promedio 2004
Ocupados	Número de personas	16.620.212	17.577.876
PIB	Millones de 1994	76.914.134	83.173.660
Empleos nuevos	Número de personas		957.664
Elasticidad Empleo/PIB	Porcentaje		0.8
Empleos atribuidos al crecimiento del PIB	Número de personas		1.082.086
Empleos atribuidos a otros factores	Número de personas		-124.422

Fuente: nuestras elaboraciones con base en datos DANE, encuestas de hogares y cuentas nacionales

En conclusión, los métodos contables simples no son una herramienta apropiada para una correcta y objetiva evaluación de la Ley 789.

3. CIDE (2004), Impacto de la Reforma Laboral sobre la Generación y Calidad del Empleo

El trabajo del CIDE (2004) constituye un ejercicio teóricamente similar, aunque metodológicamente diferente, al ejercicio presentado en la sección anterior: si bien los autores afirman que la reforma laboral no fue el único cambio estructural que afectó al mercado de trabajo colombiano a partir de 2003, consideran que fue el principal. Bajo esta hipótesis restaron a los ocupados registrados en las encuestas de hogares del DANE el número de ocupados que se obtuvo de un modelo de demanda laboral, estimado suponiendo que entre el primer trimestre de 2003 y el segundo de 2004 no se hubieran modificado los valores de las elasticidades agregadas empleo-producto y empleo-salario.

El resultado de esta simulación fue que, sin la reforma, “el empleo ... hubiera sido, en promedio para el período 2003(1) a 2004(2), 3.4% más bajo ... (es decir que) ... en el caso de las 13 principales áreas metropolitanas, la reforma (y otros cambios estructurales del 2003) explicarían 260.000 empleos de los cerca 7.8 millones de empleos medios 2003-1 a 2003-4” (CIDE (2004), p. 29).

Este ejercicio del CIDE merece varios comentarios¹⁰.

En primer lugar no es claro por qué se aplica un porcentaje (3.4%) - derivado de hipótesis sobre el comportamiento de las elasticidades empleo-salario -, a todos los trabajadores urbanos, inclusive aquellos que no son asalariados. Lo anterior implícitamente reconoce un importante efecto positivo de la reforma laboral sobre los asalariados informales, los trabajadores independientes, los empleadores, los ayudantes familiares y los asalariados del sector público. En la realidad, a todos estos trabajadores no aplica lo dispuesto por la Ley 789. Hasta el mismo Gobierno, en los cálculos que originaron las cifras del Cuadro 1, se limitó a considerar la sola población ocupada formal (aproximadamente 5.200.000 personas). Lo correcto, según el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, sería hacer referencia solamente a los asalariados del sector formal que, en todo el territorio nacional, son alrededor de cuatro millones. De proceder de esta manera, en el primer caso se obtendrían 177.000 empleos adicionales, y en el segundo 136.000.

¹⁰ Un argumento poco pertinente en esta instancia, pero en todo caso meritorio de una aclaración por parte de los autores, radica en la explicación de la forma funcional y los rezagos temporales escogidos para la ecuación de demanda de trabajo estimada.

En segundo lugar, los parámetros estimados, los cuales se replican en el Cuadro 5, dejan algunas inquietudes. Ellos son muy variables en el tiempo. Por ejemplo, en apenas un año y medio, entre el primer trimestre de 2003 y el segundo de 2004, la elasticidad empleo-PIB aumentó 59% y la salario-empleo no calificado 98%. La magnitud de estos incrementos debería ser objeto de reflexión. De hecho, las elasticidades son parámetros estructurales, que se derivan de funciones tecnológicas de producción y costos, y que si bien admiten cambios en el tiempo, intuitivamente, estos cambios no pueden ser tan intensos en tan corto plazo.

Adicionalmente, los valores de la elasticidad empleo-producto encontrados por el CIDE (2004) son muy bajos en todos los períodos considerados y dejan entrever la posibilidad de consistentes ganancias en términos de productividad laboral. Curiosamente, en los ejercicios contables simples del MPS, el DNP y la Contraloría tratados en la sección anterior, los valores de la elasticidad empleo-producto son sustancialmente más altos, 0.80 y 0.96, respectivamente.

Cuadro 5
Elasticidades de largo plazo del empleo al PIB y a los salarios en las siete ciudades principales

	Antes 1991	1991-1993	1994-2002	2003-2004	1994-2002 vs 2003-2004
PIB urbano	0.523	0.451	0.305	0.485	59.0%
Salario mínimo	-0.473	-0.470	-0.468	-0.469	0.2%
Salario calificado	-0.088	-0.100	-0.104	-0.104	-
Salario no calificado	-0.375	-0.306	-0.216	-0.428	98.1%

Fuente: Cide (2004), Cuadro 4, p. 28

Por último, hay que reiterar lo resaltado en el caso de los métodos contables simples: la afirmación de que el incremento experimentado por el empleo se debe a una serie de factores económicos, incluida la reforma laboral, no es suficiente para atribuir a esta última la totalidad, o la gran mayoría, del incremento observado. Para ello hay que demostrar que efectivamente la Ley 789 fue, entre varios, el elemento con un peso tan grande de ofuscar a todos los demás. Esta prueba no se presenta ni en los ejercicios que utilizan métodos contables, ni en la investigación del CIDE.

El informe del CIDE sostiene también que la reforma laboral contribuyó a mejorar la calidad del empleo en los trece principales centros urbanos del país¹¹. No aporta, sin embargo, un ejercicio empírico que confirme esta relación de causalidad.

En suma, el trabajo del CIDE no es conclusivo: no permite establecer cuantos de los 260.000 (o 177.000 o 136.000) empleos generados por el cambio observado en las elasticidades de la función de demanda estimada se deben efectivamente a lo dispuesto por la Ley 789. Los autores sostienen que “aunque la reforma laboral no fue el único cambio estructural que entró a operar en el 2003, si parece haber sido el principal” (CIDE (2004), p. 29). Empero, no aportan pruebas para demostrar que así fue.

¹¹ Nótese, sin embargo, que ella no registró avances en el resto del territorio nacional.

4. Gaviria (2004), Ley 789 de 2002: Funcionó o no?

En su intento de estimar el impacto de la reforma laboral sobre la cantidad y calidad del empleo, Gaviria (2004) utiliza dos estrategias de comprobación: la primera es de carácter indirecto, se basa en los resultados de las encuestas de hogares, y utiliza la técnica de las diferencias en diferencias; la segunda indaga directamente a las empresas a través de una encuesta especialmente diseñada.

El método de las diferencias en diferencias consiste en la identificación de una intervención específica o tratamiento (generalmente, la aprobación de una ley) con respecto a la cual quiere comprobarse alguna relación de causalidad; y, luego, en la comparación de la diferencia de resultados obtenidos, antes y después de la intervención, para grupos afectados por la misma con aquellos obtenidos para grupos no afectados.

Así, en nuestro caso, la intervención es constituida por la Ley 789 de 2002, con relación a la cual se quiere comprobar su efectividad en materia de generación y calidad del empleo. El grupo afectado por la reforma laboral puede ser representado por los ocupados en el sector formal o en ciertas ramas de actividad (comercio, servicios, industria) o empresas de mayor tamaño, mientras que el grupo no afectado comprende los ocupados informales o de las demás actividades económicas o de las pequeñas empresas.

Núñez (2004), que al igual que Gaviria (2004) utiliza modelos de regresión de diferencias en diferencias, explica con claridad la aplicación de esta estrategia de estimación al caso de la reforma laboral colombiana:

... cuando se acepta que la reforma no tiene efectos sobre un grupo de la población (sector informal) y al mismo tiempo otros factores diferentes a la reforma (e.g., crecimiento económico) afectan uniformemente ambos sectores, el problema es relativamente sencillo de solucionar.

La estrategia de análisis se basa en el estimador de diferencias en diferencias utilizado por Hamermesh y Trejo (1998) para propósitos similares. Dado un grupo $G1$ afectado por la reforma y un grupo $G2$ con impactos cercanos a cero, el estimador de diferencias en diferencias Δ^2 contiene los efectos de la reforma laboral sobre una variable relevante Y :

$$\Delta^2 = (Y_{G1}^{2004} - Y_{G1}^{2002}) - (Y_{G2}^{2004} - Y_{G2}^{2002})$$

donde el primer término del lado derecho de la ecuación contiene el cambio en la variable relevante Y que proviene de todos los factores incluyendo la reforma laboral. El segundo término contiene el cambio en la variable Y sobre el grupo $G2$, que por definición no fue afectado por la reforma laboral pero sí por el resto de factores (e.g. crecimiento económico). Por consiguiente al sustraer los efectos sobre $G2$ entre 2004 y 2002, se aísla el efecto neto de la reforma sobre $G1$ y de esta forma se soluciona el problema del ciclo económico mencionado anteriormente.

La estrategia econométrica para estimar Δ^2 supone que la variable de análisis Y sigue una función $g(\bullet)$ de tal forma que:

$$Y = g(\beta_1 T, \beta_2 G, \beta_3 TG)$$

donde T y G son variables dicotómicas que diferencian el período posreforma y el grupo afectado, y β_i son parámetros a estimar. Se puede demostrar fácilmente que $\Delta^2 = \beta_3 \dots$

La realidad del mercado laboral colombiano, sin embargo, parece ser más compleja. La reforma laboral no es la única intervención que uno podría imaginarse, dado que en la vuelta de unos pocos meses se aprobaron otras reformas con consecuencias importantes sobre el mercado de trabajo. Por ejemplo, la pensional (Ley 797 de enero 2003) y la tributaria (Ley 863 de diciembre 2003). Nótese que lo expuesto por Nuñez (2004) acerca de la reforma laboral podría repetirse sin modificaciones con respecto a la reforma pensional.

Por otro lado, es poco probable que todos los demás factores diferentes a la reforma – entre los cuales entra el crecimiento económico, pero también la reforma pensional, tributaria, la reevaluación del peso, etc. – tengan un impacto uniforme sobre los diferentes sectores del mercado de trabajo (formal vs informal; comercio vs industria; etc.).

Gaviria (2004) es consciente de estas dificultades y reconoce que “aislar los efectos de la reforma laboral sobre la cantidad y calidad del empleo no es tarea fácil, habida cuenta de la coincidencia de la reforma con una fase expansiva del ciclo económico y con la aprobación de otras reformas con injerencia directa (o indirecta) sobre el mercado de trabajo” (p. 10).

El autor aplica el método de las diferencias en diferencias a las cifras de las encuestas de hogares entre 2001 y 2004, asumiendo que un mejor comportamiento de los sectores de servicios y comercio respecto al sector de manufacturas, y de las firmas grandes y medianas respecto a las pequeñas constituye evidencia a favor de la reforma. Las conclusiones que se derivan no son contundentes. Como el mismo autor destaca, los resultados econométricos “son poco robustos a los cambios de especificación y a la escogencia del grupo de control” (p.24). A pesar de ello, reconoce que las estimaciones no sugieren un efecto sustancial de la reforma ni sobre la generación de empleo, ni sobre la formalización del mismo. En particular, en materia de nuevos empleos, “una interpretación liberal de la evidencia podría adjudicar a la reforma la creación de 15.000 empleos en el sector de servicios” (p. 28).

Estas conclusiones generales son confirmadas por la evidencia directa que se fundamenta en las respuestas de una muestra de 1.021 empresas formales bogotanas a un cuestionario que indagó los efectos de la reforma laboral: solamente una “pequeña fracción de empresas (inferior a 3%) mencionaron la reforma laboral como un factor determinante en la expansión del empleo (en 2003 con respecto a 2002). Más que la reforma, el grueso de las empresas citaron la mayor demanda presente (o las expectativas de una mayor demanda futura) como el factor preponderante. Para completar, ninguna de las empresas encuestadas señaló que la reforma jugará un papel importante en las contrataciones futuras” (p. 26).

Así que Gaviria (2004) concluye que “la reforma no afectó adversamente la calidad del empleo pero tampoco ha resultado eficaz para impulsar la demanda por empleo formal y para potenciar los efectos de la recuperación económica. Así, el comportamiento favorable del mercado laboral observado durante los últimos meses parece obedecer más al comportamiento económico que a los cambios aprobados” (p. 28).

5. Nuñez (2004), Exitos y Fracasos de la Reforma Laboral

Antes de entrar en la discusión de este documento son importantes dos aclaraciones iniciales.

En primer lugar, hay que advertir que en la literatura económica, si bien existe disenso en materia de impacto de la protección al empleo sobre la ocupación y el desempleo agregados, es opinión unánime que ella, al neto de fluctuaciones cíclicas, 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. De lo anterior se deriva que, a raíz de las medidas aprobadas con la reforma laboral colombiana de 2002, habría que esperar una disminución de la duración del desempleo y del tiempo transcurrido por un individuo ocupado en un mismo empleo.

En segundo lugar, hay que aclarar que el stock de ocupados se alimenta de dos principales flujos de entrada: los individuos que provienen del desempleo y aquellos que provienen de la inactividad. Los inactivos que se emplean sin pasar por el desempleo constituyen un flujo por lo menos tan importante – si no mayor – que el flujo de desempleados. En el pasado el DANE produjo estadísticas de flujo que permitieron verificar que alrededor de un 50-60% de los nuevos empleos en las siete principales áreas metropolitanas del país se originaban entre los inactivos. Por lógica se deriva que la salida de la ocupación tiene dos principales destinos: la inactividad y el desempleo.

Dicho esto nos falta sólo advertir que, a diferencia de los anteriores estudios, Nuñez (2004) no intenta estimar los efectos de la Ley 789 sobre el número de ocupados. Más bien se dedica a analizar los efectos de la nueva normativa sobre la duración del empleo y el desempleo y sobre la formalización del mercado de trabajo en el corto plazo, en concomitancia con una fase de expansión de la economía nacional. Y para ello usa el método de las diferencias en diferencias.

En cuanto al desempleo el autor no obtiene resultados definitivos. Según unas primeras estimaciones, el tiempo pasado como desempleados por los jóvenes entre 18 y 24 años y los trabajadores con más de 12 años de educación, a diferencia de lo esperado y según niveles de significancia estadística estándar, se incrementó después de la reforma laboral. Al 90% de confianza estadística se encontró que la probabilidad general de pasar del desempleo a un empleo formal aumentó marginalmente, en un 5.8%. Los demás coeficientes de la regresión estimada no resultaron significativos.

Al redefinir los jóvenes como los individuos menores de 20 años y los trabajadores no calificados como aquellos con escolaridad entre 6 y 15 años¹² el autor encuentra, otra vez, incrementos significativos, pero marginales, de la probabilidad de pasar de la condición de desempleado a la de empleado formal: 4.7% para los primeros y 6.4% para los segundos. Nada se comenta de la probabilidad de los inactivos – el otro grande flujo de entrantes - de encontrar un empleo.

En cuanto a la duración del empleo Nuñez (2004) encuentra que la probabilidad de perder el empleo en los sectores formales de servicios, comercio, industria y servicios financieros bajó de forma importante, y significativa desde el punto de vista estadístico, después de la reforma. En nuestra opinión este resultado es de atribuir, más que a los cambios legislativos, a la favorable fase del ciclo económico que ha evitado el despido de los trabajadores ahora menos protegidos por la reformada tabla de indemnización. Dado que la menor protección al empleo aumenta tanto la tasa de enganches como la de despidos, es apenas lógico esperar que su efecto sobre la estabilidad del empleo formal sea negativo. A diferencia del caso de la duración del desempleo, además, Nuñez (2004) no encuentra indicios de un impacto diferencial a favor de los menores de 20 años y de los menos capacitados.

6. Resumen y conclusiones

En la primera parte de este documento se ha verificado el cumplimiento de los programas de estímulo a la generación de empleo y de protección social previstos por la Ley 789 de reforma laboral durante 2004.

Con respecto a 2003 se ha constatado que:

- Los programas de protección social a cargo de las CCF han experimentado una ostensible mejora en su ejecución
- Por el contrario, los programas de generación de empleos a cargo de las mismas Cajas siguen presentando dificultades
- Las iniciativas de competencia del Estado continúan estancadas y la capacidad generadora de nuevos puestos de trabajo por parte del aprendizaje se ha venido apagando. En este contexto hay que destacar la incapacidad de dar vida a una reglamentación verdaderamente eficaz y los atrasos en la aplicación de los programas directamente a cargo del Estado

Por su lado, la baja en los costos laborales, para las empresas consideradas en su conjunto, no parece haber sido sustancial.

El efecto conjunto de estos dos fenómenos – el escaso éxito de los programas orientados a estimular el empleo y la modesta reducción de los costos laborales – lleva a reconocer que las ganancias ocupacionales directamente imputables a la reforma laboral de 2002 no pueden haber sido relevantes. Sin duda ellas estuvieron muy por debajo de lo presupuestado y publicitado por el Gobierno.

¹² Por cierto se trata de una definición inusual de no-calificado. En efecto, no está claro porque los que no tienen educación no se consideran como tales y tampoco porque buena parte de los universitarios deberían clasificar como fuerza de trabajo no calificada. El hecho de que puedan ser beneficiarios de los cambios en el contrato de aprendizaje no parece ser una argumentación convincente.

Así que, detrás del mito de los 650 a 700 mil nuevos empleos estimados para los próximos cuatro años, o de los 350-260 mil en un año-año y medio, está la cruda realidad de unos pocos miles de empleos adicionales generados en los primeros dos años de vigencia de la ley. A través del seguimiento a los programas previstos se infiere una cifra cercana a 40.000 nuevos puestos de trabajo.

En un futuro, el monitoreo de estos programas deberá ser complementado por una evaluación de impacto y procedimiento. De hecho, el cumplimiento de las metas ocupacionales, por sí sólo, no es garantía de creación de un igual número de empleos adicionales en la economía. A estos empleos habrá que descontarles los relacionados con el efecto “peso muerto” (los beneficiarios en todo caso hubieran conseguido un puesto de trabajo), sustitución (los beneficiarios sustituyeron otros trabajadores no subsidiados) y desplazamiento (pérdidas de empleos en las empresas que no se benefician de los subsidios). Por el momento podemos anticipar que la literatura económica internacional ha encontrado que estos contrastantes efectos son particularmente severos en el caso de los subsidios al empleo (PADE) y de los programas de autoempleo para desempleados (Fondo Emprender)¹³.

En su segunda parte, este documento ha presentado métodos de medición del impacto de la reforma laboral sobre el empleo diferentes del monitoreo de programas.

Los estudios que utilizan metodologías “residuales” (métodos contables simples y CIDE (2004)) se fundamentan en un supuesto debatible, que quisiera intentar demostrar: los cambios observados en el mercado laboral colombiano después del año 2002 son de imputar en (casi) su totalidad a las disposiciones e incentivos introducidos por la Ley 789. Adicionalmente, la herramienta metodológica utilizada en estos trabajos es frágil y poco idónea para los fines perseguidos. Curiosamente, son también los únicos trabajos que encuentran un significativo efecto ocupacional que, supuestamente, habría que atribuir a la reforma.

De los métodos directos (encuestas a empresas y cumplimiento de las medidas contempladas por la Ley 789), al contrario, se deriva un impacto marginal de la reforma sobre el empleo agregado nacional.

A su vez, los métodos indirectos, basados en estimaciones econométricas, no parecen particularmente robustos a cambios de especificación, grupo de tratamiento y período de tiempo. Tampoco logran controlar completamente por los demás cambios que han afectado el mercado laboral colombiano a partir de 2002 y en particular por el crecimiento económico. Gaviria (2004) reconoce abiertamente esta dificultad. Nuñez (2004), inicialmente afirma que el método de las diferencias en diferencias permite solucionar el mencionado problema con sencillez (p. 11), pero, luego, en las estimaciones econométricas introduce entre las variables explicativas la tasa de desempleo con “el objetivo de controlar por diferencias en el ciclo antes y después de la reforma” (p. 14); y finalmente reconoce que “falta ponerla (la reforma) a prueba en épocas de recesión. La legislación vigente a finales de los años noventa demostró su fracaso y no es claro que la actual se desempeñe mejor” (p. 20).

El trabajo de Nuñez (2004) no tiene como fin la estimación del efecto de la reforma laboral sobre los niveles de empleo y desempleo agregados. Más bien, el interés del autor se concentra en verificar las

¹³ Amit y Tzannatos (1999), Betcherman et al (2000), Martin y Grubb (2001), Samaniego (2002) y Matos (2003), entre otros.

consecuencias sobre el tiempo transcurrido por los individuos activos en las condiciones de ocupado y desocupado. Acorde a lo planteado por la teoría económica, encuentra alguna evidencia de un aumento marginal – entre 5 y 6% - de la probabilidad de pasar del desempleo a un empleo formal. No pudo, sin embargo, darnos luces acerca de si el otro gran flujo de entrada al área de la ocupación formal – los inactivos – también fue favorecido por la reforma laboral. O, si más bien, se dieron efectos compensatorios.

En cuanto a la estabilidad del empleo, entre 2002 y 2004 Nuñez (2004) encuentra una importante mejora que atribuye a la reforma laboral. En realidad, reducciones de la probabilidad de despido cercanas al 25% (en los sectores de servicios y de bancos y seguros, con respecto a los demás sectores) aparecen demasiado altas y podrían haber sido provocadas por la escasa representatividad estadística de los grupos de tratamiento escogidos. De hecho, los errores de muestreo relativos, por ejemplo, al trimestre abril/junio de 2004 son particularmente elevados exactamente en el caso de estos últimos dos sectores y definitivamente por encima de los valores estándares de aceptación en el caso de los servicios financieros (Cuadro 6). Adicionalmente es importante recordar que, según la teoría económica, una reducción de la protección al empleo (disminución de las indemnizaciones por despido sin justa causa) debería tener un efecto negativo sobre la estabilidad del empleo.

Cuadro 6

Asalariados del sector privado con antigüedad laboral hasta de 20 años, afiliados al sistema de salud y pensiones. Total Nacional
Errores de muestreo relativos al período abril/junio 2004

Rama de Actividad	Error de muestreo
Total Asalariados	0.0299
Industria	0.0352
Comercio	0.0286
Servicios Financieros	0.0968
Servicios	0.0431

Por último, los resultados positivos en materia de formalización del mercado de trabajo que señala Nuñez (2004) contrastan con lo encontrado por Gaviria (2004), el cual sostiene, al contrario, que “en conjunto, (los resultados de las estimaciones) no parecen consistentes con un impacto positivo de la reforma sobre la formalización del empleo” (p. 23).

En resumen, la evidencia econométrica que se ha presentado hasta ahora no es contundente, y a veces es más bien contradictoria, en su intento de discernir los efectos ocupacionales de la reforma laboral de 2002. Por otro lado, del monitoreo de los programas previstos, de las encuestas a las empresas formales y del cálculo de la reducción de los costos laborales, si bien no se puede inferir que la reforma afectó adversamente el mercado laboral, tampoco puede vislumbrarse la obtención de marcas

ventajas tanto en términos de cantidad como de calidad del empleo. Además, a la reforma le falta todavía pasar el examen de un ciclo económico recesivo.

Y finalmente, unas últimas consideraciones relacionadas con el artículo 46 de la Ley 789. En opinión del Observatorio:

- Deberían abolirse los regímenes especiales de aportes (artículos 13 y 14). Su impacto sobre el empleo es imperceptible y su manejo implica costosos controles administrativos. Además, se trata de medidas que discriminan en contra de los trabajadores que supuestamente se quieren favorecer, los cuales no gozan de los mismos derechos frente a las CCF
- Los servicios que prestan las CCF a los desempleados (artículo 9) podrían complementarse con un plan básico de salud. Actualmente incluyen solamente a los de educación, capacitación, recreación y turismo
- El FONEDE debería ser reestructurado. En particular, debería eliminarse el componente de microcrédito (artículo 7) y redimensionarse aquel de capacitación para la inserción laboral (artículo 12)¹⁴. Los recursos así liberados, en vez de destinarse a la vivienda de interés social (Ley 920 de 2004), podrían emplearse para fortalecer el sistema de subsidio al desempleo
- El fortalecimiento del subsidio al desempleo, a su vez, debe necesariamente pasar por un replanteamiento del concepto de indemnización por despido sin justa causa
- El sistema de aprendizaje debe ser sometido a un monitoreo muy atento de sus resultados para evaluar las efectivas consecuencias sobre el empleo y sobre los costos y las necesidades de las empresas
- Es conveniente mantener los subsidios al empleo (artículo 2) y el Fondo Emprender (artículo 40). A pesar de ello, estas medidas deben ser sometidas a rápidas y estrictas evaluaciones de impacto con el fin de verificar la magnitud de los conocidos efectos (peso muerto, sustitución y desplazamiento) que les restan contundencia ocupacional
- El Gobierno debería aclarar cuáles son sus intenciones con respecto al subsidio al desempleo a su cargo (artículo 8)

Además de lo anterior, es urgente incorporar a lo dispuesto por la Ley 789 medidas que flexibilicen los salarios a lo largo del ciclo económico¹⁵ y que reduzcan las diferencias en los costos de enganche y ajuste de la mano de obra, diferencias que tienen origen en el tipo de arreglo formal acordado por las partes (contratación a término indefinido, fijo, por prestación de servicios, por empresas de servicio temporal, etc.).

¹⁴ Las CCF, que no son entidades especializadas en capacitación para el trabajo, podrían limitar su aporte en este campo a los servicios de asesoría y consejería para los que buscan un empleo. Según la literatura internacional, este tipo de política laboral activa se ha demostrado bastante efectiva con relación a su costo.

¹⁵ El articulado de la Ley 789 tiende principalmente a reducir los costos de la mano de obra, lo cual no siempre implica una mayor flexibilidad de los salarios. Ver a este respecto Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2003).

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
- Banco Mundial (2005), "Doing Business in 2005", The World Bank-International Finance Corporation-Oxford University Press
- Bertrand M., Duflo E. y Mullainathan S. (2004), "How Much Should We Trust Difference-in-Difference Estimates?", The Quarterly Journal of Economics, Vol. CXIX, Issue 1, february
- 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
- CIDE (2004), "Impacto de la Reforma Laboral sobre la Generación y Calidad del Empleo", Medellín, diciembre
- CONPES (2004), "Seguimiento a la política de empleo", Documento No 3290, Bogotá, 7 de junio
- Contraloría General de la República (2004), "Evaluación de la Política Social 2003", marzo
- Echeverry J.C. y Santamaría M. (2004), "The Political Economy of Labor Reform in Colombia", Documento Cede 2004-22, abril
- Gaviria A. (2004), "Ley 789 de 2002: Funcionó o no?", Documento Cede 2004-45, noviembre
- Martin J.P y Grubb D. (2001), "What Works and for Whom: a Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies", Swedish Economic Policy Review, No 8
- 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
- Mayer B. (1995), "Natural and Quasi-Experiments in Economics", Journal of Business and Economic Statistics, No 13, april
- 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
- Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2004), "Seguimiento a la Ley 789 de 2002, de Reforma Laboral. Año 2003", Cuaderno de Trabajo No 5, junio
- Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2003), "Ley 789 de 2002. Reforma Laboral Colombiana", Boletín No 6, diciembre

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

El Tiempo (2004), "Gobierno Defiende Empleo", miércoles 10 de noviembre

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

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 sobre costos 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 deslaboraliza 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
No 5	Seguimiento a la Ley 789 de 2002, de Reforma Laboral. Año 2003
No 6	Mitos y Realidades. De la Reforma Laboral Colombiana. La Ley 789 Dos Años Después.

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: segusoci@uexternado.edu.co